Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-05-28

LS 1404-0443

LANDSTINGSSTYRELSEN
14-06-17 00018

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag på nya etappmål i miljömålssystemet

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Landstinget har fått möjlighet att yttra sig till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets förslag om nya etappmål i miljömålssystemet.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets förslag till nya etappmål i miljömålssystemet, enligt bilagt förslag.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsstyrelsen är positiva till Naturvårdsverkets förslag till nya etappmål. För att nå målen behöver dock åtgärderna kopplas tydligare till styrmedel och uppföljningar.

De föreslagna etappmålen är relevanta både utifrån ett miljöperspektiv och ett folkhälsoperspektiv, då de bidrar till att minska miljöns och befolkningens exponering för miljö- och hälsoskadliga föroreningar.

För landstinget finns det några särskilt angelägna frågor. Det gäller bland annat återvinning av plast inom sjukvården. Inom sjukvården finns stora flöden av plastartiklar av god kvalitet, som inte kan hanteras i dagens plaståtervinningssystem. Det vore därför önskvärt att de branschdialoger som Naturvårdsverket föreslår att genomföra innefattar dessa perspektiv.

En annan angelägen fråga är återanvändning av bland annat möbler. Det vore önskvärt med fler förslag på åtgärder och styrmedel som förenklar och möjliggör ökad återanvändning. Landstinget har nyligen

lanserat en webtjänst för intern förmedling av möbler (www.returen.nu), men även samverkan kring återanvändning med andra offentliga aktörer, t.ex. kommuner, borde vara möjlig. En utredning om hur återanvändning för offentliga aktörer kan förenklas ur ett juridiskt perspektiv vore därför positivt. Bestämmelser i kommunallagen gör till exempel att det är en komplex process att avyttra skattefinansierat material till personal, andrahandsmarknader eller till andra offentliga eller privata aktörer.

Ett tredje angeläget område är utfasning av farliga ämnen i textilier, där ökad kunskap och kontroll av farliga ämnen är en viktig åtgärd. Landstinget ser det som önskvärt med ett kunskapsstöd kring nya ämnen och utveckling i branschen för att stödja vårt utfasningsarbete. Vidare behövs styrmedel som styr mot teknikutveckling för att möjliggöra ökad återvinning av textilier.

Ett fjärde angeläget område är förorenade markområden som utgör ett hot mot människors hälsa. Barn, främst små barn, är särskilt utsatta eftersom de kan stoppa förorenad jord i munnen. Förorenad jord har tidigare även använts som fyllnadsmassor vid byggande. Det är därför vanligt förekommande i storstadsmiljöer att starkt förorenade markområden kan påträffas i nära anslutning till tätbebyggelse som till exempel bostadsuteplatser, skol- och förskolgårdar, lekplatser och rekreationsområden. Mål och återgärder för förorenade markområden bör kompletteras.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 13 maj 2014
Förslag till yttrande den 13 maj 2014
Redovisning av regeringsuppdrag "Förslag till nya etappmål",
Naturvårdsverkets skrivelse den 16 december 2013

Torbjörn Rosdahl

Gustav Hemming

Kristoffer Tamsons

Landstingsstyrelsens förvaltning
Tillväxt, miljö och regionplanering

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-05-13

LS 1404-0443

Handläggare:
Ulrika Palm

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -05- 14
Dnr LS 1404-0443
Rokel VII

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag på nya etappmål i miljömålssystemet

Ärendebeskrivning

Landstinget har fått möjlighet att yttra sig till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets förslag om nya etappmål i miljömålssystemet.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 13 maj 2014
Förslag till yttrande den 13 maj 2014
Redovisning av regeringsuppdrag "Förslag till nya etappmål",
Naturvårdsverkets skrivelse den 16 december 2013

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets förslag till nya etappmål i miljömålssystemet, enligt bilagt förslag.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Alla Naturvårdsverkets förslag till nya etappmål, inklusive förslag till åtgärder, styrmedel och uppföljning, är relevanta ur både ett miljöperspektiv och ett folkhälsoperspektiv, då de bidrar till att minska miljöns och befolkningens exponering för miljö- och hälsoskadliga föroreningar.

Förvaltningen har i förslaget till yttrande refererat till det miljöarbete och folkhälsoarbete som bedrivs inom landstinget, samt lämnat synpunkter och förslag till kompletteringar och förtydliganden av Naturvårdsverkets förslag på nya etappmål.

Bakgrund
Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 2013 i uppdrag att ta fram förslag till nya etappmål i miljömålssystemet. De föreslagna etappmålen skulle åtföljas av förslag till åtgärder och styrmedel samt förslag på hur de kan följas upp. I uppdraget ingick att redovisa konsekvensanalyser och analyser av förslagens kostnadseffektivitet.

Naturvårdsverkets förslag till etappmål är följande:

- **Etappmål för ökad återanvändning och materialåtervinning av avfall**

År 2020 tas materialet i avfallet från hushåll och verksamheter till vara så långt som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.
- Minst 60 procent av avfallet från hushåll och motsvarande avfall från verksamheter förbereds för återanvändning eller materialåtervinns.
- Det är enkelt för hushåll och verksamheter att lämna produkter till återanvändning och avfall till förberedelse för återanvändning.
- Landsting och branscher med en betydande potential att bättre ta vara på materialet i avfallet har tagit fram branschspecifika avfallsmål.

- **Etappmål för minskad mängd matavfall**

Matavfallet ska till år 2020 minska med minst 20 %, jämfört med år 2010, sammantaget för hela livsmedelskedjan utom primärproduktionen. Inom primärproduktionen ska det finnas en handlingsplan för minskat produktionssvinn senast år 2016.

- **Etappmål för textilier och textilavfall**

År 2020 är kretsloppen för textilier så långt som möjligt resurseffektiva och fria från farliga ämnen.
- Senast år 2018 finns lättillgängliga insamlingssystem som säkrar att textilier i första hand återanvänds.
- År 2020 återanvänds 40 % av de textilier som satts på marknaden.
- År 2020 materialåtervinns 25 % av de textilier som satts på marknaden, i första hand till nya textilier.
- Senast år 2020 underlättas kretsloppet för textilier av att särskilt farliga ämnen och andra ämnen med oönskade egenskaper inte förekommer i nyproducerade textilier.

- **Etappmål för efterbehandling av förorenade områden**
- Minst 25 % av områdena med mycket stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.

- Minst 15 % av områdena med stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
- Användningen av annan teknik än schaktning följt av deponering, utan föregående behandling av massorna, har ökat år 2020.

- **Etappmål för exponering för kadmium via livsmedel**

Senast år 2018 är styrmedel beslutade som minskar befolkningens exponering för kadmium via livsmedel.

Övervägande
Landstingsstyrelsens förvaltning anser att det är positivt att Naturvårdsverket sätter etappmål för dessa, för landstinget, mycket angelägna områden. Förvaltningen anser att det är viktigt att tydligare koppla åtgärder till styrmedel, och att Naturvårdsverket skulle kunna föreslå fler ekonomiska incitament. Förvaltningen menar att uppföljning av etappmålen är mycket viktigt och att det är bra att Naturvårdsverket utpekas som ansvarig för uppföljning av de flesta av etappmålen. Förvaltningens överväganden och synpunkter kopplat till de olika etappmålen återfinns i bilagt förslag till yttrande.

I ärendets beredning har SLL Tillväxt, miljö och regionplanering (TMR) samordnat landstingets yttrande i ärendet. Synpunkter har kommit in från Miljömedicinska enheten (SLSO) samt trafikförvaltningens avdelning för hållbar utveckling.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Peter Haglund
Direktör SLL Tillväxt, miljö och regionplanering

Landstingsstyrelsen

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2014-05-13

LS 1404-0443

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag på nya etappmål i miljömålssystemet

Inledning

Stockholms läns landsting (nedan kallat landstinget) har sedan mer än 20 år arbetat aktivt med miljömål genom miljöpolitiska program och miljöledningssystem. Ett flertal av de etappmål som Naturvårdsverket föreslagit har koppling till det miljöarbete som landstinget utför och de synpunkter som framförs är relaterade till detta men även till det forskningsdrivna arbete kring folkhälsa som bedrivs inom landstinget.

Synpunkter

Allmänt

Stockholms läns landsting anser att förslagen till etappmål är relevanta, både ur ett miljöperspektiv och ur ett folkhälsoperspektiv. Etappmålen bidrar till att öka resurseffektiviteten i samhället och minska miljöns och befolkningens exponering för miljö- och hälsoskadliga föroreningar. Landstinget har synpunkter och förslag på kompletteringar enligt nedanstående som ansluter till uppställningen i Naturvårdsverkets redovisning "Förslag till nya etappmål".

Allmänt anser landstinget att det är viktigt att tydligare koppla åtgärderna till styrmedel och att Naturvårdsverket därför skulle kunna föreslå fler ekonomiska incitament. Landstinget anser även att det är bra att ansvar för uppföljning är utpekat för etappmålen.

Ökad återanvändning och materialåtervinning av avfall

Stockholms läns landsting ser det som positivt att ambitionsnivån höjs kring återvinning och återanvändning av avfall. Målsättningarna i förslaget är i linje med Stockholms läns landstings miljömål om ökad resurseffektivitet och att nå högre upp i avfallshierarkin.

Målnivån i etappmålet om 60 procent innefattar även biologisk behandling av avfall. Landstinget arbetar med utsortering av matavfall som en viktig

åtgärd, både för att minska avfall till förbränning och för att producera biogas och biogödsel. Utsorteringen leder till ökad återvinningsgrad men även till en ökad medvetenhet kring matsvinn. Många verksamheter som börjar med att sortera ut matavfall väljer sedan att arbeta vidare med att minska matsvinnet. Landstinget menar därför att utsortering av de huvudsakliga matavfallsströmmarna borde anges som ett tydligt åtgärdsförslag i etappmålet.

Landstinget håller med Naturvårdsverket om värdet av att ha dialog med landsting och andra branscher kring återvinning och återanvändning, samt att branschspecifika avfallsmål ska utformas. Dock bör dessa dialoger och målnivåer omfattar *alla* offentliga verksamhetsutövare.

Cirka 70-80 procent av avfallet från landstingets sjukhus går idag till förbränning och återvinningsgraden är alltså betydligt lägre än från hushållen. Det beror inte primärt på bristfällig avfallshantering utan på att sjukhusens avfall skiljer sig så mycket från hushållens och idag inte kan återvinnas i samma utsträckning. För att höja återvinningen måste investeringar ske i förbättrade återvinningstekniker och logistiklösningar för att möjliggöra återvinning av mer komplexa avfallsflöden, inte minst av plastförpackningar och plastprodukter. Källsorteringen inom landstinget fungerar dock generellt bra och är en viktig fråga i det lokala miljömålsarbetet i landstingets verksamheter. Design för ökad återanvändning och återvinning är också viktigt i detta perspektiv. Inom sjukvården finns stora flöden av plastartiklar av god kvalitet, som inte kan hanteras i dagens plaståtervinningssystem. Det vore därför önskvärt att de branschdialoger som Naturvårdsverket föreslår att genomföra innefattar dessa perspektiv.

Naturvårdsverkets förslag på åtgärder är generellt bra och bör leda till ökad återvinning och återanvändning. Landstinget har redan infört materialåtervinning av metall i flera verksamheter och utreder möjligheten för plast. Styrmedel som underlättar denna process är emellertid önskvärda. För att öka insamlingen från verksamheter bör åtgärder och styrmedel styra mot att det blir betydligt billigare att källsortera jämfört med att slänga avfallet som brännbart, vilket inte alltid är fallet i dagsläget, framförallt vad gäller plastprodukter och plastförpackningar.

Det vore önskvärt med fler förslag på åtgärder och styrmedel som förenklar och möjliggör ökad återanvändning. Ett exempel är initiativ för att synliggöra överskott och förmedla dessa mellan offentliga förvaltningar. Landstinget har nyligen lanserat en webtjänst för intern förmedling av möbler (www.returen.nu), men även samverkan kring återanvändning med

andra offentliga aktörer, t.ex. kommuner, borde vara möjlig. Landstinget anser vidare att det behövs en utredning om hur återanvändning för offentliga aktörer kan förenklas ur ett juridiskt perspektiv. Bestämmelser i kommunallagen gör till exempel att det är en komplex process att avyttra skattefinansierat material till personal, andrahandsmarknader eller till andra offentliga eller privata aktörer. Det är därför vanligt att fullt funktionella material som det inte längre finns internt behov av slängs, även om dessa har återanvändningspotential. Återanvändning bör även utredas ur andra perspektiv. Exempelvis vilka material/produkter det är ekonomiskt och miljömässigt fördelaktigt att satsa på när det gäller återanvändning, hur man ska hantera eventuella konflikter med andra miljömål samt hur man kan underlätta möjligheten att upphandla återanvända produkter.

Minskad mängd matavfall

Stockholms läns landsting anser det värdefullt och ytterst nödvändigt med ett etappmål för minskad mängd matavfall. Matavfallet i dagens samhälle är betydande, och ohållbart i ett längre perspektiv. Landstinget anser också att målnivån 20 % minskning, motsvarande 50 % på matsvinnet, till år 2020 är relevant och har förutsättning att kunna höjas längre fram. Samverkan och breda kommunikationsinsatser till alla målgrupper i samhället, i syfte att åstadkomma beteendeförändringar, är viktigt.

Stockholms läns landsting arbetar för att bidra till att minska matavfallet i den dagliga mathanteringen inom vården. Det arbetas aktivt med frågan i ett antal vårdverksamheter och det är ett område som engagerar många. Här finns, som Naturvårdsverket skriver, stora möjligheter för hela den offentliga sektorn att gå före och visa vägen. Frågan är emellertid komplex och kräver samverkan mellan många olika professioner och aktörer samt spridning av kunskap och goda exempel mellan verksamheter. En matsvinnsrådgivare, som Naturvårdsverket föreslår, kan säkerligen bidra mycket till kunskapsöverföringen mellan aktörer. Det är också viktigt att lyfta frågan om portionsstorlekar som åtgärd för att minska matavfallet.

Textil och textilavfall

Stockholms läns landsting ser positivt på målsättning om att särskilt farliga ämnen i textilier ska minska samt att materialåtervinningen ska öka. Landstinget har en utfasningslista som används vid upphandling över ämnen som inte ska förekomma i våra produkter och. På listan finns bland annat färgämnen och textilbehandlingsmedel. Vidare arbetar landstinget tillsammans med upphandlad textilleverantör med att utveckla materialen mot mindre miljöbelastande, bland annat genom att öka andelen återvunna material.

Ökad kunskap och kontroll av farliga ämnen är en viktig åtgärd. Landstinget ser det som önskvärt med ett kunskapsstöd kring nya ämnen och utveckling i branschen för att stödja vårt utfasningsarbete. Vidare behövs styrmedel som styr mot teknikutveckling för att möjliggöra ökad återvinning av textilier.

Förslaget om producentansvar är bra och viktigt för att få till en förändring eftersom det är i producentledet som den största möjligheten ligger att minska textiliernas miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Landstinget menar också att det är rimligt att koppla producentansvaret till ett konsumentansvar på samma sätt som för andra kategorier. Även inom detta område är offentlig förvaltning en viktig aktör, särskilt i sin egenskap som stor upphandlare av textilier, vilket landstinget anser kan påpekas i etappmålet.

Efterbehandling av förorenade områden

Förorenade markområden utgör ett hot mot människors hälsa. Barn, främst små barn, är särskilt utsatta eftersom de kan stoppa förorenad jord i munnen. Oftast rör det sig om gamla industritomter, bensinstationer, båthamnar, bilverkstäder, soptippar och annan verksamhet där det hanterats stora mängder kemikalier och miljögifter som har förorenat marken. Förorenad jord har tidigare även använts som fyllnadsmassor vid byggande. Det är därför vanligt förekommande i storstadsmiljöer att starkt förorenade markområden kan påträffas i nära anslutning till tätbebyggelse som till exempel bostadsuteplatser, skol- och förskolgårdar, lekplatser och rekreationsområden.

Landstinget anser att det övergripande målet ”År 2050 ska alla områden med mycket stor risk eller stor risk för människors hälsa eller miljön vara åtgärdade” skulle kunna kompletteras med en diskussion om vilka områden inom stadsmiljöer, till exempel sådana där små barn vistas och leker, som behöver uppfylla riktvärden som gäller för känslig markanvändning (KM).

Exponering för kadmium via livsmedel

Kadmium är en av de giftigaste tungmetallerna och människor får i sig den främst via födan. Det är huvudsakligen konsumtionen av potatis, mjöl samt vegetabilier som leder till exponeringen. Livsmedel som njure, lever, skaldjur och vissa svampar men även kosttillskott kan ha höga kadmiumhalter. En stor andel av de livsmedel och kosttillskott som konsumeras i Sverige är importerade, vilket med nuvarande importbestämmelserna kan innebära begränsad rådighet. Många kosttillskott, till exempel de som baseras på alger, kan innehålla höga halter

kadmium. I Norge, Danmark och Finland ska varje kosttillskott anmälas till landets centrala livsmedelsmyndighet innan det förs ut på marknaden. I Sverige krävs inget godkännande eller tillstånd från Livsmedelsverket för att sälja kosttillskott trots att konsumtionen är mycket hög; nästan var tredje svensk beräknas konsumera någon form av kosttillskott (Mayer Helena, Medicinsk Vetenskap nr 1, 2011: *Vällagad mat bättre än vitaminpulver*). Kadmium påverkar bland annat njurarna och skelettet. Cirka 11 000 benfrakturer per år kan kopplas till aktuell kadmium-exponeringen via födan. Speciellt utsatta grupper är vegetarianer, rökare, barn och personer med järnbrist. De samhällsekonomiska kostnaderna för frakturer orsakade av höga halter kadmium i maten har beräknats uppgå till 4,2 miljarder kronor per år (Kemikalieinspektionen, PM 12/12, 2012: *Samhällsekonomisk kostnad för frakturer orsakade av kadmiumintag via maten*).

Då det av hälsoskäl är viktigt att öka intaget av fiberrika livsmedel som till exempel spannmålsprodukter och grönsaker, är det än mer angeläget att arbeta för minskade halter kadmium i livsmedel, så att befolkningens exponering kan minska trots ökad konsumtion av dessa livsmedel. Landstinget anser därför att alla förslag till åtgärder som föreslås är relevanta och att förslag till åtgärd 7 "Minskat intag av livsmedel som innehåller mycket höga halter kadmium" bör stärkas ytterligare genom att föreslå en skärpning av importbestämmelserna till minst till den nivå som finns i övriga Norden.

NATUR VÅRDS VERKET

SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -04- 02
Dnr LS 1404-0443

SKRIVELSE
2013-12-16 Ärendenr:
NV-00336-13

Förslag till nya etappmål

Redovisning av regeringsuppdrag

BESÖK: STOCKHOLM -VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
KIRUNA – KASERNGATAN 14
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

INLEDNING **4**

UPPDRAGET **5**

Etappmålen 5

Om åtgärder och styrmedel 5

Övriga delar av uppdraget 5

Etappmålen i miljömålssystemet 6

GENOMFÖRANDE **7**

SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN **8**

Etappmål för ökad återanvändning och materialåtervinning av avfall 8

Förslag till åtgärder 9

Förslag till styrmedel 9

Förslag till uppföljning 10

Etappmål för minskad mängd matavfall 10

Förslag till etappmål 10

Förslag till åtgärder 11

Förslag till styrmedel 11

Förslag till uppföljning 12

Etappmål för textil och textilavfall 12

Förslag till åtgärder 12

Förslag till styrmedel 13

Förslag till uppföljning **Fel! Bokmärket är inte definierat.**

Etappmål för efterbehandling av förorenade områden 14

Förslag till etappmål 14

Förslag till åtgärder 15

Förslag till styrmedel 16

Uppföljning 16

Etappmål för exponering för kadmium via livsmedel 16

Uppföljning av etappmålet 18

Inledning

Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet anger inriktningen av den samhällsomställning som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska nås, och syftar till att vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljökvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Naturvårdsverket redovisar regeringsuppdraget Nya etappmål med denna sammanfattande skrivelse och bifogade delredovisningar. För varje föreslag till etappmål finns en redovisning av åtgärder, styrmedel och uppföljning samt en samhällsekonomisk analys. För vissa etappmål finns även underlagsrapporter (utredningar gjorda av andra organisationer) bifogade.

De delar som ingår i redovisningen är:

- Sammanfattande skrivelse

- Förslag till etappmål för ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall
- Samhällsekonomisk analys av etappmålet för ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall

- Förslag till etappmål för minskad mängd matavfall
- Samhällsekonomisk analys av etappmålet för minskad mängd matavfall

- Förslag till etappmål för textil och textilavfall
- Samhällsekonomisk analys av etappmål för textil och textilavfall

- Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden
- Samhällsekonomisk analys av etappmål för efterbehandling av förorenade områden.

- Förslag till etappmål för exponering för kadmium via livsmedel
- Samhällsekonomisk analys av etappmål för exponering för kadmium via livsmedel

Uppdraget

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 2013 i uppdrag att ta fram förslag till nya etappmål i miljömålssystemet. De föreslagna etappmålen ska åtföljas av förslag till åtgärder och styrmedel samt förslag på hur de kan följas upp. I uppdraget ingår att redovisa konsekvensanalyser och analyser av förslagens kostnadseffektivitet. I uppdraget beskrivs vilka myndigheter och andra organisationer som Naturvårdsverket förväntas samråda med. Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 6 januari 2014.

Etappmålen

Uppdraget avser att ta fram etappmål inom fyra olika områden samt att undersöka förutsättningarna för att ta fram ett etappmål inom ytterligare ett område. Naturvårdsverket har gjort bedömningen att det är lämpligt att föreslå ytterligare ett etappmål, om textilier och textilavfall, inom ramen för uppdraget.

I denna redovisning ingår förslag till etappmål för:

- ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall, Å&M
- minskat matavfall
- textil och textilavfall,
- efterbehandling av förorenade områden, EBH
- exponering för kadmium via livsmedel

Den del av uppdraget som består i att utreda om det finns förutsättningar att ta fram ett etappmål inom området kortlivade klimatpåverkande gaser har redovisats till regeringen den 10 december 2013.

Om åtgärder och styrmedel

De åtgärder och styrmedel som föreslås i redovisningarna åtföljs så långt möjligt av en bedömning av kostnadseffektiviteten. I många fall har det varit omöjligt att få fram underlag som möjliggör sådana bedömningar. Vi har ändå valt att lägga fram förslag till sådana åtgärder och styrmedel. Att föreslå hur finansieringen av föreslagna åtgärder och styrmedel ska ske ingick inte i uppdraget.

Övriga delar av uppdraget

I uppdraget ingår att redovisa relevanta delar av de strecksatser som framgår i direktivet (Dir 2010:74, s. 6) till Miljömålsberedningen. Naturvårdsverket har bland annat bedömt att inget behov av regional anpassning föreligger i något av etappmålen. Redovisningen skulle även ange om det finns skäl för riksdagen att besluta om etappmålen. Vi har inte funnit några skäl för att riksdagen skulle besluta om något av de föreslagna etappmålen. Vidare ingick i uppdraget att ange om etappmålet är relevant för internationella överenskommelser eller ingår i gemenskapsinitiativ inom EU samt att ange vilken myndighet som bör ansvara för

att etappmålet följs upp. Dessa delar redovisas i de etappmålvisa delredovisningarna.

Etappmålen i miljömålssystemet

Nedan redovisas en översiktlig bild av vilka miljökvalitetsmål, delar av generationsmålet och strategier som de föreslagna etappmålen bidrar till att uppnå.

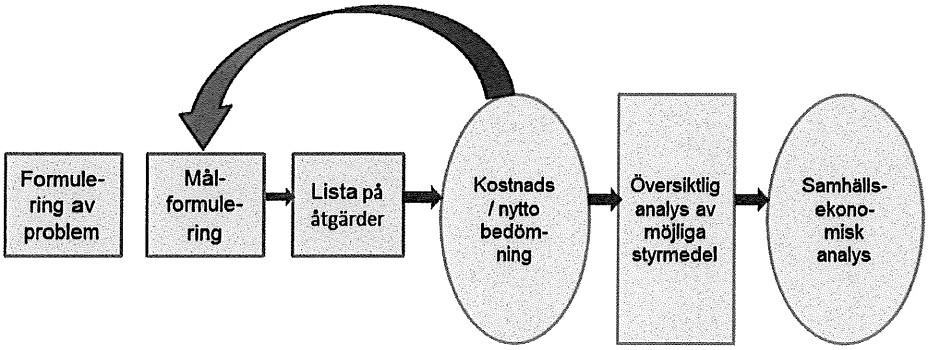
Miljö- och generationsmål samt beslutade strategier	**Förslag till etappmål**				
	Matavfall	Textil	Å & M	EBH	Kadmium
Miljökvalitetsmål					
Begränsad klimatpåverkan	X	X	X	X	
Frisk luft				X	
Bara naturlig försurning					
Giftfri miljö	X	X	X	X	X
Skyddande ozonskikt					
Ingen övergödning	X				X
Levande sjöar och vattendrag				X	
Grundvatten av god kvalitet				X	
Hav i balans samt levande kust och skärgård				X	
Ett rikt odlingslandskap					
God bebyggd miljö	X	X	X	X	
Ett rikt växt- och djurliv					
Generationsmålet					
Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.				X	X
Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.	X	X	X		X
En god hushållning sker med naturresurserna.	X	X	X		
Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.	X	X	X		X
Strategi					
Kemikaliestrategi för giftfri miljö		X			X

Genomförande

Arbetet har genomförts i sex separata projekt. De myndigheter som i uppdraget utpekats som samrådsmyndigheter har mycket förtjänstfullt medverkat i arbetsgrupperna och bidragit med både värdefull sakkunskap och engagemang. De myndigheter som är utpekade som myndigheter "i samråd" har fått möjlighet att på myndighetsnivå lämna synpunkter på respektive förslag till etappmål och på delredovisningarna. Samrådsyttranden finns bilagda till respektive etappmålsredovisning. Ett liknande förfarande har använts för myndigheter som är utpekade som myndigheter "efter samråd", men något formellt samrådsyttrande har i dessa fall inte ingått i processen.

Alla deluppdrag har haft kontakter med andra myndigheter, aktörer och intressenter under uppdragets genomförande. Dels för att säkerställa att olika aspekter på det aktuella området tas med i uppdraget, dels för att få synpunkter på de förslag på etappmål, åtgärder och styrmedel som tagits fram.

Arbetet i uppdragets olika projekt har följt en gemensam modell för arbetsgång som har utarbetats för att integrera konsekvensanalyserna i processen, se figur 1 nedan.



Sammanfattning av förslagen

På de efterföljande sidorna ges korta sammanfattningar av förslagen till etappmål, åtgärder, styrmedel och uppföljning. Syftet är att ge en kort orientering om förslagen.

I de fem separata delredovisningarna "Förslag till etappmål" finns en mer omfattande text om etappmålen samt en sammanfattande text av de samhällsekonomiska analyserna. Till varje etappmål finns även en mer komplett samhällekonomisk analys som separat bilaga. Till några av förslagen till etappmål finns ytterligare underlagsrapporter bifogade. En lista på de dokument som ingår i redovisningen finns på sidan 4.

Etappmål för ökad återanvändning och materialåtervinning av avfall

Den största nyttan med att öka återanvändningen och materialåtervinningen utgörs av att användningen av nyråvara minskar och vid återanvändning minskar även produktionen av nya produkter. Minskad användning av nyråvara innebär förutom ett minskat uttag av naturresurser även att primärenergianvändning minskar samt att utsläppen av koldioxid, försurande ämnen och flyktiga kolväten minskar.

Förslag till etappmål för ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall:

År 2020 tas materialet i avfallet från hushåll och verksamheter till vara så långt som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

- Minst 60 procent av avfallet från hushåll och motsvarande avfall från verksamheter förbereds för återanvändning eller materialåtervinns.

- Det är enkelt för hushåll och verksamheter att lämna produkter till återanvändning och avfall till förberedelse för återanvändning.

- Landsting och branscher med en betydande potential att bättre ta vara på materialet i avfallet har tagit fram branschspecifika avfallsmål.

Syftet är att få till stånd en samhällsförändring som innebär att vi blir bättre på att ta hand om resurserna i avfallet, samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. En stor del av avfallet som omfattas av målet går idag till förbränning. Flera studier har visat att materialåtervinning i ett livscykelperspektiv är bättre för miljön jämfört med förbränning. Målet styr mot att vi når högre upp i EU:s avfallshierarki.

Förslaget till etappmål omfattar allt avfall från både hushåll och verksamheter. Första strecksatsen i målet gäller däremot bara avfall från hushåll och liknande avfall från andra källor. Det utgår från återvinningsmålet i avfallsdirektivet som anger att minst 50 procent av detta avfall ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

Andra strecksatsen anger att även återanvändning av produkter ingår i etappmålet. Skälet att inkludera både återanvändning av produkter och förberedelse för återanvändning av avfall är att det är svårt att skilja dessa begrepp åt. Genom att ta med båda begreppen blir det tydligt att återanvändningen ska öka oavsett om det rör sig om avfall eller produkter.

Sista strecksatsen riktar sig till landsting och andra aktörer där det finns en betydande potential att bättre ta vara på materialet i avfallet. Flera aktörer har uttryckt att de önskar mål som riktar sig till specifika branscher/ aktörer. Inom detta uppdrag har det dock inte varit möjligt att bedöma potentialen för ökad återanvändning och materialervinning för olika branscher. Istället anger förslaget till etappmål att aktörerna själva ska ta fram förslag till branschspecifika mål.

Förslag till åtgärder

Naturvårdsverket bedömer att det med följande åtgärder är möjligt att nå målet att minst 60 procent av avfallet från hushåll och motsvarande avfall från verksamheter förbereds för återanvändning eller materialåtervinns:

- Möjlighet att lämna produkter och avfall till återanvändning
- Lättillgängliga insamlingssystem för förpackningar
- Möjlighet att lämna grovavfall av plast till materialåtervinning
- Insamling i materialströmmar (metall och plast)
- Ökad insamling av förpackningar och tidningar från verksamheter

Vi ser också behov av att följande åtgärder genomförs:

- Design för ökad återvinning och återanvändning
- Utökad insamling och materialåtervinning av elavfall

Inom ramen för detta projekt har det inte varit möjligt att beräkna potential, effekt och kostnader för dessa åtgärder.

Förslag till styrmedel

Naturvårdsverket föreslår följande mix av förändringar av befintliga styrmedel och nya styrmedel för att få åtgärderna genomförda:

- Förtydligande om att kommunen kan arbeta med förberedelse för återanvändning
- Utveckling av kommunal avfallsplanering och fysisk planering
- Höja återvinningsmålen i förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper

- Vägledning om att kommunen ska tillhandahålla insamlingssystem för materialåtervinning av grovavfall i plast
- Krav på godkänt insamlingssystem för insamling av tidningar och förpackningar
- Överenskommelse för insamling i materialströmmar
- Krav på att verksamheter ska upprätta avfallshanteringsplaner
- Initiera utvecklingen av mål för landsting och branscher

För flera av styrmedlen ovan gäller att de behöver kombineras med informations- och kommunikationsinsatser för att uppnå beteendeförändringar hos avfallslämnarna.

Förslag till uppföljning

Naturvårdsverket föreslår att etappmålet i huvudsak följs upp baserat på data som samlas in och rapporteras till Eurostat vartannat år enligt avfallsstatistik-förordningen. För uppföljning av återanvändning av produkter och förberedelse för återanvändning av avfall behöver nya indikatorer och data tas fram.

Etappmål för minskad mängd matavfall

Förslag till etappmål

Matavfallet ska till år 2020 minska med minst 20 %, jämfört med år 2010, sammantaget för hela livsmedelskedjan utom primärproduktionen. Inom primärproduktionen ska det finnas en handlingsplan för minskat produktionssvinn senast 2016.

Naturvårdsverket föreslår ett etappmål om att minska matavfallet. Matavfall omfattar både matsvinnet – det som hade kunnat ätas om det hanterats annorlunda – och oätliga delar, som kärnor, ben och skal. Ett vägande skäl att formulera målet som matavfall, och inte matsvinn, är att kostnaden och de praktiska konsekvenserna av uppföljningen då bedöms vara rimliga.

Förslaget innebär att matavfallet ska minska med 20 %, vilket motsvarar en minskning av matsvinnet med ungefär 50 %. Denna minskning föreslås gälla sammantaget för livsmedelskedjan utom primärproduktionen. Totalt genereras cirka en miljon ton matavfall årligen i Sverige, från hushåll, storkök och restauranger, butiker och grossister, samt livsmedelsindustrin. Inom primärproduktionen talar vi om produktionssvinn, och data är mer osäkra. Jordbruksverket bedömer att det genereras ca 360 000 – 430 000 ton produktionssvinn årligen.

Det finns några olika initiativ inom EU att förhålla sig till, som rör resurseffektivitet och minskat matavfall. Europeiska kommissionens färdplan för ett resurseffektivt Europa (KOM 2011/571) formulerar en milstolpe om matavfall:

" *Senast 2020 kommer incitament för hälsosammare och mer hållbar produktion och konsumtion av livsmedel att användas allmänt och de har lett till en 20-procentig minskning av livsmedelskedjans användning av insatsvaror. Mängden ätbara livsmedel som slängs bör ha halverats i EU.*" Dessutom har Europaparlamentet i en resolution (2011/2175) föreslagit ett mål på 50 % minskning av matavfallet *(food waste)* från " jord till bord " till 2025.

Förslag till åtgärder

Naturvårdsverket har analyserat ett antal åtgärder för de olika leden i livsmedelskedjan, och bedömer att målet kan nås. Alla i samhället behöver då bidra – samverkan är viktig. Det krävs beteendeförändringar hos hushållen och nya kreativa affärsmodeller och andra åtgärder från företagen, butiker och grossister. Kommuner och landsting ansvarar för många dagliga matportioner, i skolor och i vård- och omsorg. Här finns stora möjligheter att gå före och visa vägen.

Åtgärderna som föreslås ger en nettovinst för respektive led i livsmedelskedjan. Även om åtgärden kan kosta att genomföra så är den uteblivna kostnaden för inköp ännu mycket större. Utöver de åtgärder som har kostnadsberäknats, ser Naturvårdsverket ytterligare potential att minska matavfallet genom åtgärder som rör distribution, lagerhållning, brödhantering med mera. Analys av detta har dock inte rymts inom denna utredning.

För primärproduktionen är inte åtgärder och styrmedel analyserade. En handlingsplan bör tas fram för att föreslå etappmål, åtgärder och styrmedel för minskat produktionssvinn inom primärproduktionen.

Förslag till styrmedel

Naturvårdsverket föreslår ett samlat paket med övergripande styrmedel som riktas mot hela livsmedelskedjan. Detta paket, där många aktörer deltar och bidrar, innehåller riktade kommunikationsinsatser till olika målgrupper, frivilliga överenskommelser mellan handeln eller livsmedelsindustrin och regeringen, skolundervisning om matavfall samt matsvinnsrådgivare i kommuner och regioner.

Utöver detta föreslås ett antal styrmedel som riktas mot specifika delar av kedjan. Naturvårdsverkets föreskrift om kommunal avfallsplanering ger redan idag kommunerna i uppgift att rapportera avfall i olika fraktioner till länsstyrelsen. En tydlig uppföljning av denna rapportering kan styra mot större medvetenhet och aktivitet i kommunerna. Upphandling av drift av storkök bör inkludera matsvinnsmål. Kontrollhandboken om offentliga måltider, som Livsmedelsverket ansvarar för, behöver bli ett välanvänt verktyg. För att driva på de åtgärder som butiker och grossister kan genomföra, föreslås en komplettering i miljömärkningar av butiker med kriterier om minskat matsvinn. För att underlätta för butiker och grossister att genomföra åtgärder föreslås också en utvecklad vägledning om vad som gäller för att skänka, sälja vidare, frysa in och sälja fryst mat billigare. Även information om hur butikerna bättre kan utnyttja ordersystemen bedöms ge effekt.

Förslag till uppföljning

Naturvårdsverket föreslås få ansvar för uppföljningen av etappmålet om minskat matavfall. Jordbruksverket bör följa upp produktionssvinnet, och rapportera detta till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket föreslår att etappmålet följs upp år 2020, då etappmålet ska vara uppnått. Därutöver föreslås en uppföljning 3-4 år innan dess, för att säkerställa att matavfallet har börjat minska i en takt så att målet kan nås. Behov av datainsamling för det föreslagna målet sammanfaller med behoven för befintligt etappmål om insamling och biologisk behandling av matavfall och befintliga rapporteringskrav till EU av avfallsstatistik. Hur produktionssvinnet inom primärproduktionen bör följas upp har inte utretts inom detta uppdrag, och därför finns inte heller någon kostnadsuppskattning för detta. En uppföljning i form av en bedömning av hur arbetet mot etappmålet går ska årligen göras inom miljömålssystemet.

Etappmål för textil och textilavfall

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål för textil och textilavfall:

År 2020 är kretsloppen för textilier så långt som möjligt resurseffektiva och fria från farliga ämnen.

- Senast år 2018 finns lättillgängliga insamlingssystem som säkrar att textilier i första hand återanvänds.
- År 2020 återanvänds 40 % av de textilier som satts på marknaden.
- År 2020 materialåtervinns 25 % av de textilier som satts på marknaden, i första hand till nya textilier.
- Senast 2020 underlättas kretsloppet för textilier av att särskilt farliga ämnen och andra ämnen med oönskade egenskaper inte förekommer i nyproducerade textilier.

Skälen till att det finns anledning att införa det föreslagna etappmålet är i korthet att konsumtionen av textilier har ökat med 40 procent under det senaste decenniet i Sverige, vilket medför miljöproblem både i Sverige och i de länder där textilierna tillverkas. Produktion av textilier är resurskrävande, både vad gäller vatten och energi. Dessutom används stora mängder farliga ämnen i textiltillverkningen som kan skada både människor och miljö i tillverkningslandet. Textilproduktion ger också upphov till utsläpp. Flera farliga ämnen kan finnas kvar i produkterna när de satts på den svenska marknaden. Idag förbränns största delen av det textilavfall som genereras i Sverige. Endast 20 % återanvänds och en försvinnande liten andel går till materialåtervinning. Detta trots att textilier är en värdefull resurs och miljövinsten vid återanvändning och återvinning är stor jämfört med förbränning.

Förslag till åtgärder

För att uppnå specificeringarna av målet om ökad återanvändning och återvinning föreslås en kombination av åtgärderna *lättillgängliga insamlingssystem* och *utbildning och information för att ändra konsumentbeteende*. För att uppnå målet för särskilt farliga ämnen föreslår vi åtgärderna *ökad kunskap och kontroll över*

farliga ämnen vid materialåtervinning och *utfasning av särskilt farliga ämnen i nyproducerade textilier.*

Åtgärderna som föreslås ska ses som möjliga åtgärder, inte tvingande. Vilka åtgärder som slutligen genomförs beror på vilka styrmedel som väljs. Vi har likväl valt att betona vikten av lättillgängliga insamlingssystem genom att specificera att sådana skall finnas senast 2018.

Förslag till styrmedel

Naturvårdsverket föreslår ett styrmedelspaket bestående av ett producentansvar och information för ändrat konsumentbeteende. Ett producentansvar tillsammans med information är de styrmedel som bedömts ha säkrast måluppfyllelse. De är även de mest kostnadseffektiva alternativen som analyserats inom ramen för uppdraget.

Ett producentansvar innebär att producenter får ta ett större ansvar för att ta fram resurseffektiva textilier, utan farliga ämnen, som går att återanvända och återvinna på ett enkelt sätt. På så sätt kommer ett producentansvar att påverka textiliernas hela livscykel. Eftersom producenterna är de som har bäst möjlighet att ändra produktens design och hela 80 % av produkternas totala miljöpåverkan avgörs i designfasen, kan de på sikt reducera miljöpåverkan till lägre kostnad. Producentansvaret tillhör även de styrmedel som har bäst förutsättningar för en kostnadseffektiv allokering. Givet att beslut fattas om att införa de förslagna styrmedlen behöver utformningen av dem utredas närmare. För att ett producentansvar ska få önskad effekt kommer hushållen och andra berörda aktörer att behöva kunskap och information om möjliga åtgärder och de effekter som eftersträvas.

Förslag till uppföljning

Naturvårdsverket föreslår att uppföljning av etappmålet för textil och textilavfall följs upp årligen, givet att ett producentansvar införs. Utan ett producentansvar rekommenderas minst två uppföljningar, inklusive målåret 2020. Ansvaret för uppföljning föreslås hamna hos Naturvårdsverket. Uppföljningen av etappmålets specificering om särskilt farliga ämnen föreslås ske i samråd med Kemikalie-inspektionen.

För att följa den del av etappmålet som handlar om lättillgänglighet föreslår Naturvårdsverket en indikator uttryckt som andelen kommuner som uppfyller uppsatta minimikrav för lättillgänglighet av det totala antalet kommuner i Sverige. För att följa upp etappmålets specificeringar om återvinning och återanvändning föreslår Naturvårdsverket indikatorer uttryckta som total vikt för återanvända respektive återvunna textilier i procent av totala vikten för den mängd textilier som satts på marknaden under ett år. För uppföljning av specificeringen om särskilt farliga och andra oönskade ämnen i textilier föreslås att indikatorer utvecklas i samråd med Kemikalieinspektionen.

Etappmål för efterbehandling av förorenade områden

Förslaget till etappmål för efterbehandling av förorenade områden ska identifiera steg på vägen för att nå målet för förorenade områden, så som det preciseras under miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Preciseringen lyder: "Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa och miljön."

Etappmålet anger en ambitionsnivå för att bidra till att takten ökar i arbetet med efterbehandling av förorenade områden. Efterbehandlingsåtgärder som läggs tidigare i tiden minskar riskerna för människor och miljö och begränsar skadekostnaderna på kortare sikt och för framtida generationer. Avsikten är också att uppmuntra användandet av alternativ teknik, för att bidra till att utsläpp från schaktningar och transporter minskar, samt till att effektivisera efterbehandlingsarbetet.

Etappmålet för efterbehandling av förorenade områden innebär att:
– Minst 25 % av områdena med mycket stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
– Minst 15 % av områdena med stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
– Användningen av annan teknik än schaktning följt av deponering, utan föregående behandling av massorna, har ökat år 2020.

Övergripande mål
År 2050 ska alla områden med mycket stor risk eller stor risk för människors hälsa eller miljön vara åtgärdade.

Förutsättningar för att uppnå etappmålet
Samlad, tydlig och kvalitetssäkrad digital information om förorenade områden finns allmänt tillgänglig. Förorenade områden undersöks och utreds i sådan omfattning att takten i åtgärdsarbetet kan hållas.

Uppföljning
År 2014 är basår i uppföljningen av hur etappmålet nås. Basåret är antalet områden med mycket stor risk ca 1 220 och med stor risk ca 13 800 områden, grundat på inventering och länsstyrelsernas uppskattningar av antal områden i respektive riskklass. För att bedömas som "åtgärdade" ska åtgärder som väsentligt minskar riskerna med det förorenade området ha genomförts.

Förslag till etappmål

Det finns omkring 80 000 potentiellt förorenade områden i Sverige. Idag bedöms ca 1 220 av dessa områden vara allvarligt förorenade och medföra potentiellt mycket stora risker, så kallade riskklass 1-områden. Ytterligare ca 13 800 områden

uppskattas finnas i risklass 2, med stor risk. Gällande antalet områden finns större osäkerheter i riskklass 2 än i riskklass 1. Kvalitetssäkring av antalet områden pågår.

Takten i efterbehandlingsarbetet
Med utgångspunkt i dagens efterbehandlingstakt och förhållanden beräknas att 17 % av områdena i riskklass 1 och 10 % av områdena i riskklass 2 kommer att vara åtgärdade fram till år 2025. Med denna takt i efterbehandlingsarbetet skulle områdena i riskklass 1 vara åtgärdade år 2079 och riskklass 2-områdena år 2129. Takten för efterbehandlingsarbetet i etappmålet innebär viss höjning av åtgärdstakten under en mjukare startperiod fram till år 2025, för att ge tid för föreslagna åtgärder och styrmedel att verka. Efter den tidpunkten krävs en höjning av takten för att uppnå det övergripande målet att områdena ska vara åtgärdade till år 2050. Speciellt för riskklass 2-områdena behöver denna höjning vara kraftig.

Förslag till åtgärder

Naturvårdsverket föreslår åtgärder inom fyra *insatsområden* för att nå etappmålet. Åtgärderna ska bl.a. bidra till att öka den privatfinansierade efterbehandlingen, baserat på miljöbalkens princip om att förorenaren betalar. Åtgärder och styrmedel som föreslås är ett urval och bearbetningar av förslag som finns i underlagsrapporten med samhällsekonomisk konsekvensanalys, men är inte alltid identiska med förslagen där.

Insatsområde: Tillsynsdriven och frivillig efterbehandling
Inom insatsområdet föreslås en konsekvensutredning av rättspraxis för miljöbalkens kap. 10 och att vid behov ta fram förslag till ändring i lagstiftningen eller dess tillämpning, tillräckliga resurser för tillsyn som bidrar till att takten i den privatfinansierade efterbehandlingen hålls, en tydliggjord fördelning av tillsynsansvar samt utredning av nya finansieringsformer. Inom ramen för Naturvårdsverkets ordinarie arbete avser verket att tillsammans med tillsynsmyndigheterna uppmärksamma behovet av kunskapsuppbyggnad kring åtgärdsprojekt med delad finansiering.

Insatsområde: Statligt anslag för efterbehandling
Tillräckliga anslagsnivåer för att hålla takten i efterbehandlingsarbetet och långsiktig stabilitet i sakanslaget föreslås. Inom ramen för sitt ordinarie arbete ser Naturvårdsverket över hur användningen av sakanslaget kan effektiviseras.

Insatsområde: Teknikutveckling och tillämpning av befintlig alternativ teknik
Statliga bidrag för teknikutvecklingsprojekt föreslås. Inom ramen för det ordinarie arbetet avser Naturvårdsverket att öka vägledningen kring alternativa åtgärdstekniker tillsammans med Statens geotekniska institut (SGI) och Sveriges geologiska undersökning (SGU) samt öka kunskap och vägledning om administrativa åtgärder tillsammans med länsstyrelserna.

Insatsområde: Information som underlag för prioritering och planering

Kommunerna bör få tillgång till den nationella databasen för förorenade områden och information (baserad på den nationella databasen) bör göras allmänt tillgänglig i större utsträckning.

Förslag till styrmedel

Miljöbalken och det statliga sakanslaget för sanering, inklusive bemyndiganderam, är viktiga styrmedel för etappmålet. En modifiering av ett befintligt styrmedel vore en förstärkning av det statliga bidraget till arbete med tillsyn över förorenade områden, t.ex. genom förstärkning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag, ev. kompletterat med återföring av tillsynsavgifter till länsstyrelserna. En översyn av miljöbalkens kap. 10 om verksamheter som orsakar miljöskador skulle kunna bli följden av en föreslagen utredning om rättspraxis gällande ekonomiskt ansvar för efterbehandling. En förändrad deponiskatt med införande av skatt på förorenad jord och muddermassor har diskuterats. En sådan skatt skulle kunna bidra till ökad utveckling och användning av alternativ teknik, men också kunna dämpa takten i efterbehandlingsarbetet. Naturvårdsverket tar dock inte ställning i deponiskattsfrågan inom ramen för detta regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket föreslår att nya styrmedel i form av finansieringsmekanismer utreds vidare. Finansieringsmekanismerna är bl.a. avsedda att stötta miljölagstiftningens målsättning om att "förorenaren betalar" och underlätta sådana lösningar ur både statens och verksamhetsutövarnas perspektiv. Några exempel på möjliga finansieringsmekanismer är gemensam finansieringsform inom bransch, samfinansiering privat och offentlig aktör (komplettering av branschinitiativ), avtalsmöjlighet angående vad som blir maxbeloppet för en efterbehandlingsåtgärd och möjlighet för företagen att betala successivt, samt fondlösningar.

Ett annat nytt styrmedel är ett statligt bidrag för teknikutvecklingsprojekt, avsett att verka för minskad deponering av förorenade massor samt att effektivisera efterbehandlingsprocessen.

Uppföljning

Naturvårdsverket bör ansvara för att genomföra uppföljningen av etappmålet med underlag från Generalläkaren, länsstyrelser och kommuner. Samordning bör ske med den uppföljning som görs redan idag av miljökvalitetsmålet "Giftfri miljö", där Naturvårdsverket samarbetar med och levererar underlag till Kemikalie-inspektionen för uppföljningen av preciseringen under miljömålet.

Etappmål för exponering för kadmium via livsmedel

Icke-rökares exponering för kadmium sker främst via livsmedel. Kadmium ansamlas i njurarna, och påverkar skelettet. Kadmiummängden i njurarna ökar under en stor del av livet. Vid högre kadmiumbelastning försämras njurens förmåga att rena blodet från nedbrytningsprodukter. Några procent av icke-rökarna

i den svenska befolkningen överskrider den Europeiska livsmedelsmyndigheten EFSA:s maximalt tolerabla veckointag av kadmium.

Nya rön visar också att risken för benskörhet och frakturer hos äldre ökar till följd av exponering för kadmium. Svenska forskare vid Institutet för miljömedicin anser numera att risken för benskörhet till följd av för hög exponering för kadmium är ett mer känsligt mått, alltså en reell risk för benbrott redan vid lägre värden än de då njureffekter kan uppstå. Intaget av kadmium via livsmedel har inte minskat över tid trots att flera av de viktigaste källorna till kadmiumtillförsel till den svenska åkermarken – luftdepositionen och gödselmedlen – reducerats rejält sedan 1987. Vi anser att etappmålet bör inriktas mot att långsiktigt söka minska den genomsnittliga exponeringen för kadmium via livsmedel. Vårt förslag:

Etappmål för exponering för kadmium via livsmedel
Senast år 2018 är styrmedel beslutade som minskar befolkningens exponering för kadmium via livsmedel

Styrmedlen bör vara inriktade mot en generell och långsiktig minskning men kan även där så är motiverat inriktas på särskilda grupper. Avsikten med etappmålet är att avståndet ska öka mellan den genomsnittliga exponeringen för kadmium för befolkningen och de exponeringsnivåer som kan förorsaka hälsoproblem.

De negativa effekterna av kadmium som riskerar att drabba delar av befolkningen följer av lång, ofta livslång, exponering. För icke-rökare kommer denna exponering i huvudsak via livsmedel. Exponeringen orsakas i sin tur av en komplex mix av källor och flöden som för med sig kadmium som förorening. Det är oftast mycket tröga förlopp och komplicerade orsakssamband. I vår utredning har vi inte funnit några åtgärder eller styrmedel som är ideala genom att de samtidigt är snabba, effektiva och har långsiktigt bestående effekt.

Vi föreslår följande åtgärder:

- Begränsa kadmiumanvändningen i konstnärsfärger
- Minska tillförsel av kadmium genom att minska mängden inköpta fodermedel
- Förhindra användningen av mineralgödsel med höga kadmiumhalter
- Minska halten växttillgängligt kadmium i åkermarken
- Riktad odling av salix för att bortföra kadmium från åkermark
- Minska odlingen av grödor med naturligt höga upptag av kadmium på jordar med höga kadmiumhalter
- Minskat intag av livsmedel som innehåller mycket höga halter kadmium
- Rätt råvara till rätt livsmedel
- Verka för att kadmium och dess föreningar förs upp på kandidatförteckningen i REACH
- Verka för harmoniserad klassificering av kadmiumföreningar
- Minska luftdepositionen av kadmium från internationella källor

För att åtgärderna ska genomföras behövs styrmedel som initierar och stödjer aktörernas arbete med åtgärder. Vi föreslår följande:

Styrmedel för att minska kadmium i växtnäring och återmark
- Förbud mot kadmiumanvändning i konstnärsfärger
- Information för att minska kadmiumhalten i foder
- Skatt/avgift på kadmium i mineralgödsel
- Rådgivning för att minska växttillgängligt kadmium i åkermarken
- Stöd till riktad odling av salix för att bortföra kadmium i åkermark

Styrmedel för att minska kadmium i livsmedel
Information såsom kostråd till konsumenter, information till livsmedelsproducenter, samt frivilliga åtagaganden av livsmedelsproducenter.

Styrmedel för kompletterande insatser EU
Genom REACH verka för att kadmium och dess föreningar förs upp på kandidatförteckningen,
- verka för harmoniserad klassificering av kadmiumföreningar
- verka för ytterligare begränsning av kadmiumanvändning
- verka för lägre gränsvärden i metallprotokollet i FN:s luftvårdskonvention

Inga ytterligare styrmedel föreslås för att minska de inhemska kadmiumutsläppen
Det befintliga etappmålet om utsläpp av luftföroreningar från småskalig vedeldning innebär att åtgärder och styrmedel redan är på väg och att de även kommer att följas upp. Åtgärderna och styrmedlen bedöms ha en sådan effekt att även de svenska kadmiumutsläppen minskar. Därför föreslås här inga ytterligare sådana styrmedel.

Uppföljning av etappmålet

Vi föreslår att Kemikalieinspektionen får ett samlande ansvar för att följa upp vilka styrmedel som årligen beslutats och som förväntas leda till att befolkningens exponering för kadmium via livsmedel minskar.

För att följa upp om åtgärder och styrmedel haft någon effekt på befolkningens kadmiumexponering via livsmedel, föreslår vi även ett antal kompletterande uppföljningsmått. Merparten av dessa är redan existerande mätserier.