

Etappmålen

Etappmål om begränsad klimatpåverkan

UPPFÖLJNINGANSANSVARIG MYNDIGHET: NATURVÅRDSVERKET

Utsläpp av växthusgaser till år 2020

Utsläppen för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990 och gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som mekanismen för ren utveckling (CDM).

Sammanfattning

Etappmålet bedöms kunna nås inom uppsatt tid. Att minska utsläppen till 2020 med 40 procent jämfört med 1990, för de utsläpp som ligger utanför systemet för handel med utsläppsrätter, bedöms kunna nås. Detta under förutsättning att reduktion genom investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer genomförs i tillräcklig omfattning, alternativt att ytterligare åtgärder införs för att åstadkomma inhemska utsläppsminskningar.

Resultat

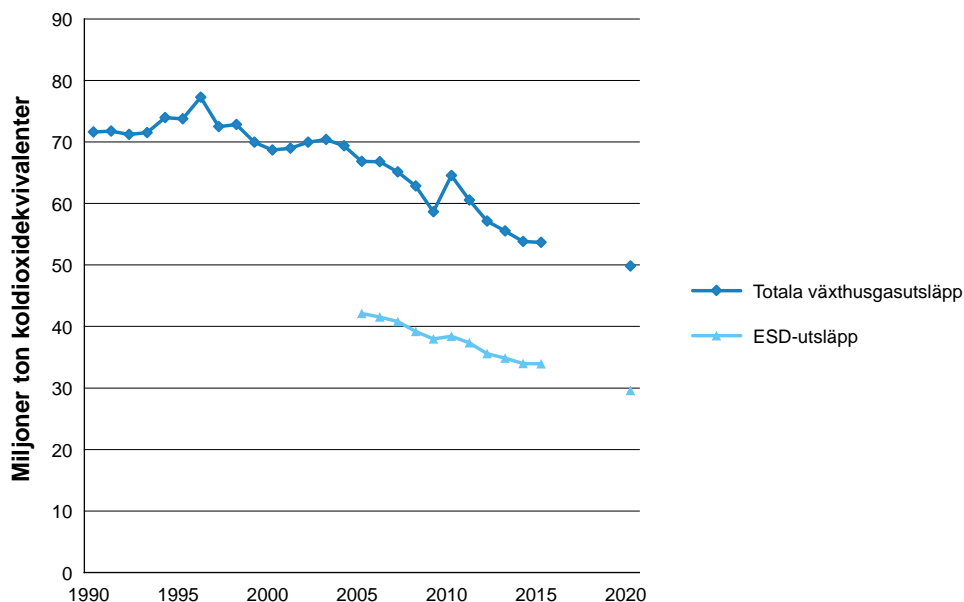
Utsläppen av växthusgaser i Sverige minskar. 2015 uppgick utsläppen till 53,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket innebär en minskning med 25 procent sedan 1990 (se figur E.1). Figuren visar förutom historiska utsläpp av växthusgaser även beräknade utsläpp för 2020, enligt det scenario som har gjorts utifrån beslutade styrmedel till och med juni 2016¹. Utsläppen beräknas enligt scenariot minska ytterligare till 2020. Beslut om etappmålet togs i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat, och innebär att utsläppen som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Det är möjligt att tillgodoräkna sig utsläppsminskningar från investeringsprojekt i andra EU-länder eller flexibla mekanismer.

Etappmålet är formulerat så att en minskning med 40 procent ska ske mellan 1990 och 2020 för utsläpp inom den icke handlande sektorn, motsvarande den andra perioden i handelssystemet. Denna minskning motsvarades

¹ Report for Sweden on assessment of projected progress, 2017.

av 33 procent av 2005 års utsläpp till 2020, baserat på samma underlag som beslutet grundades på. Bedömningen har utgått från utsläppen 2005. Målet har sedan justerats för en utvidgning av handelssystemet till den tredje handelsperioden.

Figur E.1 Utsläpp av växthusgaser 1990–2015 samt scenario för 2020



Rapporterade nationella utsläpp av växthusgaser fram till 2015, inom ESD (utsläppen utanför handelssystemet) och totalt, samt scenario för utsläppen för 2020. Scenariot för 2020 visar på utsläpp något över målnivån på 28,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Källa: Naturvårdsverket

Mer om klimatarbetet och åtgärder och styrmedel för utsläppsminskningar beskrivs i uppföljningen av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Analys

Bedömningen baserad på det senaste scenarioarbetet är att målet kan nås, förutsatt att reduktion genom investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer genomförs i tillräcklig omfattning, alternativt att ytterligare åtgärder införs för att åstadkomma inhemska utsläppsminskningar. Regeringen har aviserat en ambition om att i ökad utsträckning nå etappmålet genom nationella insatser. Det senaste scenariot uppskattar att utsläppen i Sverige utanför handelssystemet 2020 kan uppgå till 29,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Eftersom utsläppen för att nå målnivån behöver minska till 28,8 miljoner ton innebär detta ett gap till målnivån på en knapp miljon ton koldioxidekvivalenter.

Betydelse för Agenda 2030

Se uppföljningen av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Etappmål om luftföroreningar

UPPFÖLJNINGANSANSVARIG MYNDIGHET: NATURVÅRDSVERKET

Begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa

Etappmålet innebär att:

- EU har beslutat om ytterligare begränsningar av nationella utsläpp av luftföroreningar genom en revision av det så kallade takt direktivet senast år 2015.
- Ändringen av Göteborgsprotokollet under Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar har ratificerats av tillräckligt många länder för att ha trätt i kraft senast år 2015.

Sammanfattning

Etappmålet har delvis uppnåtts under 2016 och bedöms uppnås helt till 2018². Arbetet med att revidera takt direktivet har fortgått under året och Ministerrådet antog det nya EU-direktivet den 8 december 2016³. Att arbetet med framtagandet av det nya takt direktivet nu är klart öppnar för att EU och dess medlemsländer ska kunna ratificera Göteborgsprotokollet⁴. Målet har inte uppnåtts inom utsatt tid.

Under 2015 ratificerade Sverige som första land Göteborgsprotokollet under FN:s luftvårdskonvention. USA följde efter och ratificerade, som andra land, protokollet i januari 2017.

Resultat

Förhandlingar om nytt takt direktiv avslutade

2014 påbörjades EU-förhandlingarna om det nya direktivet och dessa har fortgått under 2016. Rådet antog det nya direktivet den 8 december 2016. Ursprungligen var målet att dödligheten från luftföroreningar skulle minska med 52 procent. Resultatet efter justerade åtaganden blev istället 50 procent minskad dödlighet jämfört med 2005. Detta innebär tio procentenheter minskad dödlighet från luftföroreningar jämfört med effekten av redan beslutade styrmedel.

² Bedömning utifrån ratificeringsstatus som diskuterades vid 36:e sessionen med Executive Body (EB36).

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L2284>

⁴ CLRTAP, EB (2013) 1999 Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Groundlevel Ozone to the Convention on Longrange Transboundary Air Pollution, as amended on 4 May 2012, 6 May 2013, ECE/EB.AIR/114.

Ratificering av reviderat Göteborgsprotokoll

Inom FN:s luftvårdskonvention antogs 2012 ett reviderat Göteborgsprotokoll. Ändringarna träder i kraft när två tredjedelar av parterna (till nuvarande protokoll) har ratificerat det reviderade protokollet. Det innebär att EU-länderna är nyckeln till att revideringarna träder i kraft. Som första land ratificerade Sverige det reviderade protokollet den 16 november 2015. Flertalet EU-länder har deklarerat att de inte kommer att kunna ratificera protokollet förrän förhandlingarna om takt direktivet är klara och ett nytt direktiv är på plats. I och med att det reviderade takt direktivet antagits kan därför flera parter komma att ratificera. I skrivande stund har två stater ratificerat det reviderade Göteborgsprotokollet, Sverige och USA.

Analys

Etappmålet har delvis uppnåtts under 2016 och bedöms uppnås i sin helhet till 2018⁵. Arbetet med att revidera takt direktivet har fortgått under året och Ministerrådet antog det nya EU-direktivet den 8 december 2016⁶. Att arbetet med framtagandet av det nya takt direktivet nu är klart öppnar för att EU och dess medlemsländer ska kunna ratificera Göteborgsprotokollet⁷. Målet har inte uppnåtts inom utsatt tid.

Det reviderade Göteborgsprotokollet har ännu inte trätt i kraft. Det sker först när två tredjedelar av parterna (till nuvarande protokoll) har ratificerat. Ett av syftena med revideringen var att möjliggöra för nya parter att ansluta sig till protokollet. Nya parter kan dock inte ansluta sig förrän protokollet har trätt i kraft varför EU och dess medlemsländer har stor möjlighet att påverka tidplanen. Sverige ratificerade som första land det reviderade protokollet under 2015. Sverige bör verka för att dels övriga EU-länder ska ratificera det reviderade protokollet så snart som möjligt, dels stödja nya ratificeringar från de så kallade EECCA- och SEE-länderna i östra samt sydöstra Europa, Kaukasus och Centralasien.

Att nå etappmålet inom utsatt tid är inte möjligt med skrivningen att det reviderade Göteborgsprotokollet skulle trätt i kraft under 2015. Det är dock rimligt att ändå följa upp detta mål tills protokollet träder i kraft.

Betydelse för Agenda 2030

Betydelsen av ett globalt luftvårdsarbete kopplar till följande mål inom Agenda 2030: 2. *Ingen hunger*, 3. *Hälsa och välbefinnande* samt 13. *Bekämpa klimatförändringen*.

⁵ Bedömning utifrån ratificeringsstatus som diskuterades vid 36:e sessionen med Executive Body (EB36).

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L2284>

⁷ CLRTAP, EB (2013) 1999 Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Groundlevel Ozone to the Convention on Longrange Transboundary Air Pollution, as amended on 4 May 2012, 6 May 2013, ECE/EB.AIR/114.

Ozon medför skador på växande gröda för stora belopp. Delmål 2.4 om att senast 2030 uppnå hållbara system för livsmedelsförsörjning kräver överenskommelser för att minska utsläpp av ozonbildande och klimatpåverkande ämnen, däribland luftföroreningar som kväveoxider, flyktiga organiska ämnen, metan och sot. Ett globalt luftvårdsarbete är ett viktigt element i delmål 13.2 om att integrera klimatåtgärder i politik och strategier. Det gäller till exempel att inom takt direktivet fokusera på att minska utsläppen av källor till partiklar (PM_{2,5}) som även släpper ut sot. Minskade utsläpp är även en förutsättning för att nå delmål 3.9, om att minska döds- och sjukdomsfall från luftföroreningar.

Begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten

Utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar ska ha börjat minska från fartygstrafiken i Östersjön och Nordsjön senast 2016.

Etappmålet har uppnåtts. För mer information, se förra årets uppföljning.

Luftföroreningar från småskalig vedeldning

Nya pannor för småskalig vedeldning ska ha låga utsläpp av luftföroreningar och hög verkningsgrad. Boverket har i uppdrag att förbereda nya byggregler under 2012.

Etappmålet har uppnåtts. För mer information se förra årets uppföljning.

Etappmål för farliga ämnen

ANSVARIG MYNDIGHET: KEMIKALIEINSPEKTIONEN

Särskilt farliga ämnen

Etappmålet om särskilt farliga ämnen är att beslut som fattas inom Europeiska unionen och internationellt om sådana ämnen ska innehålla åtgärder som innebär att:

- *hormonstörande respektive kraftigt allergiframkallande ämnen betraktas som särskilt farliga ämnen i relevanta regelverk senast 2015,*
- *särskilt farliga ämnen blir föremål för prövning eller beslut om utfasning under gällande regelverk inom alla användningsområden senast 2018,*
- *särskilt farliga ämnen i produktionsprocesser används endast under strikt reglerade omständigheter senast 2018, och*
- *uttrycket "särskilt farliga ämnen" i relevanta regelverk även inkluderar ämnen med andra allvarliga egenskaper än de som omfattas av nuvarande specifika kriterier och som inger motsvarande grad av betänklighet senast 2018.*

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Det finns emellertid inom räckhåll. En förutsättning är att EU-kommissionen genomför relevanta regelverk och inte fördröjer viktiga moment i den planerade implementeringen samt att EU:s medlemsländer satsar de resurser som behövs för genomförande.

Förutsättningar finns till stor del för att hormonstörande ämnen ska kunna betraktas som särskilt farliga ämnen (SVHC) i olika relevanta regelverk. Kommissionen har under 2016, om än kraftigt försenat, presenterat ett förslag till kriterier för identifiering av hormonstörande ämnen inom ramen för biocid- och växtskyddsförordningarna. Bland andra Sverige anser dock att de föreslagna kriterierna är utformade så att möjligheterna att förebygga skador på hälsa och miljö blir alltför begränsade och vill se en förändring innan kriterierna fastslås. Kriterierna tillsammans med en vägledning för hur dessa ska tillämpas väntas fastställas under 2017.

Ämnen som orsakar allergi i luftvägarna finns numera representerade på kandidatförteckningen, men ännu finns inget av dessa ämnen upptagna på tillståndslistan i Reach. Ett förslag från Kemikalieinspektionen, om att för första gången identifiera ett hudsensibiliserande ämne (akrylaten HDDA) som särskilt farligt ämne, fick i slutskedet stöd av för få medlemsländer. Det bedöms nu bli svårt att ta fram de data som tycks krävas för att få gehör för att hudsensibiliserande ämnen ska betraktas som SVHC, och därmed inkluderas i

kandidatförteckningen. Den första punkten i etappmålet kan därför ännu inte sägas vara uppnådd.

Dataunderlag för att identifiera särskilt farliga ämnen är nu tillgängligt i större omfattning än tidigare. Det krävs ett mycket ambitiöst genomförande av kommissionens färdplan för särskilt farliga ämnen om etappmålet ska kunna uppnås. Jämförande bedömning av substitutionskandidater inom biocid- och växtskyddsförordningarna väntas ge striktare reglering av särskilt farliga ämnen. Begränsning och utfasning av särskilt farliga ämnen sker inom regelverk på EU-nivå, såsom Reach-förordningen och RoHS-direktivet men också inom internationella konventioner. Det är fortsatt viktigt att arbeta med implementeringen av europeisk kemikalielagstiftning och utveckling av globala styrmedel. Nuvarande miljöpolitiska läge inom EU gör att genomförandetakten är för långsam. Det är inte sannolikt att etappmålets delar med målar 2018 är möjliga att nå i tid.

Resultat

Hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen

Hormonstörande ämnen pekas idag ut som särskilt farliga i flera relevanta regelverk. Samtidigt återstår oklarheter om hur ämnena i praktiken ska hanteras. EU-kommissionens arbete med att ta fram kriterier för identifiering av hormonstörande ämnen inom ramen för biocid- och växtskyddsförordningarna har under 2016 resulterat i ett förslag, om än kraftigt försenat. Sverige stämde under 2014 kommissionen för att inte ha följt bestämmelserna i EU:s förordning om biocidprodukter och fick sedermera rätt. Sverige och andra medlemsländer har kommenterat de nu föreslagna kriterierna, eftersom de är utformade så att möjligheterna att förebygga skador på hälsa och miljö blir alltför begränsade. I januari 2017 fanns sju ämnen på kandidatförteckningen, som alla har identifierats som SVHC på grund av att de är hormonstörande för organismer i miljön. SVHC-identifiering har hittills skett från fall till fall, utan EU-överenskomna kriterier för hormonstörande ämnen.

I januari 2017 fanns tre luftvägssensibiliserande ämnen på kandidatförteckningen, men ännu inget på tillståndslistan i Reach, Bilaga XIV. Europeiska kemikaliemyndigheten ECHA:s medlemsstatskommitté kunde inte enas om det senaste förslaget (den organiska syraanhydriden TMA). När det gäller hudsensibiliserande ämnen fick Kemikalieinspektionen inte gehör för ett förslag om att föra upp 1,6-hexandioldiakrylat (HDDA) på kandidatförteckningen. Det starkt allergiframkallande ämnet metylisotiazolinon (MI) har förbjudits i kosmetikaförordningen i produkter som inte sköljs av vid användningen.⁸

⁸ Kommissionens förordning (EU) 2016/1198 av den 22 juli 2016 om ändring av bilaga V till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter.

Begränsning av särskilt farliga ämnen i Reach

Enligt ECHA:s färdplan för särskilt farliga ämnen ska alla relevanta SVHC-ämnen finnas på kandidatförteckningen 2020. Ett nytt ämne har lagts till kandidatförteckningen i Reach under 2016. Ytterligare fyra ämnen beslutades i december 2016, och fördes upp på förteckningen i januari 2017. Ett av ämnena hade föreslagits av Kemikalieinspektionen (det högfluorerade ämnet PFDA). Listan omfattar nu 173 särskilt farliga ämnen. Dessa ämnen kan bli aktuella för tillståndsprövning, och därmed påskyndas utfasningen av dem. I december fattade Reachkommittén beslut om att utöka Bilaga XIV (tillståndslistan) med 12 ämnen till att omfatta totalt 43 ämnen.

Tillståndssystemet i Reach prövas nu i praktiken. Hur de första tillstånden utformas är principiellt viktigt för den fortsatta tillämpningen, särskilt att regleringen blir strikt begränsande. Alltför breda användningsområden riskerar att urholka avsikten med tillståndsförfarandet, nämligen att användningen med tiden ska upphöra. Kommissionen har under 2016 godkänt breda tillståndsansökningar för återvunnet material med mjukgöraren DEHP (en ftalat) och för pigment baserade på blykromater. Dessa är utfasade sedan lång tid i Sverige och flera andra länder. För blykromater fick Sverige under 2016 igenom ett villkor i tillståndet om tydligare åiterrapportering från nedströmsanvändare till tillståndsinnehavare. I åiterrapporteringen ska nedströmsanvändaren motivera vilka egenskaper hos pigmenten som är nödvändiga för användningen. Sverige stödde ändå inte tillståndsansökan och har också stämt EU-kommissionen, eftersom det enligt lagstiftningen inte ska kunna ges tillstånd när det finns fullgoda alternativ.

För flera ämnen har dock tillståndssystemet medfört att användningen inom EU i stort sett bör ha upphört, eftersom inga ansökningar om tillstånd skickats in. Det gäller exempelvis industrikemikalierna DIBP, BBP, diarsenik-pentaoxid, TCEP och 2,4-DNT. För andra ämnen, där tillståndsansökningar har lämnats in, har vissa användningar upphört eller minskat. För närvarande behandlas många tillståndsansökningar för krom(VI)-föreningar och för trikloretylen, det senare är ett ämne som Sverige tidigare haft nationella begränsningsregler för. Vissa typer av användningar, till exempel som intermediär⁹ eller inom forskning och utveckling, omfattas inte av tillståndssystemet och där kan ämnena fortfarande användas.

Inom ramen för Reach-förordningen (bilaga XVII) som reglerar ämnen med oacceptabla risker för människa eller miljö har under 2016 begränsningar beslutats för:

- ammoniumsalter i cellulosabaserad isolering,
- bisfenol A i termopapper,
- krysotil samt
- decaBDE, som också behandlas inom Stockholmskonventionen.

⁹ En mellanprodukt vid en kemisk reaktion som omvandlas till ett annat ämne.

Det har beslutats om ett generellt förbud för det högfluorerade ämnet PFOA och dess prekursorer (ämnen som omvandlas till PFOA). Förbudet har vissa undantag och genomförandet kommer att ske under en lång tidsperiod.

Begränsningar inom andra regelverk

Vid ansökan om godkännande av växtskyddsmedel ska, om produkten innehåller kandidatämnen för substitution, en så kallad jämförandebedömning göras. Om alternativ finns som innebär mindre risk för hälsa och miljö, ska produkten förbjudas eller begränsas. Motsvarande regler gäller för biocidprodukter. EU-kommissionen har under 2016 beslutat om ytterligare verksamma ämnen som kandidater för substitution. Totalt är nu 29 biocidämnen och 87 växtskyddsämnen identifierade. Kemikalieinspektionen har under 2016 gjort jämförandebedömningar för 12 biocidprodukter. För nio av dessa ämnen som innehöll det verksamma ämnet kreosot beslutades om att begränsa produktens användningsområden. Ingen av de övriga produkterna förbjöds eller begränsades. När det gäller växtskyddsämnen gjordes inga jämförandebedömningar under 2016.

Inom CLP-förordningen om klassificering och märkning för kemiska ämnen och blandningar har beslut tagits som bidrar till begränsad användning. I den senaste uppdateringen av CLP-förordningen, rörande nya harmoniserade klassificeringar, har Kemikalieinspektionen bidragit med förslag och underlag för sex ämnen. Under 2016 har krav för CMR-ämnen¹⁰ och hormonstörande ämnen i medicintekniska produkter beslutats¹¹. Sådana ämnen får endast användas undantagsvis, och produkten måste i så fall märkas om ämnena förekommer i halter över 0,1 viktprocent. Produkterna ska dessutom ha instruktion om risker och riskminskande åtgärder för barn, gravida, ammande kvinnor eller andra särskilt känsliga patientgrupper. En ny förordning för veterinärmedicinska läkemedel håller på att tas fram. I samband med det övervägs en paragraf om möjligheten att avslå medel som innehåller PBT-substanser¹². Läkemedelsverket ingår i en arbetsgrupp inom den europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) som utreder problematiken kring detta. Under året har ett så kallat reflection paper angående PBT-substanser varit ute för konsultation. Arbetsgruppen arbetar nu med att bedöma inkomna svar. Kemikalieinspektionen har tagit fram underlag till ett begränsningsförslag enligt RoHS-direktivet för medellånga klorparaffiner (MCCP). Begränsningsförslaget kan vara klart tidigast 2017.

Kemikalieinspektionen är medlem i den expertkommitté som förbereder rekommendationer om nya ämnen att ta upp i Stockholmskonventionen. Kommittén hade till mötet under 2016 tagit fram en riskprofil för

¹⁰ CMR-ämnen är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska.

¹¹ Publicering i EU:s officiella tidning av en ny förordning är planerad till början av 2017. Reglerna börjar gälla 3 år senare.

¹² Kemikalier med PBT-egenskaper är långlivade (persistenta), kan lagras i levande vävnad (bioackumulerbara) och är giftiga (toxiska).

perfluoroktansyra, (PFOA), en uppdaterad riskprofil för dikofol samt en riskhanteringsplan för kortkedjiga klorparaffiner (SCCPs). Ytterligare information om hexaklorbutadien (HCBD), som oavsiktligt bildas vid framställning av andra klorerade ämnen, har också tagits fram av expertkommittén.

Analys

Etappmålet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Det pågår emellertid arbete som innebär betydande framsteg. En förutsättning är dock att EU-kommissionen genomför relevanta regelverk och inte fördröjer viktiga moment i den planerade implementeringen samt att EU:s medlemsländer satsar de resurser som behövs för genomförande.

Hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen

Förutsättningar finns till stor del på plats för att hormonstörande ämnen ska kunna betraktas som särskilt farliga ämnen i olika relevanta regelverk. Eftersom kriterierna för identifiering av hormonstörande ämnen ännu inte är fastställda, är det dock inte klart hur dessa ämnen kommer att regleras i praktiken. För möjligheterna att förebygga skador på hälsa och miljö är det angeläget att de kommentarer som Sverige och andra länder har framfört på kommissionens nuvarande förslag tas tillvara, och att förslaget omarbetas och slutförs i början av 2017. Det är likaledes angeläget att det arbete som påbörjats inom kemikaliemyndigheten ECHA och livsmedelsmyndigheten EFSA, för att ta fram en vägledning för tillämpning av kriterierna, också blir klart under det kommande året. Detta skulle säkerställa att arbetet med att reglera hormonstörande ämnen inom EU kan komma till stånd.

Beslutet att inte identifiera det hudsensibiliserande ämnet HDDA som SVHC-ämne kan komma att få principiell betydelse, eftersom de data som tycks krävas för att få gehör för att hudsensibiliserande ämnen ska kunna betraktas som SVHC är svåra att få fram. Kemikalieinspektionen har stött på motstånd från andra medlemsländer också i riskhanteringsanalysen av allergiframkallande ämnen i textilier. Kemikalieinspektionen anser att EU bör införa en begränsning, men beviskraven för att få igenom ett förslag är för högt ställda i förhållande till de vetenskapliga studier som utförs på sådana ämnen. Problemet är inte unikt för textil, utan gäller reglering av hudsensibiliserande ämnen generellt. Med avseende på allergiframkallande ämnen är målet ännu inte uppnått.

Begränsning och utfasning av särskilt farliga ämnen

Den jämförande bedömningen av substitutionskandidater inom EU:s växtskyddsförordning och biocidproduktförordning väntas ge en striktare reglering av särskilt farliga ämnen. Prövning, beslut om begränsning och utfasning av särskilt farliga ämnen fortgår inom flera regelverk på EU-nivå. Det gäller kandidatämnen för substitution i Reach, växtskyddsmedels- och

biocidförordningarna, tillståndssystemet och begränsningsreglerna i Reach samt vissa specifika regler i produktdirektiv som RoHS- och leksaksdirektivet. Även internationella konventioner som Stockholmskonventionen och Minamatakonventionen spelar en stor roll för utfasningen av särskilt farliga ämnen. Vilken skyddsnivå som i praktiken kommer att uppnås sätts nu på prov. Inom tillståndssystemet har under 2016 förekommit exempel på förslag till alltför vida tillstånd för särskilt farliga ämnen. Det är fortsatt mycket kostsamt att ta fram det underlag som krävs för begränsningar av användningen av ämnen i EU, och bara ett fåtal länder bidrar med sådana underlag.

Det är inte sannolikt att etappmålets delar med målår 2018 är möjliga att nå i tid av flera anledningar. Dataunderlag för att identifiera särskilt farliga ämnen är först nu tillgängliga i större omfattning. Det krävs vidare ett mycket ambitiöst genomförande av EU-kommissionens färdplan för särskilt farliga ämnen. Nuvarande miljöpolitiska läge inom EU gör att genomförandetakten är för långsam. Det krävs därför starka insatser, både på teknisk och på politisk nivå, för att öka förutsättningarna för att etappmålet ska kunna nås inom en snar framtid. Det är fortsatt viktigt att arbeta för en stark implementering av europeisk kemikalielagstiftning och utveckling av globala styrmedel.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål inom Agenda 2030: 2.1, 2.4, 3.9, 6.1, 6.3, 6.6, 8.8, 11.6, 12.4, 12.5, 14.1, 15.1, 15.4 och 15.5.¹³

Kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper

Etappmålet om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper är att beslut som fattas inom EU och internationellt ställer krav på att uppgifter om miljö- och hälsofarliga egenskaper hos kemiska ämnen ska vara tillgängliga och tillräckliga för att möjliggöra riskbedömning för alla användningsområden. Besluten ska innehålla åtgärder som innebär att:

- *Relevanta regelverk ställer senast år 2015 krav på kunskap samt uppgifter om förekomst gällande nanopartiklar och nanomaterial som är tillräckliga för att bedöma och minimera hälso- och miljöeffekter av sådana.*
- *Förutsättningar finns senast år 2015 för att relevanta regelverk kan beakta kombinationseffekter vid exponering för kemikalier.*
- *Regelverken beaktar senast år 2015 att barn är särskilt känsliga för påverkan från kemikalier.*

¹³ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 10/16.

- Informationskraven i samband med registrering i Reach för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter (mindre än 10 ton per tillverkare eller importör och år) stärks senast år 2018.

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Utvecklingen när det gäller att ta fram kunskap om ämnens miljö- och hälsoegenskaper har dock generellt sett gått starkt framåt. Förutsättningarna för att uppnå målet kommer sannolikt att förbättras under de närmaste åren, och till stor del kan målet troligen nås inom några år efter det sista måläret 2018. Denna bedömning gäller främst för nanomaterial och beaktande av barns särskilda känslighet. Det tar sannolikt längre tid att genomföra en anpassning av regelverken för att höja informationskraven för lågvolyämnen och ta hänsyn till kombinationseffekter. Kommissionens arbete med en EU-strategi för giftfri miljö bedöms vara betydelsefullt för att nå målet.

Kunskap för att bedöma och minimera effekter av nanomaterial

Nationella nanoregister har införts i flera EU-länder. I Sverige finns förslag att den som anmäler produkter till produktregistret även ska lämna information om de nanomaterial som produkten innehåller¹⁴. Nanospecifik information förväntas kunna anmälas och registreras från 2019.

Särskilda informationskrav vid registrering i Reach är nödvändiga för att anpassa riskhanteringen till nanomaterialens särskilda egenskaper. Förslag till förändringar av bilagorna inom Reach har försenats, och förändringar kommer inte att beslutas i tid för att användas i nästa registreringsomgång, 2018. Etappmålet punkt om nanomaterial har inte uppnåtts inom uppsatt tid (senast 2015).

Förutsättningar för att regelverken ska beakta kombinationseffekter

En omfattande kunskapsuppbyggnad och metodutveckling sker inom området, men att utveckla och anpassa regelverken har ännu inte påbörjats. Etappmålet punkt om kombinationseffekter har inte uppnåtts inom uppsatt tid (senast 2015). Kunskapsutvecklingen är dock sådan att trycket dels på att ta fram vägledningars dels på att anpassa regelverken så att de tar hänsyn till kombinationseffekter, bedöms öka.

Regelverken beaktar barns känslighet

EU:s leksaksdirektiv innehåller specifika kemikaliekraav som började tillämpas 2013. De har väsentligt ökat skyddsnivån för barn jämfört med tidigare. Under 2016 togs beslut om att reglera ytterligare två ämnen enligt direktivet.

¹⁴ Kemikalieinspektionen (2015). Förslag om utökad anmälningsplikt för nanomaterial. Rapport 10/15.

Det pågår också diskussion om att begränsa ytterligare ämnen. Fler steg i rätt riktning har tagits under 2016 i arbetet med att ta fram nya vägledningar liksom att se över befintliga vägledningar till EU:s lagstiftning. I den uppdaterade vägledningen för konsumentexponering för Reach tydliggjordes att det är väsentligt att bedöma barns exponering för kemiska ämnen. Generellt är dock dagens lagstiftning fortfarande otillräcklig när det gäller att beakta barn särskilda känslighet.^{15,16} Etappmålet om att regelverken ska beakta barns känslighet har inte uppnåtts inom uppsatt tid (senast 2015).

Stärkta informationskrav för lågvolymsämnena

Ämnen som tillverkas eller importeras i volymer om 1–10 ton årligen (av samma tillverkare eller importör) omfattas av de lägsta informationskraven i Reach. Kraven är otillräckliga för riskbedömning och säker hantering. EU-kommissionen presenterade 2015 kostnads-nyttoberäkningar för fem scenarier med utökade informationskrav för dessa lågvolymsämnena.^{17,18} Kommissionen framförde samtidigt att ändringar av informationskraven kräver konsekvensbedömning, och dessutom att tiden till registreringsomgången 2018 inte räcker till och att uppdateringar möjligen kan införas senare. I dagsläget verkar det därmed inte möjligt att kunna genomdriva tillräckliga förbättringar i tid. Etappmålet om lågvolymsämnena har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid (senast 2018).

För en stor del av lågvolymsämnen förbättras kunskapsläget dock av att kemikaliemyndigheten ECHA har en strategi för att underlätta för registranter att tillämpa bilaga 3 i Reach inför registreringen 2018.¹⁹ Strategin väntas bidra dels till att farliga lågvolymsämnena som uppfyller kriterierna i bilaga 3 identifieras, dels till att hälso- och miljödata därmed registreras för dessa ämnen, vilket annars kunde förväntas ske i lägre grad.

Resultat

Kunskap för att bedöma och minimera effekter av nanomaterial

Bilagorna till Reach behöver anpassas så att de inkluderar relevanta fysikalisk-kemiska data för en karaktärisering av nanomaterial. Kommissionen har efter upprepade förseningar utlovat att ändringar i Reachs bilagor ska slutföras under 2017. Det blir emellertid för sent för att ingå i de registreringarna av ämnen som ska ske i maj 2018.

¹⁵ Kemikalieinspektionen (2012). Children and Chemical Safety – An Inventory of Activities by International and National Organizations and Agencies. Rapport 3/12.

¹⁶ Kemikalieinspektionen (2013). Barn och kemikaliesäkerhet – lagstiftning och andra styrmedel. PM 6/13.

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/publications_en.htm

¹⁸ <https://chemicalwatch.com/23364/no-clear-case-for-change-on-low-volume-substances>

¹⁹ http://echa.europa.eu/documents/10162/13552/reach_roadmap_2018_web_final_en.pdf

Kemikaliemyndigheten ECHA har startat en process för att uppdatera vägledningen för registrering av nanomaterial. Även flera andra vägledningar uppdateras:

- Definition av olika nanoformer i samband med vägledning för registrering.
- Användning av data för olika nanoformer av samma substans.
- Informationskrav och riskbedömning av nanomaterial med avseende på human toxicitet.
- Informationskrav och riskbedömning av nanomaterial med avseende på ekotoxicitet.

Som underlag för att utveckla regler för nanomaterial behövs också en bättre överblick och ökad kunskap om vilka nanomaterial som finns på marknaden. Under 2016 beslöt dock kommissionen att inte inrätta ett EU-register, utan istället förespråka en nanoplattform (Nano Observatory) som ECHA ska ansvara för. En sådan plattform kommer emellertid inte att ha samma möjligheter som ett register att få in nödvändig information från företag. Några medlemsstater har dock infört nationella register, exempelvis Frankrike, Belgien och Danmark. I Sverige togs frågan upp i två tidigare utredningar om nanomaterial^{20,21}, och Kemikalieinspektionen lämnade 2015 ett förslag om att den som anmäler produkter till produktregistret ska, utöver nuvarande registreringsinformation, även lämna information om de nanomaterial som produkten innehåller.²² Regler för nationell registrering av nanomaterial finns nu med i nytryck av myndighetens föreskrifter²³, och förslaget är för närvarande ut på remiss. Nanospecifik information förväntas kunna börja anmälas 2019.

Ett EU-forskningsprojekt, NANoREG²⁴, med inriktning på regulatoriska frågeställningar och policyutveckling för nanomaterial avslutades 2016. Resultaten därifrån tillvaratas nu i ett nytt projekt, ProSafe²⁵, som bland annat ska ta fram ett policydokument riktat till myndigheter och industri.

Förutsättningar för att regelverken ska beakta kombinationseffekter

EU-kommissionens forskningscenter, Joint Research Center (JRC), har de senaste åren publicerat ett antal rapporter, som kan utgöra kunskapsunderlag för att utveckla regelverken och skapa förutsättningar för att beakta kombinationseffekter. En översikt av lagstiftning och vägledningar om kombinationseffekter från såväl EU som andra länder och internationella organisationer

²⁰ Kemikalieinspektionen (2010). Säker användning av nanomaterial. Behov av reglering och andra åtgärder. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 1/10.

²¹ SOU 2013:70 Säker Utveckling! Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial

²² Kemikalieinspektionen (2015). Förslag om utökad anmälningsplikt för nanomaterial. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 10/15.

²³ KIFS 2008:2 om kemiska produkter och biotekniska organismer

²⁴ <http://www.nanoreg.eu/> Forskningsprojekt under sjunde ramprogrammet.

²⁵ <http://www.h2020-prosafe.eu/> Forskningsprojekt under Horizon 2020.

publicerades 2014.²⁶ Året därpå kom en översikt över ny och alternativ metodik för bedömning av kombinationseffekter.²⁷ JRC ser en stark potential i användningen av nya verktyg, men konstaterar också att mer vägledning behövs för att dessa ska komma till bred användning. 2016 publicerade JRC en översikt med fallstudier av publicerade riskbedömningar för blandningar av kemiska ämnen²⁸.

Den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA, har de senaste åren bedrivit flera aktiviteter som berör kombinationseffekter, bland annat arbete med så kallade cumulative assessment groups (CAGs)²⁹ som grupperar ämnen med liknande toxiska egenskaper, och vägledningar för kumulativ riskbedömning av växtskyddsmedel³⁰. Under 2016 tillsatte EFSA en expertgrupp och startade ett flerårigt projekt, MixTox³¹. Initiativet avses att bli banbrytande beträffande att utarbeta metoder för riskbedömning av kombinerad exponering från många kemiska ämnen.

Ministerrådet efterlyser, i de rådsslutsatser³² som antogs i december 2016³³, EU-kommissionens rapport om bedömning av blandningar av kemiska ämnen. Rapporten, som kommissionen 2012³⁴ utlovade skulle vara klar till 2015, har ännu inte publicerats.

Flera stora EU-finansierade forskningsprojekt tar årligen fram resultat som bidrar till den kunskapsuppbyggnad och metodutveckling som behövs för att kunna ta fram vägledningar och att anpassa regelverken så att de tar hänsyn till kombinationseffekter. Tre sådana exempel är:

- EuroMix³⁵, som syftar till att ta fram en teststrategi och strategi för riskbedömning av kombinerad exponering från många kemiska ämnen med olika källor.
- SOLUTIONS³⁶, med syftet att ta fram verktyg för miljöövervakning, identifiering, prioritering och modeller för bedömning av exponering, effekter och risker.
- HBM4EU³⁷, en stark satsning på hälsorelaterad miljöövervakning som ska bidra med kunskap och jämförbara data kring människors exponering för kemiska ämnen och blandningar i EU.

²⁶ JRC Science and Policy Reports (2014). Assessment of Mixtures - Review of Regulatory Requirements and Guidance.

²⁷ JRC Technical Reports (2015). Scientific methodologies for the assessment of combined effects of chemicals – a survey and literature review.

²⁸ JRC Technical Reports (2016). Review of case studies on the human and environmental risk assessment of chemical mixtures. Identification of priorities, methodologies, data gaps, future needs.

²⁹ <http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/130712>, <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/538e>

³⁰ <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/pesticides>

³¹ <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/chemicalmixtures>

³² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15046-2016-INIT/en/pdf>

³³ <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2016/12/19/>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0252>

³⁵ <https://www.euromixproject.eu/>

³⁶ <http://www.solutions-project.eu/project/>

³⁷ <http://www.eea.europa.eu/themes/human/human-biomonitoring>

I Sverige startades 2016 ett nytt forskningscentrum vid Göteborgs universitet, Centrum för framtidens kemiska riskanalyser och styrning, FRAM.³⁸ Forskningen är tvärvetenskaplig med fokus på kombinationseffekter orsakade av blandningar av kemiska ämnen i vattenmiljö.

Regelverken beaktar barns känslighet

Kemikaliekontrollen bör fokusera bland annat på att skydda människans fortplantning och barns hälsa. Produkter som Kemikalieinspektionen har låtit analysera under året med avseende på farliga ämnen har tillhört produktgrupper som barn kommer i kontakt med i sin vardag:

- leksaker och barnvårdsartiklar;
- kläder, skor och accessoarer;
- elektriska produkter;
- byggvaror och inredning;
- sport- och fritidsvaror samt
- vissa kemiska produkter.

Under 2016 har beslut tagits inom EU-kommissionen att begränsa två ämnen i leksaksdirektivet: fenol och bisfenol A (BPA). Båda ämnena är redan reglerade, genom den generella CMR-gränsen, men de nya besluten innebär en skärpning av kraven. Att se över och begränsa ämnen i direktivet sker fortlöpande. Det har exempelvis länge diskuterats att sänka gränsvärdena för bly i leksaker. Under året har den möjligheten tagit ett stort steg framåt, eftersom EU:s ministerråd numera är för en skärpning – ett beslut i frågan kommer troligen under 2017. EU-kommissionen har under 2016 också beslutat om en begränsning av bisfenol A i så kallat termopapper, som används för exempelvis kvitton och biljetter, eftersom dessa har identifierats som en betydande källa till exponering för barn.

Den europeiska kemikaliemyndigheten ECHA publicerade i juli 2016 en uppdaterad vägledning för bedömning av konsumenters exponering³⁹, i vilken barns särskilda känslighet för kemikalier har tydliggjorts. ECHA tog även fram en vägledning om vad barn kan stoppa i munnen, som ett stöd till den ftalat-begränsning som finns i Reach⁴⁰.

Stärkta informationskrav för lågvolymännen

Enligt tidplanen för infasning i Reach ska lågvolymännen (ämnen som tillverkas i volymer om 1–10 ton per tillverkare eller importör och år) registreras

³⁸ <http://fram.gu.se/About/?languageId=100001&disableRedirect=true&returnUrl=http%3A%2F%2Ffram.gu.se%2Fsvenska%2Fom%2F>

³⁹ ECHA Guidance (2016). Guidance on Information Requirements and Chemical Safety Assessment Chapter R.15: Consumer exposure assessment.

⁴⁰ Guideline on the interpretation of the concept "which can be placed in the mouth" as laid down in the entry 52 of Annex XVII to REACH Regulation 1907/2006

senast i maj 2018. De informationskrav som idag gäller vid registrering av dessa ämnen omfattar antingen endast fysikalisk-kemiska egenskaper eller en alltför begränsad mängd hälso- och miljödata för att möjliggöra en tillräcklig riskbedömning av ämnet. EU-kommissionen har presenterat kostnadsnyttoberäkningar för fem olika scenarier med utökade informationskrav för dessa lågvolymsämnen.^{41,42} Studien utgör en del av underlaget för en rapport om Reach-förordningens funktion som kommissionen ska publicera 2017. Kommissionen kräver dock ändringar av informationskrav i Reach konsekvensbedömningar, som inte hinner utföras innan registreringsomgången 2018.

Inför nästa registreringsomgång av ämnen 2018 har ECHA tagit fram en så kallad färdplan⁴³ med information och vägledning för att stödja registranterna. Detta bland annat för att underlätta tillämpningen av de kriterier (Reach, bilaga 3) som avgör när hälso- och miljödata krävs för lågvolymsämnen som är infasningsämnen. ECHA har under 2016 upprättat en förteckning av ämnen som sannolikt uppfyller kriterierna samt även utvecklat mallar och arbetsflöden⁴⁴.

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Utvecklingen när det gäller att ta fram kunskap om ämnens miljö- och hälsoegenskaper har dock generellt sett gått starkt framåt. Förutsättningarna för att nå etappmålet kommer sannolikt att förbättras de närmaste åren, och till stor del kan dessa troligen nås inom några år efter det sista måläret 2018. Enligt EU:s sjunde miljöhandlingsprogram ska EU-kommissionen till 2018 utveckla en EU-strategi för en giftfri miljö.⁴⁵ Strategin bedöms vara betydelsefull för etappmålet. Kemikalieinspektionen bidrar med en nationell expert som arbetar med strategin. Fyra områden är prioriterade: nanomaterial, hormonstörande ämnen, kombinationseffekter och farliga ämnen i varor.

Inom etappmålet är tre av fyra målår satta till 2015. Inget av målen har ännu uppnåtts. Pågående arbete i EU, liksom de svenska insatser som görs för att påverka, behöver därför fortsätta så att målen kan nås inom de närmaste åren. Det skulle även bidra till grundläggande och nödvändiga förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* i sin helhet, inklusive preciseringar.

Kunskap för att bedöma och minimera effekter av nanomaterial

EU-kommissionen anser att riskhantering av nanomaterial bäst hanteras under Reach-förordningen. Särskilt anpassade informationskrav är dock en

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/publications_en.htm

⁴² <https://chemicalwatch.com/23364/no-clear-case-for-change-on-low-volume-substances>

⁴³ http://echa.europa.eu/documents/10162/13552/reach_roadmap_2018_web_final_en.pdf

⁴⁴ https://echa.europa.eu/view-article/-/journal_content/title/new-support-for-companies-registering-low-tonnage-low-risk-chemicals

⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>

förutsättning för att kunna anpassa hanteringen av risker till nanomaterialens särskilda egenskaper. Därmed krävs förändringar i bilagor och i vägledningsdokument. Sverige bör arbeta för att kommissionens redan försenade förslag till bilagor och vägledningar inte ytterligare ska försenas.

Sverige stödjer inte kommissionens förslag att inrätta en nanoplattform istället för ett register, eftersom plattformens information kommer att vara mer begränsad. En plattform anses inte ge tillräckligt underlag för att utveckla regler som ger förutsättningar för att hantera risker med nanomaterial.

Behovet av och trycket på att anpassa regelverken är emellertid starkt, och rimligen kommer en anpassning att ske inom de närmaste åren. Huruvida förändringarna kommer att vara tillräckliga för att redan inledningsvis bedöma och minimera hälso- och miljöeffekter av nanomaterial är svårt att säga i förväg, men det är fortsatt viktigt med ett högt tryck på kommissionen för att påskynda en sådan utveckling.

Förutsättningar för att regelverken ska beakta kombinationseffekter

Kombinationseffekter beaktas normalt inte vid riskbedömningar enligt Reach. Kombinationseffekter vid exponering för flera aktiva substanser beaktas inte heller vid prövning av bekämpningsmedel, såvida inte dessa substanser ingår i samma bekämpningsmedel. I kemikaliepropositionen från 2013⁴⁶ framfördes behov av en generell kunskapsuppbyggnad om kemikaliers kombinationseffekter. Vidare måste metoder utvecklas för att ta hänsyn till kombinationseffekter och kumulativ exponering vid riskbedömningar. En omfattande uppbyggnad och spridning av kunskap sker också för närvarande inom området, exempelvis genom forskning, konferenser och workshops. Likaså är verksamheten kring metodutveckling och för att ta fram vägledningar hög.

Ny kunskap och nya metoder behöver dessutom omsättas i praktiken, genom att utveckla och anpassa relevanta regelverk så att kombinationseffekter kan beaktas. Detta är ett genomgripande arbete som ännu inte kommit igång. Kunskapsuppbyggnaden kring kemikaliers kombinationseffekter går emellertid framåt, och behovet av att ta fram vägledningar samt att övergripande anpassa regelverken så att de tar hänsyn till kombinationseffekter är stort.

Regelverken beaktar barns känslighet

Att regelverken utvecklas så att barns särskilda känslighet för kemiska ämnen beaktas är fortsatt mycket viktigt. Dagens lagstiftning är otillräcklig när det gäller att identifiera, informera om och begränsa kemikalier som kan leda till skador hos barn.

Leksaksdirektivet är emellertid ett exempel på positiv utveckling, när det gäller att ta ökad hänsyn till barns särskilda känslighet. Arbetet med nya vägledningar tyder också på en ökande medvetenhet, dels om vikten av att särskilt bedöma barns exponering för kemiska ämnen dels att det då kan

⁴⁶ Proposition 2013/14:39. På väg mot en giffri vardag – plattform för kemikaliepolitiken

behövas en något annorlunda metodik. För att en sådan hållning ska få genomslag i relevanta delar av EU:s regelutveckling på kemikalieområdet, krävs dock sannolikt att en tydlig politisk linje formuleras på EU-nivå om barns särskilda känslighet och om behovet av att öka deras skydd. Kommissionens kommande EU-strategi för en giftfri miljö är ett exempel där ett sådant tänkande bör föras in.

Stärkta informationskrav för lågvolyämnerna

I samband med att EU-kommissionen presenterade kostnadsnyttoberäkningar för utökade informationskrav för lågvolyämnerna framförde kommissionen att ändringar av informationskrav i Reach kräver konsekvensbedömningar, som inte hinner utföras innan registreringsomgången 2018. Därmed saknas förutsättningar för utvidgade informationskrav innan dess, och bristen på information riskerar att bli långvarig. Om informationskraven på längre sikt skulle utökas så att registranterna också måste uppdatera sina registreringar med nya data förbättras situationen.

Förslag till hur informationskraven i Reach för lågvolyämnerna kan utvecklas finns presenterat i ett tidigare regeringsuppdrag⁴⁷. Om de föreslagna åtgärderna genomfördes i god tid innan registreringen 2018, bedömdes målet kunna uppnås. Med nuvarande situation är det inte realistiskt att tro att förbättringarna kan genomdrivas i tid. ECHA:s stöd till registranter kommer dock att bidra till dels att farliga lågvolyämnerna som uppfyller kriterierna identifieras dels att fullständiga data enligt bilaga 7 i Reach registreras för dessa ämnen, vilket annars kunde förväntas ske i lägre grad.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål inom Agenda 2030: 3.9, 11.6, 12.4 och 12.8.⁴⁸

Information om farliga ämnen i varor

Etappmålet om information om farliga ämnen i varor är att:

- *Regelverk eller överenskommelser inom EU eller internationellt ska tillämpas så att information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor är tillgänglig för alla berörda senast år 2020.*
- *Reglerna ska införas stegvis för olika varugrupper och i informationen ska särskilt barns hälsa beaktas.*

⁴⁷ Kemikalieinspektionen (2014). Utveckla och effektivisera Reach – en handlingsplan. Rapport 4/14

⁴⁸ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 10/16.

- *Information om hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material och varor görs tillgängliga under varans hela livscykel genom harmoniserade system som omfattar prioriterade varugrupper.*

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Förutsättningarna har förbättrats de senaste åren, men ytterligare insatser krävs. Det gäller både ändrad lagstiftning och frivilliga initiativ för att information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor ska vara tillgänglig för alla berörda senast 2020.

Information om farliga ämnen i varor underlättar utvecklingen av giftfria materialkretslopp, vilket ingår i EU-kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi. Genomförandet av handlingsplanen liksom EU:s kommande strategi för giftfri miljö ger möjligheter för Sverige att verka för utökade informationskrav för prioriterade varugrupper.

Genom att fler särskilt farliga ämnen inom EU förs upp på kandidatförteckningen, utökas informationskravet för varor successivt. En databas med mobilapplikation för konsumenter är under planering. Det kan innebära betydande förenklingar i kommunikationen, men applikationen tar ytterligare några år att färdigställa. Ett frivilligt globalt program som kan lägga grunden för överföring av information om kemikalier i den globala varuhandeln antogs av FN under 2015. FN:s miljöprogram UNEP samarbetar med flera aktörer för att sprida kunskap om programmet, och för att få företag att införa informationssystem.

Resultat

Globalt program om information om ämnen i varor

Ett frivilligt globalt program för information om kemiska ämnen i varor antogs 2015 av det fjärde högnivåmötet för FN:s globala kemikaliestrategi, SAICM⁴⁹. I programmet ingår gemensamma principer och mål för informationsöverföring under en varus hela livscykel samt en guide med konkreta exempel på hur företag kan arbeta. Under 2016 har FN:s miljöprogram UNEP samarbetat främst med aktörer inom textil- och leksaksindustrin för att sprida kunskap om de möjligheter som programmet medför. Sverige har en fortsatt aktiv roll genom att Kemikalieinspektionen är ordförande i projektets styrgrupp.

⁴⁹ <http://web.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/science-and-risk/chemicals-products-cip-programme>

Utveckling av regler

Informationskravet för varor i Reach utökas genom att fler särskilt farliga ämnen identifieras och förs upp på den så kallade kandidatförteckningen⁵⁰. Ett nytt ämne lades till kandidatförteckningen under 2016. För ytterligare fyra ämnen, däribland bisfenol A, fattades beslut i december 2016. Dessa ämnen fördes upp på förteckningen i januari 2017. Förteckningen innehöll då totalt 173 särskilt farliga ämnen, fem fler än i december 2015. EU-kommissionens målsättning är att alla relevanta särskilt farliga ämnen ska vara identifierade till 2020.

På initiativ av miljömyndigheten i Tyskland har ett EU-nätverk bildats för att öka konsumenters nytta av informationskravet. Det ska uppnås genom att skapa en databas och utveckla en mobilapplikation där konsumenter kan efterfråga information om innehållet i varor. Från Sverige deltar organisationen Sveriges konsumenter och Kemikalieinspektionen.

Under 2016 har krav på CMR-ämnen⁵¹ och hormonstörande ämnen⁵² införts i en ny EU-förordning om medicintekniska produkter som börjar gälla 2020⁵³. Ämnena får endast användas undantagsvis, och det måste i så fall märkas på produkten om ämnena förekommer i halter över 0,1 viktprocent. Om barn, gravida, ammande kvinnor eller andra särskilt känsliga patientgrupper behandlas med produkterna, ska instruktion om risker och riskminskande åtgärder finnas.

Sverige har under 2016 bidragit till att ministerrådets slutsatser om EU-kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi⁵⁴ också tydliggör att information om innehåll av farliga ämnen i varor ska föras vidare till avfallsledet. Informationen behövs för en säker avfallshantering och återvinning, och då återvunnet material används till nya varor.

Branschinitiativ om byggvarudeklarationer

Under 2016 har byggvarudeklarationer (BVD) utvecklats för att i digitalt format kommunicera byggvarors miljöinformation genom hela byggkedjan, från materialproducenter till fastighetsförvaltare, så kallade eBVD. Byggvarudeklarationer har idag en omfattande användning i Sverige. I jämförelse med andra länder är det ett unikt system med i dagsläget fler än 10 000 deklarerade byggvaror. Deklarationerna är accepterat av både leverantörer och användare av byggvaror som ett överenskommet format för att lämna miljöinformation.⁵⁵

⁵⁰ <https://www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table>

⁵¹ CMR: Cancerframkallande, Mutagena och Reproduktionsstörande ämnen

⁵² Med referens till identifiering av hormonstörande ämnen enligt Reach- eller Biocidproduktförordningen.

⁵³ Publicering i Official Journal är planerad till början av 2017. Reglerna börja gälla 3 år senare.

⁵⁴ Council conclusions on the EU action plan for the circular economy 367/16 (paragraf 11 m.fl.). 2016-06-20.

⁵⁵ IVL Svenska Miljöinstitutet (2016). En uppdaterad byggvarudeklaration. Rapport NR B 2252.

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Information om innehåll av farliga ämnen i material och varor är mycket bristfällig. Många varor tillverkas utanför EU, vilket försvårar informationsflödet. För att information om innehållet i varor ska bli tillgänglig behöver information överföras i många led, ofta genom komplexa och många gånger internationella leverantörskedjor. Sverige har varit drivande för att det sedan 2015 finns ett frivilligt globalt program med gemensamma mål och principer som kan lägga grunden för informationsöverföring om kemikalier i den globala varuhandeln. En av de viktigaste åtgärderna framöver är att fortsätta sprida kännedom om programmet och verka för att fler företag och branscher inför informationssystem.

Företagens kunskap om informationskraven i Reach har ökat, men tekniska hjälpmedel för att förmedla informationen till konsumenter är inte fullt utvecklade ännu. Den mobilapplikation som förhoppningsvis kommer att göras tillgänglig för konsumenter inom några år kan underlätta kommunikationen. På så vis ökar incitamenten för företag att ta fram relevant information om innehållet i varor.

Informationskravet i Reach är begränsat till att gälla särskilt farliga ämnen på kandidatförteckningen, medan etappmålet omfattar hela gruppen miljö- och hälsofarliga ämnen, exempelvis även allergiframkallande ämnen. Likaså finns inget krav i Reach på att vidareförmedla information om innehåll i material och varor till avfallsledet. Detta gör att styrmedel utöver dagens informationskrav i Reach behövs för att nå etappmålet. Konsumentens rätt att få information om innehåll i en vara behöver stärkas genom att informationen ska vara tillgänglig vid inköpstillfället. EU-kommissionens initiativ för att genomföra handlingsplanen för en cirkulär ekonomi samt utvecklingen av EU:s strategi för giftfri miljö till 2018 inom sjunde miljöhandlingsprogrammet är viktiga möjligheter för Sverige att kommande år driva på för utökade informationskrav.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål inom Agenda 2030: 3.9, 8.8, 11.6, 12.4, 12.5 och 12.8.⁵⁶

⁵⁶ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringssupdrag. Rapport 10/16.

Utveckling och tillämpning av EU:s kemikaliereregler

Etappmålet om utveckling och tillämpning av EU:s kemikaliereregler är att Reach och andra relevanta EU-regelverk, senast 2020 tillämpas eller om så behövs revideras, så att:

- *det i ökad utsträckning blir möjligt att bedöma och pröva grupper av ämnen med liknande inneboende egenskaper, kemisk struktur eller användningsområde, och*
- *substitutionsprincipen och dess tillämpning stärks i samband med begränsningar, tillståndsprövning och andra relevanta moment i regelverket.*

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Utifrån dagens bedömning, är emellertid förutsättningarna goda för att tillämpa befintlig lagstiftning så att etappmålet till stor del kan anses möjligt att nå till 2020. Det kvarstår dock behov av regelutveckling för att anse målet uppfyllt, och det kan sannolikt inte genomföras till dess.

Under 2016 har gruppvis reglering fortsatt att utvecklas och prövas dels inom EU under Reach och RoHS-direktivet, dels nationellt samt internationellt under Stockholmskonventionen. Åtgärder har gjorts för att förankra och utveckla arbetsmetodiken med att hantera och bedöma grupper av ämnen. Det är viktiga steg, men ytterligare åtgärder krävs av teknisk karaktär som metodutveckling och utveckling av styrmedel (lagstiftning och vägledning).

Sverige arbetar för att Reach och andra kemikaliereregler ska utvecklas till att bli mer substitutionsdrivande. För att underlätta substitution behövs bra alternativ, mindre skadliga produkter som företag kan byta till. Det saknas ofta i dag eller förbigås, till exempel i tillståndssystemet. Därför behövs regelutveckling och andra styrmedel för att driva på forskning och innovation, och därigenom få fram mindre miljö- och hälsofarliga kemikalier eller kemikaliefria alternativ för såväl industrikemikalier som bekämpningsmedel.

Resultat

Gruppering av ämnen

Kemikaliekontrollen är idag i hög grad inriktad på att bedöma enskilda ämnen var för sig. De huvudsakliga skälen till att, om möjligt, istället hantera grupper av ämnen är att effektivisera och att motverka oönskad substitution.⁵⁷

⁵⁷ Kemikalieinspektionen (2014). Utveckla och effektivisera Reach - en handlingsplan. Rapport 4/14

Under 2016 har begränsningen för ämnesgruppen PFOA⁵⁸ röstats igenom i Reach-kommittén. Begränsningen omfattar många högfluorerade ämnen med olika användningsområden – som enskilda ämnen, i kemiska produkter och i varor. PFOA är sedan tidigare identifierad som ett PBT-ämne och upptagen på kandidatförteckningen. Kemikalieinspektionen har även, tillsammans med tyska myndigheter, påbörjat ett begränsningsförslag för gruppen perfluorerade karboxylsyror med kolkedjelängder C9–C14, inklusive alla ämnen som kan brytas ner till dessa.

Vidare beslutade Stockholmskonventionens granskningskommitté på sitt möte i oktober 2016 att PFOA, inklusive de ämnen som kan brytas ner till PFOA, ska ingå i kategorin långlivade organiska föroreningar, POP (persistent organic pollutants). Huruvida dessa PFOA-ämnen slutligen inkluderas i Stockholmskonventionen avgörs sannolikt vid partskonferensen 2019. På mötet i oktober antogs också en riskhanteringsplan för gruppen kortkedjiga klorparaffiner (används som mjukgörare och flamskyddsmedel) samt detaljer i riskhanteringsplanen för den tekniska blandningen av dekabromdifenyleter (flamskyddsmedel).

För grupper av ämnen som dels har farliga egenskaper dels används på ett sätt som leder till oönskad exponering, finns sedan tidigare åtgärder inom kemikaliekontrollen. Under 2016 har ytterligare exempel tillkommit. Krav på CMR-ämnen⁵⁹ och hormonstörande ämnen har införts i en ny EU-förordning om medicintekniska produkter som träder ikraft 2020⁶⁰. Ett annat exempel är ett förslag från EU-kommissionen om att förbjuda CMR-ämnen i konsumentvaror av textil.⁶¹

Kemikalieinspektionen har under 2016 tagit fram ett underlag om gruppering av ämnen. Underlaget beskriver olika typer av gruppering, exemplifierar hur gruppering kan användas samt utreder olika möjligheter för att hantera grupper av ämnen inom Reach och CLP-förordningen om klassificering och märkning.⁶² Kemikaliemyndigheten ECHA presenterade 2016 en rapport⁶³ om gruppering inom Reach- och CLP-processerna. Rapporten ska användas som underlag för samverkan med berörda myndigheter i EU:s medlemsländer, i syfte att effektivisera utvärderingen av ämnen och motverka oönskad substitution.

Substitutionsprincipens tillämpning

När produkter godkänns för användning som växtskyddsmedel ska, om produkten innehåller kandidatämnen för substitution, en jämförande bedömning göras. Produkten ska förbjudas eller begränsas, om det finns alternativ

⁵⁸ PFOA inklusive dess salter och andra strukturellika ämnen som kan omvandlas till PFOA

⁵⁹ CMR-ämnen är ämnen som är cancerframkallande, skadliga för arvmassan (mutagena) eller som kan störa fortplantningsförmågan (reproduktionstoxiska).

⁶⁰ <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/06/15-medical-devices/>

⁶¹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8299&lang=sv

⁶² Kemikalieinspektionen, 2016. Gruppering av kemiska ämnen inom Reach och CLP, diariern H16-08275

⁶³ Similarity and Grouping in Screening, REACH and CLP processes. Risk Management Expert Meeting RiME-3/2016, Den Haag, the Netherlands, 4-5 October 2016.

som innebär mindre risk för hälsa och miljö. Dessa regler trädde i kraft 2016, medan motsvarande regler för biocidprodukter gäller sedan 2013. EU-kommissionen har under 2016 beslutat om ytterligare verksamma ämnen som kandidater för substitution. Totalt är nu 29 biocidämnen och 87 växtskyddsämnen identifierade. Kemikalieinspektionen har under 2016 gjort jämförande bedömningar för 12 biocidprodukter. För de nio produkter som innehöll det verksamma ämnet kreosot beslutades om att begränsa produkternas användningsområden. Ingen av de övriga biocidprodukterna förbjöds eller begränsades. Kemikalieinspektionen har tagit fram underlag till ett begränsningsförslag i RoHS-direktivet för medellånga klorparaffiner (MCCP). Förslaget kan leda till ökad substitution av dessa ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. Begränsningsförslaget kan tidigast vara klart 2017.

Ett nytt ämne fördes upp på kandidatförteckningen i Reach under 2016. För ytterligare fyra ämnen fattades beslut i december 2016, men de fördes upp på förteckningen först i januari 2017. Kemikalieinspektionen bidrog med ett ämne (det högfluorerade ämnet PFDA). Listan omfattar nu 173 särskilt farliga ämnen. Kandidatförteckningen är ett betydande incitament för substitution, då den signalerar till företagen att ämnena har särskilt farliga egenskaper och kan komma att regleras.

Kommissionen har under 2016 godkänt breda tillståndsansökningar i Reach för återvunnet material med mjukgöraren DEHP (en ftalat) och pigment baserade på blykromater. För blykromater, som är utfasade sedan lång tid i både Sverige och flera andra länder, fick Sverige igenom villkor i tillståndet. Det handlar om tydligare återrapporering från nedströmsanvändare till tillståndsinnehavare, där användaren ska motivera vilka egenskaper hos pigmenten som är nödvändiga för användningen. Sverige stödde ändå inte tillståndsansökan och har också stämt kommissionen, eftersom det enligt lagstiftningen inte ska kunna ges tillstånd när det finns fullgoda alternativ.

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Utifrån vad som kan bedömas idag, är emellertid förutsättningarna goda för att tillämpa befintlig lagstiftning så att etappmålet till stor del kan anses möjligt att nå till 2020. Det kvarstår dock behov av regelutveckling för att anse målet uppfyllt, och det kan sannolikt inte genomföras till dess.

Gruppering av ämnen

Inom Reach och CLP har utvecklingen av bedömning och prövning av grupper av ämnen hittills gått långsamt. En rapport från ECHA 2016 visar emellertid att gruppering av ämnen är prioriterat, och att gruppering används i ökande grad i ECHA:s processer. Flera ansatser till bedömning och prövning av grupper av ämnen har skett under 2016. Förutsättningarna för att i ökad utsträckning hantera grupper för exempelvis klassificering och begränsning av ämnen bedöms som goda framöver. Det behöver dock prövas vidare vilka

möjligheter, befintliga eller utvecklingsbara, som finns för gruppvis upptag av särskilt farliga ämnen på kandidatförteckningen och på tillståndslistan. Även i samband med ämnesutvärdering behöver ytterligare möjligheter skapas för gruppvis hantering. Vid ämnesregistrering i Reach tillåts utnyttjande av test-data från andra strukturellt likartade ämnen inom en grupp. Denna utväg används ofta på ett felaktigt eller tveksamt sätt, och leder till bristande registreringsunderlag. Flera aktiviteter, bland annat från ECHA, syftar till att förbättra kvaliteten på registreringarna för specifika grupper av ämnen.

Ytterligare insatser behövs både när det gäller tillämpning och utveckling av befintliga regler. Det inkluderar åtgärder på något längre sikt för att hantera grupper, särskilt inom ämnesutvärdering och i samband med tillståndsprovning.

Substitutionsprincipens tillämpning

Det finns regler på plats för att stimulera substitution av ämnen i biocidprodukter och växtskyddsmedel. Identifieringen av kandidatämnen för substitution pågår kontinuerligt, vilket är en förutsättning för att substitution ska kunna göras inom regelverken. En effektiv tillämpning kräver dock att det finns alternativa bekämpningsmetoder med mindre hälso- och miljörisker. Att jämförande bedömningar av biocidprodukter under 2016 inte har lett till någon substitution, visar att det finns ett behov av satsningar på forskning och innovation och av att utveckla andra styrmedel. I dessa fall är förutsättningarna i själva kemikaliereglerna således till stor del på plats. Istället är det regel-tillämpningen framöver, och underliggande förutsättningar, såsom tillgång till alternativ, som blir avgörande för framgången.

Substitution är centralt i tillstånds- och begränsningsprocesserna i Reach. Under 2016 presenterade ECHA en konsultstudie, med syfte att förbättra identifiering och bedömning av alternativ, samt bidra till att substitution i högre grad uppnås.⁶⁴ Kemikalieinspektionen verkar för att stärka substitution i praktiken, bland annat genom att i en arbetsgrupp hos ECHA driva att förbättra tillämpningen av tillståndsprocessen i Reach⁶⁵ och genom att motverka breda tillståndsansökningar. Det finns ett fortsatt starkt behov av att substitutionsprincipen, och tillämpningarna av principen, stärks i samband med begränsningar och tillståndsprovning inom Reach. Förstärkning av kemikalie-reglerna behövs således, men även andra styrmedel som driver på forskning och innovation för att ta fram mindre miljö- och hälsofarliga kemikalier eller kemikaliefria alternativ. Kandidatförteckningen inom Reach driver på substitution. Sverige bör fortsätta verka dels för att särskilt farliga ämnen förs upp på kandidatförteckningen dels för att även hormonstörande och kraftigt allergiframkallande ämnen betraktas som särskilt farliga ämnen.

⁶⁴ https://echa.europa.eu/documents/10162/13630/substitution_capacity_lcsp_en.pdf/2b7489e1-6d96-4f65-8467-72974b032d7b

⁶⁵ "Task Force on the Workability of Applications for Authorisation" https://echa.europa.eu/documents/10162/13637/afa_task-force_report_en.pdf

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar också till uppfyllelse av följande delmål i Agenda 2030: 3.9, 6.1, 6.3, 8.8, 11.6, 12.4 och 12.5.⁶⁶

Effektivare kemikalietillsyn inom EU

Etappmålet om en effektivare kemikalietillsyn inom EU är att senast 2018 har beslut fattats inom EU som förstärker och effektiviserar tillsynen i medlemsländerna samt utvecklar tillsynssamverkan inom unionen gällande regler för kemikalier inklusive farliga ämnen i varor och avfall.

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Målet är nära att nås när det gäller tillsyn av de stora kemikalierregelverken⁶⁷. För kemikalier i varor behövs en ytterligare formalisering av tillsynssamverkan för att på sikt uppnå en mer likvärdig tillsyn inom EU.

Kemikalieinspektionen och Arbetsmiljöverket har under 2016 deltagit i flera olika EU-grupper där tillsyn av kemikalier regler behandlas, inklusive farliga ämnen i varor och avfall. Nya EU-grupper har bildats för biocider respektive växtskyddsmedel. För biocidreglerna kommer det under 2017 att tas fram en miniminivå för tillsyn.

Under 2016 har nya verktyg för att dela information tagits fram, vilket effektiviserar den EU-gemensamma tillsynen. Flera gemensamma tillsynsprojekt har genomförts. Det bidrar till att höja kvaliteten på tillsynen inom EU. Antalet deltagande medlemsländer varierar stort, och en ytterligare formalisering av tillsynssamverkan behövs för att på sikt uppnå en mer likvärdig tillsyn inom EU. Framförallt gäller det tillsynen av ämnen i varor. Någon sådan process pågår dock för närvarande inte.

Resultat

Kemikalieinspektionen har under 2016 ökat sitt engagemang i de olika EU-grupperna för tillsyn. Vad gäller det formaliserade samarbetet inom Reach, Forum för informationsutbyte om verkställighet (Forum),⁶⁸ har inspektörer från Kemikalieinspektionen deltagit i fyra arbetsgrupper. Inom Prosafe⁶⁹, som är en frivillig samverkan inom marknadskontroll av konsumentvaror,

⁶⁶ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringssuppdrag. Rapport 10/16.

⁶⁷ Reach, CLP, Biocidförordningen, Växtskyddsmedelsförordningen

⁶⁸ <https://echa.europa.eu/about-us/who-we-are/enforcement-forum>

⁶⁹ <http://www.prosafe.org/>

har myndigheten deltagit i två grupper, bland annat i ett tillsynsprojekt om kemikalier i leksaker. Arbetsmiljöverket har deltagit i en samverkansgrupp om kemikalier och skydd av arbetstagare⁷⁰.

Under året har tillsynsgrupper för biocider och växtskyddsmedel bildats inom EU. ECHA kommer, efter förfrågan från EU-kommissionen, att fatta beslut om att biocidgruppen ska ingå i Forum under 2017. Det betyder att tillsyn av biocidreglerna kommer att omfattas av de minimikriterier som finns för Reach⁷¹ och CLP-förordningen⁷².

Gemensamma tillsynsprojekt

Under 2016 har tre gemensamma tillsynsprojekt genomförts. Projekten har kontrollerat dels reglerna om begränsningar och tillstånd i Reach-förordningen dels efterlevnaden av reglerna i RoHS-direktivet⁷³. Antal medlemsländer som deltog i de tre projekten var 29, 17 respektive 7. Kemikalieinspektionen har deltagit i samtliga. Det har under 2016 också fattats beslut om kommande projekt om tillsyn, bland annat av informationsplikten för ämnen i varor samt av klassificering och märkning av blandningar. Kemikalieinspektionen kommer att vara ordförande i arbetsgrupperna, som tar fram manualer och checklistor för tillsynen. Det innebär att myndigheten har stora möjligheter att bidra med erfarenhet och påverka utformning av tillsynen inom EU.

Informationsutbyte

Forum har fattat beslut om ett nytt arbetssätt och ett nytt verktyg för praktiska frågor om tillsyn av lagstiftning. Syftet är att effektivisera processen som leder till att fler praktiska frågor om tillsyn tas upp i forumet. För att förbättra kommunikationen mellan myndigheter har ett nytt verktyg lanserats, med särskilda arbetsblad för att rapportera tillsyn av marknadskontroll enligt Reach, CLP, PIC⁷⁴ och RoHS.

Utbildningar och vägledningar

I Forums årliga utbildning för inspektörer har både Kemikalieinspektionen och Arbetsmiljöverket bidragit med experter.

Samverkansgruppen SLIC-Chemex har tagit fram guider dels för interaktionen mellan lagstiftningarna Reach, CAD⁷⁵ och CMD⁷⁶ dels för hur inspektörer ska förhålla sig till de olika gränsvärden som finns för exponering av

⁷⁰ SLIC-Chemex, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&intPagelId=685&langId=en>

⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet

⁷² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar.

⁷³ Kemikalieinspektionen (2016). RoHS AdCo Joint Project 2016. USB cables and contacts. Enforcement report 12/16.

⁷⁴ Förordning (EU) nr 649/201 om export och import av farliga kemikalier.

⁷⁵ CAD-direktivet om Exponering för kemiska agenser

⁷⁶ CMD-direktivet om cancerogener och mutagener på arbetsplatsen

arbetstagare. Arbetsmiljöverket deltar i den arbetsgrupp som bland annat ansvarar för att ta fram vägledningsmaterial.

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Det finns idag en fungerande tillsynssamverkan för kemikalier inom EU, men den behöver utvecklas ytterligare för att på sikt uppnå en likvärdig tillsyn inom hela unionen. De EU-gemensamma tillsynsprojekten är viktiga för att åstadkomma en mer enhetlig tillsyn av Reach och andra kemikaliereregler inom EU. Tillsynsprojekten är även viktiga för att motverka en snedvriden konkurrens mellan företag. Antalet medlemsländer som deltar i frivilliga tillsynssamverkansprojekt varierar, men är vanligtvis cirka 5–15. Det lagstiftade Forum har ett betydligt större deltagande i projekt än de frivilliga grupperna. Det skulle kunna tala för att formella krav på medlemsländerna kan behövas för att uppnå en någorlunda likvärdig tillsyn och jämlika konkurrensvillkor för företag, framförallt när det gäller regler för varor som inte omfattas av Reach- eller biocidförordningen. Det finns idag ingen agenda inom EU för att ytterligare formalisera arbetet. Ett förslag om att inrätta ett forum för marknadskontroll, som bland annat skulle hantera de tillsynsfrågor om kemiska ämnen i varor som inte täcks av Forum, har exempelvis helt avstannat, eftersom medlemsstaterna inte kunnat enas om en rad frågor. På grund av detta är bedömningen att etappmålet inte kommer att nås inom utsatt tid. Kemikalieinspektionen anser att ett formaliserat samarbete krävs för att få en effektiv EU-samverkan för tillsyn av ämnen i varor, till exempel leksaker.

Sverige anser att det är viktigt att EU-kommissionen övervakar om medlemsländerna lägger tillräckligt med tid och resurser på tillsyn, och att det ska finnas nationella möjligheter att utveckla krav och sanktioner utöver vad som anges i miniminivån för marknadskontroll⁷⁷. Fler EU-gemensamma tillsynsprojekt är planerade, och detta kan vara en effektiv väg framåt i syfte att nå en mera harmoniserad tolkning av regler och tillsyn. Flera länder har angett att de inte skulle kunna genomföra tillsynen på egen hand då de saknar resurser, exempelvis för kostsamma kemiska analyser.

Kemikalieinspektionen har värdefull kunskap och erfarenhet från tillsyn i Sverige och bidrar aktivt till ett fortsatt fördjupat samarbete mellan tillsynsmyndigheter inom EU. Myndigheten bedömer att det samarbete som finns idag leder till en förstärkt och effektiviserad tillsyn i medlemsländerna. Det har också lett till att det nu finns vägledning och riktlinjer för tillsynsarbetet, som eventuellt på sikt skulle kunna formaliseras vad det gäller deltagande och miniminivåer för tillsyn. Med de insatser som gjorts, och med de beslut som fattats, kommer de flesta av de större kemikaliereglerna, inklusive farliga ämnen i varor, att omfattas av ett EU-gemensamt projekt inom en snar framtid.

⁷⁷ UD2016/18988/HI

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål i Agenda 2030: 3.9, 6.1, 6.3, 8.8, 11.6, 12.4 och 12.5.⁷⁸

Giftfria och resurseffektiva kretslopp

Etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp är att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas. Detta uppnås genom en samlad åtgärdsstrategi inom Europeiska unionen, vilken senast 2018 resulterat i bland annat följande insatser:

- *EU:s regelverk för avfall, kemikalier och varor är i huvudsak kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp, och*
- *principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material är fastslagen genom beslut där så är lämpligt.*

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. En samlad åtgärdsstrategi inom EU kan komma att utformas innan 2018, eftersom EU-kommissionen under 2017 ska analysera och föreslå åtgärder som berör kontaktytorna mellan de olika lagstiftningarna för kemikalier, varor respektive avfall. Arbetet ska utgöra underlag till EU-strategin för giftfri miljö som EU-kommissionen ska presentera senast 2018. Regelverken kommer dock inte att vara kompletterade och samordnade till 2018.

Det finns ett ökat stöd bland EU-länderna dels för att information om innehåll av farliga ämnen i varor behöver föras vidare till avfallsledet dels att en stark kemikalielagstiftning behövs för att understödja en cirkulär ekonomi. De beslut som fattas inom Reach är dock inte konsekventa när det gäller höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerat och återvunnet material. Under året beviljades det första tillståndsärendet i Reach för ett särskilt farligt ämne i återvunnet material (DEHP i återvunnen PVC-plast). Genom beslutet ökar risken att ämnet, som producerats i stora volymer, fortsätter att återcirkuleras i kretsloppen under lång tid. När de särskilt farliga ämnena deka-BDE och PFOA begränsades inom Reach, ställdes däremot höga och likvärdiga krav på nyproducerade såväl som på återvunna material.

⁷⁸ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 10/16.

Resultat

EU-kommissionens handlingsplan för cirkulär ekonomi

Ministerrådet underströk i juni 2016, i sina slutsatser⁷⁹ om EU-kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi⁸⁰, vikten av en stark kemikalielagstiftning för att stödja en cirkulär ekonomi och vikten av att information om innehåll av farliga ämnen i varor behöver föras vidare till avfallsledet.

Handlingsplanen för en cirkulär ekonomi har inte resulterat i några för etappmålet tydliga resultat under 2016. I de pågående förhandlingarna om revideringar i sex avfallsrelaterade direktiv driver Sverige förändringar som syftar till att samordna lagstiftningarna om avfall, kemikalier och varor. Senast under 2017 ska EU-kommissionen analysera och föreslå åtgärder som berör kontaktytorna mellan dessa lagstiftningar. Det blir ett underlag till EU-strategin för giftfri miljö som kommissionen ska presentera senast 2018.

Begränsningar och tillstånd i EU och internationellt

Inom ramen för Reach fattade EU-kommissionen 2016 beslut om att begränsa det bromerade flamskyddsmedlet deka-BDE och det högfluorerade ämnet PFOA. Samma krav ska gälla för nytillverkade som för återvunna material.

EU-kommissionen beslutade också 2016 att bevilja tillstånd för den första ansökan i Reach om användningen av ett särskilt farligt ämne i återvunnet material. Ansökan gällde mjukgöraren DEHP i återvunnen PVC-plast i ett stort antal användningar, inklusive varor för konsumentbruk.

Det bromerade flamskyddsmedlet HBCDD inkluderades i POP-förordningen⁸¹ under 2016. Undantag finns för användning av HBCDD i polystyren i byggnader. Det gränsvärde som satts för HBCDD i begränsningen ger inte en total utfasning, utan medför att material som innehåller HBCDD kan återvinnas.

Nationella initiativ visar på utvecklingsområden

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har under 2016 redovisat var sitt regeringsuppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp. Dessa uppdrag innebär steg på vägen för att konkretisera förändringar som kan behövas inom EU.^{82,83} Naturvårdsverkets kartläggning pekar på att de fyra avfallsströmmarna PVC-plast, plast från uttjänta bilar, plast från uttjänt elutrustning samt gummi-

⁷⁹ Council conclusions on the EU action plan for the circular economy. 2016-06-20.

⁸⁰ EU-kommissionens förslag om cirkulär ekonomi <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁸¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0293&qid=1486558673335&from=SV>

⁸² Kemikalieinspektionen (2016). Vägen till giftfria och resurseffektiva kretslopp – en strategi för arbetet i EU och internationellt inom kemikalielagstiftningen. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 7/16.

⁸³ Naturvårdsverket (2016): <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2016/giftfria-och-resurseffektiva-kretslopp/>

granulat från uttjänta bildäck behöver hanteras på ett särskilt sätt, på grund av innehåll av särskilt farliga ämnen.⁸⁴

Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, kommuner och länsstyrelser genomförde under 2016 ett gemensamt tillsynsprojekt. Syftet var att se hur kemikalielagstiftningen tillämpas i praktiken för ämnen i återvunna material. Resultatet visar att företagens kunskap om kemikaliereglerna och det kemiska innehållet i de återvunna produkterna var låg.⁸⁵ För att det ska bli tydligare när en verksamhetsutövare bedömt att ett avfall upphört att vara avfall och istället definieras som en kemisk produkt, och därmed när kemikalielagstiftningen är tillämplig, har Naturvårdsverket föreslagit att det införs en anteckningsskyldighet i avfallsförordningen för den som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig återvinningsverksamhet.⁸⁶

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Det finns fortfarande möjlighet att en samlad åtgärdsstrategi kan komma att utformas inom EU senast 2018, i samband med att EU-kommissionens strategi för en giftfri miljö presenteras. Därefter kommer det att ta ytterligare tid innan EU:s regelverk för avfall, kemikalier och varor är kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp. Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens redovisade uppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp utgör en gemensam plattform för den vidare utveckling som behöver ske.

Det finns ett ökat stöd bland EU-länderna att en stark kemikalielagstiftning behövs för att understödja en cirkulär ekonomi. De tydliga slutsatser som ministerrådet antog under 2016 – om en stark kemikalielagstiftning kopplat till möjligheterna att uppnå en cirkulär ekonomi – ökar förutsättningarna för att EU-kommissionen måste prioritera denna fråga framöver.

EU-kommissionen har ännu inte utfört någon analys om brister i regelverken för kemikalier och varor i ett kretsloppsperspektiv. Regelverken kommer inte att vara kompletterade och samordnade till 2018. Inför kommande revideringar av avfallsdirektiven och handlingsplan för en cirkulär ekonomi är det en brist att EU-kommissionen inte har låtit utföra några analyser om de återvunna materialens kvalitet (inklusive dess innehåll av farliga kemiska ämnen). Det saknas även analyser av hur detta påverkar marknadens efterfrågan, och därmed möjligheten för återvunnet material att ersätta nyproducerad råvara.

⁸⁴ Naturvårdsverket (2016). Avfall och särskilt farliga ämnen. Kartläggning och analys av avfallsströmmar som bör hanteras på särskilt sätt. NV-00433-15.

⁸⁵ Kemikalieinspektionen (2016). Återvunna ämnen. Rapport från ett tillsynsprojekt 2016. Tillsynsrapport 10/16.

⁸⁶ Naturvårdsverket (2016). Kopplingar mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen. Analys av hur lagstiftningen tillämpas för återvunna material och förslag på förbättrade kopplingar mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen. NV-00433-15.

Processerna för begränsning och tillstånd av farliga ämnen inom EU är resurskrävande, och den avgiftning av kretsloppen som sker med stöd av lagstiftningen går långsamt. Beslut som fattas inom Reach är inte heller konsekventa när det gäller höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material. Däremot är de regler och överenskommelser som fastställs inom EU, eller på internationell nivå, kraftfulla, och bidrar till den harmonisering som marknadsaktörer efterfrågar. Det finns ett fortsatt behov av förebilder inom näringslivet, företag som frivilligt tar täten inom sin bransch för att snabbare fasa ut särskilt farliga ämnen och minska risker med farliga ämnen som återcirkuleras i kretsloppen.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål i Agenda 2030: 2.1, 2.4, 3.9, 6.1, 6.3, 8.8, 11.6, 12.4 och 12.5.⁸⁷

Minska barns exponering för farliga kemikalier

Etappmålet om att minska barns exponering för farliga kemikalier är att senast 2018 har beslut fattats avseende befintliga och vid behov nya regelverk och andra styrmedel, vilka medför en betydande minskning av hälsoriskerna för barn till följd av den samlade exponeringen för kemikalier. Riskminskningen ska bedömas i jämförelse med situationen 2012.

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Flera viktiga framsteg har skett under 2016, dels inom lagstiftningen dels genom andra typer av styrmedel. Ännu återstår emellertid mycket arbete innan barns exponering och särskilda känslighet beaktas fullt ut vid identifiering, riskbedömning och begränsning av kemiska ämnen. Under året har regleringar skärpts för flera farliga ämnen i konsumentvaror, vilket på sikt kommer att ge ett ökat skydd för barn. De kriterier för hormonstörande ämnen som nu håller på att tas fram inom EU är viktiga för möjligheten att kunna reglera sådana ämnen i flera regelverk. Både upphandlingskriterier och pedagogiskt utbildningsmaterial är värdefulla bidrag för att minska exponering och därmed hälsorisker för barn.

⁸⁷ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 10/16.

Resultat

Generellt har de insatser för att minska användning och exponering för farliga ämnen som redovisats för övriga etappmål stor betydelse för att även minska barns exponering för farliga ämnen. Arbetet med att skärpa kemikalireglerna inom de stora regelverken såsom Reach, produktlagstiftningen, växtskyddsmedels- och biocidförordningen samt att klassificera fler ämnen, bidrar på sikt även till att minska barns exponering.

Nationella initiativ

Förbud mot bisfenol A vid relining

Tvåkomponentsepoxi som innehåller bisfenol A eller bisfenol A-diglycidyleter får från den 1 september 2016 inte användas vid gjutning av nya plaströr inuti befintliga tappvattenrör i Sverige.⁸⁸ Förslaget bygger på en bedömning av hälsorisker för barn som exponeras via dricksvatten. Bakgrunden till förbudet är ett gemensamt förslag från Kemikalieinspektionen, Boverket och Livsmedelsverket som myndigheterna lämnade till regeringen 2013.⁸⁹

Tillsyn av varor och kemiska produkter

Kemikalieinspektionen har under året analyserat varor och produkter inom flera av de områden som är prioriterade inom handlingsplanen för giftfri vardag.⁹⁰ Totalt innehöll 16 procent av de analyserade varorna/ produkterna otillåtna ämnen i halter som låg över gränsvärden. I elektriska produkter, men även i leksaker och barnavårdsartiklar, hittades framför allt ftalater, kortkedjiga klorparaffiner och bly. Ftalater och kortkedjiga klorparaffiner hittades också i byggvaror och inredning samt i sport- och fritidsvaror. I bijouterier hittades kadmium, bly, kvicksilver, azofärgämnen och nickel.

Kemikalieskatt för elektronik

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 föreslagit en skatt på farliga ämnen i vitvaror och hemelektronik från och med den 1 juli 2017⁹¹. Syftet är att minska användningen och spridningen av farliga ämnen i människors hemmiljö. Barn exponeras i högre grad än vuxna för farliga ämnen som finns i luft och damm. Förslaget bygger på kemikalieskatteutredningens förslag från

⁸⁸ Ändringsförordning SFS 2016:829, Förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, utfärdad den 30 juni 2016.

⁸⁹ Kemikalieinspektionen (2013). Avgivning av bisfenol A (BPA) vid reovering av dricksvattenrör. Redovisning från ett regeringsuppdrag. Rapport 7/13.

⁹⁰ Kemikalieinspektionen (2017). Kemikalieinspektionens analyser i samband med tillsyn 2016. Tillsynsrapport 6/17.

⁹¹ Regeringens budgetproposition för 2017, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2016/09/prop.-2016171/>, avsnitt 3.2.

2015⁹², och har kompletterats med en lista över vilka kemiska ämnen som ska omfattas av skatten⁹³.

KemikaliekraV vid offentlig upphandling till förskolor

Sedan 2015 finns ett kravpaket som ska stödja kommunerna att i sin upphandling av varor ställa krav för att minska miljö- och hälsofarliga ämnen i förskolan. Upphandlingsmyndighetens uppföljning 2016 visar att av 52 svarande kommuner så har 71 procent använt kriterierna för upphandling till förskolan, och 29 procent har använt kriterierna för upphandling till andra verksamheter. Många kommuner anger att de tycker att det är bra med ett samlat kravpaket med kriterier, webbutbildning och informationsmaterial.⁹⁴

Kommunnätverket Giftfri vardag

I kommunnätverket Giftfri vardag, som startades 2015, är nu 134 kommuner medlemmar. Även två landsting, sex regioner och 13 länsstyrelser deltar i nätverket. Nätverket syftar till att stärka arbetet inom handlingsplanen för giftfri vardag. Nätverket har ett särskilt fokus på barn, och inkluderar exempelvis upphandlingsfrågor och giftfritt byggande. Tillsammans med Upphandlingsmyndigheten och Sveriges kommuner och landsting ordnade Kemikalieinspektionen i december 2016 ett möte om aktuella frågor med över 100 deltagare från nätverket.

Pedagogiskt material om kemikalier i vardagen

I samarbete med stiftelsen Håll Sverige Rent har Kemikalieinspektionen under 2016 tagit fram ytterligare pedagogiskt utbildningsmaterial om kemikalier i vardagen och hur riskerna kan minskas. Nu finns material för alla nivåer – från förskolan upp till gymnasienivå – fritt tillgängligt på webben⁹⁵. Under 2016 har Håll Sverige Rent aktivt spridit materialet och vidareutbildat cirka 1 800 förskolelärare genom sitt nätverk Grön Flagg⁹⁶. Efterfrågan på utbildningarna är stor och responsen från förskolelärare har varit mycket positiv.

Kemikalieinspektionen gav under året ut en ny, omarbetad upplaga av broschyren Kemikalier i barns vardag.⁹⁷ Broschyren innehåller handfasta tips till föräldrar om hur man kan skydda barn från skadliga kemikalier.

⁹² SOU 2015:3. Kemikalieskatt – Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier.

⁹³ Regeringens remitterade tilläggsförslag, mars 2016: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2016/03/kompletterande-forslag-avseende-kemikalieskatterna/>

⁹⁴ MIND Research AB (2016). Uppföljning av kravpaketet Giftfri förskola. Upphandlingsmyndighetens diarienummer UHM-2016-0161.

⁹⁵ <http://www.hsr.se/det-har-gor-vi/skola-forskola/kemikaliesmart-skola-och-forskola> (2016-12-02)

⁹⁶ Håll Sverige Rent (2016). Slutrapport för projekt: Giftfri vardag i skola och förskola 2016. Kemikalieinspektionens diarienummer H15-03728.

⁹⁷ <http://www.kemi.se/global/broschyror/kemikalier-i-barns-vardag.pdf>

Initiativ inom EU

Reach-förordningen

Inom Reach-förordningen fortsätter arbetet med att identifiera och begränsa farliga ämnen, vilket också påverkar barns exponering. Kandidatförteckningen, där särskilt farliga ämnen listas, innehåller nu 173 ämnen. Bland nytillkomna ämnena återfinns det högfluorerade ämnet PFDA, efter förslag från Sverige, samt bisfenol A. Under 2016 utökades tillståndslistan (bilaga XIV) med 12 ämnen och omfattar nu 43 ämnen. Kommissionen har under 2016 godkänt breda tillståndsansökningar i Reach för återvunnet material innehållande ftalaten DEHP, samt också beviljat ett tillstånd för pigment baserade på blykromater. Sverige anser att tillståndet för användning av blykromater strider mot intentionen i kemikalielagstiftningen, och har därför lämnat in en stämning till EU-domstolen.⁹⁸

Begränsningar (bilaga XVII) har under 2016 beslutats för fyra ämnen/ämnesgrupper. Av särskild vikt är beslutet om att begränsa bisfenol A i termopapper (används i kvitton och biljetter), eftersom dessa har identifierats som en stor källa till exponering för barn. Begränsningen beräknas träda i kraft i slutet av 2019.

Vägledning i Reach om barns exponering

Den europeiska kemikaliemyndigheten ECHA publicerade i juli 2016 en uppdaterad vägledning för bedömning av konsumenters exponering⁹⁹. I den uppdaterade vägledningen har både barns särskilda känslighet för kemikalier och behovet av modifierad metodik för bedömning tydliggjorts.

Leksaksdirektivet

Under 2016 har beslut tagits av EU-kommissionen om att sänka gränsvärdena ytterligare för två ämnen i leksaksdirektivet, fenol och bisfenol A. Att se över och begränsa ämnen i direktivet sker fortlöpande. Det har exempelvis länge diskuterats att sänka gränsvärdena för bly i leksaker. Under året har den möjligheten tagit ett stort steg framåt, eftersom EU:s ministerråd numera är för en skärpning – ett beslut i frågan kommer troligen under 2017.

RoHS-direktivet

Inom RoHS-direktivet, som begränsar farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning, har EU-kommissionen under året beslutat att lägga till de fyra ftalaterna DEHP, BBP, DBP and DIBP. Begränsningarna kommer att träda i kraft först 2019, men substitueringsarbete pågår redan, och därmed minskar barns exponering successivt.

⁹⁸ Regeringens pressmeddelande, 26 november 2016, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/regeringen-stammer-eu-kommissionen-for-beslut-om-blykromater/>

⁹⁹ Guidance on Information Requirements and Chemical Safety Assessment Chapter R.15: Consumer exposure assessment. https://echa.europa.eu/documents/10162/13632/information_requirements_r15_en.pdf/35e6f804-c84d-4962-acc5-6546dc5d9a55

Hormonstörande ämnen

EU-kommissionen lämnade i juni 2016 sitt förslag på vetenskapliga kriterier för identifiering av hormonstörande ämnen inom bekämpningsmedelslagstiftningarna. Det råder oenighet bland medlemsländerna och andra aktörer om hur strikta kriterierna ska vara, framför allt när det gäller kraven på känd negativ inverkan, hormonell verkningsmekanism och orsakssamband. Sverige, Frankrike och Danmark anser att de föreslagna kriterierna inte kommer att kunna förebygga skador på miljön och människors hälsa.¹⁰⁰ Kriterierna behövs för att en systematisk reglering av hormonstörande ämnen inom EU ska kunna komma till stånd. Förhoppningen är att kriterierna, inklusive den vägledning för tillämpning som ECHA och EFSA påbörjat, ska bli klara under 2017.

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Flera viktiga framsteg har skett under året, både inom lagstiftningen och genom andra typer av styrmedel. Ännu återstår emellertid mycket arbete innan barns exponering och särskilda känslighet beaktas fullt ut vid identifiering, riskbedömning och begränsning av kemiska ämnen.

Det kontinuerliga arbetet för att identifiera och begränsa farliga ämnen i befintliga regelverk minskar barns exponering, och därmed relaterade hälsorisker. Exempelvis väntas de skärpta regleringarna av bisfenol A och vissa ftalater som beslutats under året minska barns exponering. Flera förbjudna ämnen hittas dock fortfarande vid tillsyn av varor och produkter som barn kommer i kontakt med.

Den nya vägledningen för att bedöma exponering av konsumenter, där barns exponering särskilt beaktats, är ett viktigt bidrag för att tillämpningen av Reach ska få ett tydligare barnperspektiv. De vetenskapliga kriterierna för vad som ska betraktas som hormonstörande ämnen är ännu inte fastställda. Även om förutsättningar till stor del finns på plats för att hormonstörande ämnen ska kunna identifieras som särskilt farliga ämnen i olika relevanta regelverk, är det således inte klart hur dessa ämnen kommer att regleras i praktiken.

Handlingsplanen för en giftfri vardag har gjort det möjligt att arbeta mer fokuserat med andra styrmedel än lagstiftning. Handlingsplanen har även förtydligat behovet av att arbeta utifrån ett barnperspektiv. En viktig del har varit att ta fram pedagogisk och enkel information för att öka kunskapen hos barn och unga. Offentlig upphandling har stor potential att vara ett kraftfullt komplement till utveckling av regler. Arbetet med implementering av upphandlingskriterier kommer att intensifieras under nästa år. Detta arbete

¹⁰⁰ <http://www.regeringen.se/49f173/globalassets/regeringen/dokument/miljo--och-energidepartementet/pdf/vytenisandriukaitis.pdf>

sker till stor del ske i nära kontakt med kommuner och andra regionala och lokala företrädare. Det finns ett stort intresse för arbete med giftfri vardag hos kommunerna, vilket inte minst visar sig genom engagemanget i kommunnätverket Giftfri vardag.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål i Agenda 2030: 2.1, 3.9, 6.1, 11.6 och 12.4.¹⁰¹

Ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt

Senast år 2020 har beslut fattats inom EU eller internationellt som innebär att befintliga och eventuella nya regelverk för human- och veterinärmedicinska läkemedel i ökad utsträckning väger in miljöaspekter.

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Beträffande de veterinärmedicinska läkemedlen finns dock förutsättningar att målet nås senast 2020, eftersom revidering av EU-förordningen för dessa läkemedel pågår. För att kunna nå målet även för läkemedel för människor, humanläkemedel, krävs motsvarande revidering. Eftersom EU-kommissionen inte planerar att diskutera eventuell översyn av regelverket inom de närmaste åren är det emellertid inte möjligt. För att målet som helhet ska nås krävs politisk prioritering och samverkan nationellt, inom EU och internationellt.

Läkemedelsverket har arbetat för att införa ökad miljöhänsyn vid pågående revidering av EU-förordningen om veterinärmedicinska läkemedel. Myndigheten har även deltagit i arbetet med översyn av riktlinjen för miljöriskbedömning av humanläkemedel.

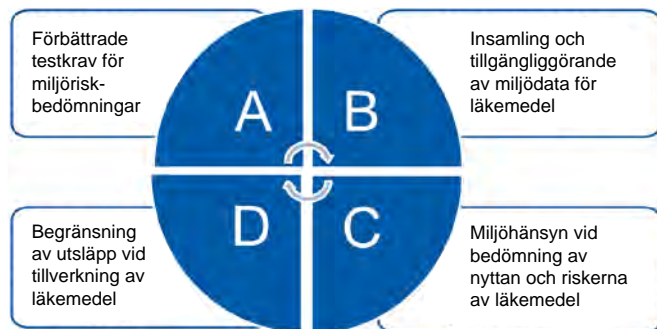
Resultat

Etappmålet är baserat på det förslag om insatser på fyra områden för läkemedel som togs fram i Miljömålsberedningens strategi för Sveriges arbete för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*¹⁰². Syftet med insatserna är att minska miljöpåverkan av läkemedel vid tillverkning och användning (se figur E.2).

¹⁰¹ Kemikalieinspektionen (2016). Underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 10/16.

¹⁰² SOU 2012:38 (2013) Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. Delbetänkande av Miljömålsberedningen. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar>

Figur E.2 Strategi för att minska miljöpåverkan från läkemedel



Figuren illustrerar fyra områden där insatser behövs för att nå etappmålet om ökad miljöhänsyn i läkemedelslagstiftningen inom EU och internationellt.

För att åstadkomma förbättrade testkrav har Läkemedelsverket tidigare verkat för och fått gehör för att göra en översyn av riktlinjen för miljöriskbedömning av humanläkemedel. Under 2016 har Läkemedelsverket deltagit i den översynen¹⁰³, och bland annat har ett så kallat concept paper varit öppet för konsultation.¹⁰⁴ Erhållna kommentarer samt identifierade förbättringsråden har diskuterats. Syftet med översynen är att få förbättrad miljöinformation för läkemedelssubstanser. Detta ska ske med hjälp av mer relevanta testmetoder, som fokuserar på den farmakologiska effektens betydelse för eventuell miljöpåverkan.

Arbete har under 2016 även skett för att utveckla EU-förordningen för veterinärmedicinska läkemedel. Slutligt utfall är inte klart, men de pågående förhandlingarna innehåller i dagsläget flera förslag för ökad miljöhänsyn:

- Enskilda länder ska kunna ha nationella krav gällande antibiotika. Det ska inte förekomma förebyggande eller tillväxtfrämjande behandling med antibiotika och inte heller ekonomiska incitament att förskriva antibiotika.
- EU-kommissionen ombeds lämna förslag om nytt regelverk gällande begränsning av utsläpp av aktiva substanser (API) i läkemedel vid tillverkning.
- Den information som tas fram vid miljöriskbedömning i samband med godkännande ska tillgängliggöras i en officiell databas.

¹⁰³ Environmental risk assessment of medicinal products for human use (EMA/CHMP/SWP/4447/00 corr1, juni 2006) <http://www.ema.europa.eu/ema/>

¹⁰⁴ Concept paper on the revision of the 'Guideline on the environmental risk assessment of medicinal products for human use' (EMA/CHMP/SWP/4447/00 corr 2, april 2016)

Behovet av att hantera persistenta, bioackumulerbara och toxiska substanser (PBT-ämnen) inom tillståndsprocessen för veterinärmedicinska läkemedel har identifierats. En klausul om möjligheten att avslå läkemedel innehållande PBT-substanser är under övervägande. Läkemedelsverket deltar i en arbetsgrupp som utreder frågan. Ett så kallat reflection paper¹⁰⁵ har varit ute för konsultation, och för närvarande bearbetas remissvaren.

Under 2016 har Läkemedelsverket gjort en analys av målen inom Agenda 2030. Slutsatsen är att miljöpåverkan vid tillverkning och konsumtion av läkemedel främst påverkar mål 3. *Hälsa och välbefinnande*, 6. *Rent vatten och sanitet* samt 12. *Hållbar konsumtion och produktion*.

Tillverkningen av läkemedel sker till stor del i tredje land vilket kan medföra stor lokal miljöpåverkan. I vissa fall kan även antimikrobiell resistens utvecklas med global påverkan som följd. För läkemedel är det speciellt viktigt att arbeta för att införa krav på utsläppsbegränsningar av aktiv substans vid tillverkning av läkemedel samt att öka krav på riskminskningsåtgärder vid användning av läkemedel. Ytterligare åtgärder behövs för att minska användningen av miljöpåverkande ämnen samt åtgärder för hållbar konsumtion.

Analys

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Tack vare pågående revidering av förordningen för veterinärmedicinska läkemedel, har Sverige för närvarande möjlighet att påverka EU-lagstiftningen med ökade krav på miljöhänsyn för dessa läkemedel.

Enligt uppgift är motsvarande revidering av regelverket för humanläkemedel inte aktuell före 2019. Sverige behöver dock förbereda sig för en sådan översyn genom att arbeta för att nå internationell samsyn kring behovet av krav på miljöhänsyn inom läkemedelslagstiftningen. Exempel på de åtgärder som föreslås är att miljöinformation om läkemedelssubstanser görs sökbar och tillgänglig i en officiell databas samt att utsläpp begränsas vid tillverkning av läkemedel. Krav om utsläppsbegränsningar inom ramen för god tillverkningssed (GMP) behöver samordnas med länder utanför EU, dels för att nå största möjliga effekt dels för att inte motverka den harmonisering av krav som finns idag.

I många fall finns redan nu tillräckligt med kunskap för att kunna vidta åtgärder för att minska negativa effekter av läkemedelsrester i miljön. På flera områden behövs dock ytterligare kunskap om dess påverkan på miljö och hälsa. Utveckling av olika typer av riskminskningsåtgärder behöver också prioriteras.

¹⁰⁵ Reflection paper on the authorisation of veterinary medicinal products containing (potential) persistent, bioaccumulative and toxic (PBT) or very persistent and very bioaccumulative (vPvB) substances (EMA/CVMP/448211/2015, februari 2016)

För att kunna nå etappmålet, liksom även miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och mål inom Agenda 2030 behöver EU-regelverken för human- och veterinärmedicinska läkemedel innehålla krav som möjliggör ökad miljöhänsyn. Detta gäller främst arbetet med att införa krav på utsläpps begränsningar vid tillverkning av aktiv substans i läkemedel samt att öka krav på riskminskningsåtgärder vid användning av läkemedel.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar till uppfyllelse av följande delmål i Agenda 2030: 3.9, 6.3, 6.6, 12.4, 14.1, och 15.1.

Etappmål om avfall

UPPFÖLJNINGANSANSVARIG MYNDIGHET: NATURVÅRDSVERKET

Ökad resurshushållning i byggsektorn

Etappmålet om byggnads- och rivningsavfall innebär att insatser ska vidtas så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent senast 2020.

Etappmålet har uppnåtts. För mer information, se förra årets uppföljning.

Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

Etappmålet om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan innebär att insatser ska vidtas så att resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar genom att minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara senast 2018.

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Data om matavfall har inte uppdaterats under året. Ingen ny bedömning av huruvida etappmålet uppnås har därför gjorts. Tidigare beräkning visade att den biologiska återvinningen av matavfall ökat, från 31 procent biologisk återvinning 2013 till 38 procent 2014. Målet för återvinning är 50 procent senast 2018.

Resultat

Under 2017 kommer data om matavfallet för 2016 att samlas in och en bedömning av hur etappmålet uppnås kommer att genomföras. Att förebygga och att styra avfall till lämpligt omhändertagande är prioriterat både i den europeiska och i den svenska avfallslagstiftningen. EU har beslutat om en avfallshierarki som styr hur avfallet ska tas omhand. För matavfall innebär det att avfallet i första hand ska förebyggas, och därefter återvinnas genom biologisk behandling och i sista hand förbrännas. Under 2016 infördes avfallshierarkin i den svenska lagstiftningen.

Den senaste tillgängliga statistiken visar att matavfallet under 2014 beräknades till cirka 935 000 ton i konsumtionsledet.¹⁰⁶ Av detta sorterades

¹⁰⁶ SMED Rapport Nr. 173, 2015 Uppföljning av etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan – data för år 2014.

440 000 ton för biologisk behandling. Det motsvarar 47 procent av de uppkomna mängderna.

Omkring 38 procent av det matavfall som uppstod i konsumtionsledet 2014 rötades och komposterades så att växtnäringsämnen togs tillvara. Målet till 2018 är 50 procent.

Andelen som rötades och där näringsämnen återfördes och att även energin togs tillvara uppgick till 27 procent. Målet är 40 procent. 2015 samlade 204 kommuner (70 procent) in matavfall separat.¹⁰⁷ Det motsvarar en ökning med tio procent jämfört med året innan. Många av dessa kommuner har insamling från såväl hushåll, storkök som restauranger, medan ett fåtal endast har insamling från storkök och restauranger.

Analys

Om utsorteringen av matavfall fortgår i samma takt som mellan 2009 och 2014 kommer målet inte att nås till 2018. Den bedömningen gör Svenska Miljöemissionsdata. Mängden matavfall som rötas behöver öka med nästan 50 procent. Detta gäller under förutsättning att de uppkomna matavfalls- mängderna och rejektmängderna förblir oförändrade fram till 2018. Det är dock troligt att rejektmängderna som uppstår vid förbehandlingen på samrötningsanläggningar minskar i framtiden.

Viktiga åtgärder för att öka den biologiska återvinningen av matavfall är att öka den separata insamlingen av matavfall och minska rejektmängderna vid rötningsanläggningar. Fler kommuner behöver bygga ut insamlingen.

Ett annat hinder för att nå målet är den dåliga lönsamheten för många biogasanläggningar. De senaste åren har anläggningar i södra Sverige fått problem med avsättning av biogasen som fordonsbränsle eftersom billigare biogas importeras från Danmark och Tyskland. Dessa länder har produktionsstöd för biogas. I Sverige är det enbart biogas producerad från naturgödsel som har produktionsstöd. Däremot är all biogas skattebefriad vilket är viktigt i konkurrensen med fossil gas.

Övriga stöd för biogas är investeringsstöd genom Klimatklivet. De biogasanläggningar som hittills fått stöd från Klimatklivet beräknas öka produktionen av biogas med cirka 20 procent i Sverige.¹⁰⁸

Betydelse för Agenda 2030

Etappmålet bidrar till mål 12. Hållbar konsumtion och produktion inom Agenda 2030, särskilt till delmålen 12.2 och 12.4.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Avfall Sverige, 2016. Svensk avfallshantering 2016.

¹⁰⁸ <https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Pressarkiv/Nyheter-och-pessmeddelanden-2016/Klimatklivets-biogas-visar-vagen-mot-en-fossilfri-fordonsflotta/>

¹⁰⁹ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development Sustainable Development Knowledge Platform.

Etappmål om biologisk mångfald

UPPFÖLJNINGSA NSVARIG MYNDIGHET: NATURVÅRDSVERKET

Ekosystemtjänster och resiliens

Etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens innebär att:

Viktiga ekosystemtjänster och faktorer som påverkar deras vidmakthållande är identifierade och systematiserade senast 2013.

Etappmålet följs inte upp i årets uppföljning eftersom målåret redan är passerat.

Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster

Senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.

Sammanfattning

Etappmålet är inte uppnått men bedöms kunna nås inom uppsatt tid. Arbetet för att göra betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster allmänt kända och integrerade i beslut i samhället fortskrider. Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag har finansierat sju projekt inom forskningssatsningen Värdet av ekosystemtjänster, som höll sin slutkonferens i mars 2017. Inom regeringsuppdraget som rör kommunikation om ekosystemtjänster har nätverksarbetet fortskridit och en ökad samverkan mellan insatser för ekosystemtjänster, grön infrastruktur och klimatanpassning har initierats. Länsstyrelsernas arbete med Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur har påbörjats. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten koordinerar arbetet med grön infrastruktur på nationell, regional och lokal nivå. Sverige deltar aktivt i det forskningsnära arbetet inom EU med kartläggning och bedömning av ekosystemtjänster. En studie omfattande kuststräckor i samtliga nordiska länder har inletts under 2016. Studien ska tillhandahålla vetenskaplig information till stöd för beslutsfattare och förvaltning.

Under förutsättning att pågående insatser fortskrider och att det ges förutsättningar för samordning av olika insatser är bedömningen att etappmålet kommer kunna nås. Arbetet behöver även fortsättningsvis ske i en lärandeprocess genom att utgå från en långsiktig kunskapsuppbyggnad och beakta de brister i rådande kunskapsläge som finns.

Resultat

Forskningsatsningen Värden av ekosystemtjänster (VEST), som har finansierats med miljöforskningsanslag från Naturvårdsverket, är i slutskedet. I mars 2017 hölls en slutkonferens i Stockholm¹¹⁰. Satsningen har finansierat sju forskningsprojekt som på olika sätt studerar hur nya verktyg kan tas fram för att bättre ta tillvara värdet av ekosystemtjänster i olika beslut. Inför slutkonferensen görs en extra satsning på målgruppsanpassad kommunikation av de sju projektens slutresultat.¹¹¹

Havs- och vattenmyndigheten är i slutfas med att identifiera och statusbedöma ekosystemtjänster i sjöar och vattendrag¹¹².

Naturvårdsverkets kommunikationssatsning om ekosystemtjänster har fortskridit. Den sker i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Sametinget, Riksantikvarieämbetet, Vinnova, Energimyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Boverket samt Tillväxtverket. Under 2016 har ytterligare publikationer och vägledningsmaterial tagits fram. Satsningens nätverk som består av myndigheter och andra aktörer inom plan- och byggsektorn samt areella näringar har deltagit i seminarier och mässor och anordnat nätverksträffar¹¹³. En ökad samverkan mellan insatser för ekosystemtjänster, grön infrastruktur och klimatanpassning har initierats.

Naturvårdsverket ansvarar, i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten, för att koordinera arbetet med grön infrastruktur. De regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som länsstyrelserna tar fram är en viktig och omfattande åtgärd. Handlingsplanerna har tre huvudsyften.

1. Att vara ett ramverk för landskapsplanering av offentliga naturvårdsinsatser.
2. Att fungera som underlag för landskapsplanering i brukande och hållbar förvaltning av mark och vatten, och i samband med det även som kunskapsunderlag för samråd och samverkan mellan olika aktörer
3. Att fungera som underlag för fysisk planering och prövning.

Målsättningen är att handlingsplanerna till stora delar ska vara etablerade 2018.¹¹⁴ Naturvårdsverket har tagit fram riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med att ta fram de regionala planerna. Vägledningsarbetet kring framtagandet av planerna har under året börjat ta form och intensifierats.

¹¹⁰ <http://ecosystemservices.se/slutkonferens.4.6a63a18158efefeeb9ff.html>

¹¹¹ <http://ecosystemservices.se/vardeavecosystemtjanster.4.1acdfdc8146d949da6d5392.html>

¹¹² På uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten genomför SLU, Institutionen för akvatiska resurser, ett arbete för att identifiera och statusbedöma ekosystemtjänster i sjöar och vattendrag. Statusbedömningar görs tillsammans med Vattenmyndigheterna och Lst per vattendistrikt, publiceras inom kort.

¹¹³ <http://www.naturvardsverket.se/Ekosystemtjanster/>

¹¹⁴ <http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18121>

Skogsstyrelsen har initierat ett projekt med fokus på de ekosystemtjänster där analyser i dag saknas. Projektet ska bli ett underlag i Skogsstyrelsens framtida arbete med ekosystemtjänster. Projektet ska också förtydliga och exemplifiera vad bevarad eller rentav ökad resiliens i ekosystemen kan innebära för skogen och skogsbruket. Resiliens är en central aspekt i arbetet med anpassning till ett förändrat klimat i skogen och inom skogsbruket.

Boverket arbetar under 2016–2018 med vägledning om hur ekosystemtjänster och grönstruktur kan hanteras i fysisk planering, byggande och förvaltning. Fokus ligger på ekosystemtjänster i den byggda miljön.¹¹⁵

Sverige har fortsatt att bevaka det forskningsnära arbetet inom EU med kartläggning och bedömning av ekosystemtjänster¹¹⁶. Kopplat till EU-arbetet deltar Naturvårdsverket i det Horizon2020¹¹⁷-finansierade projektet Esmeralda¹¹⁸. Inom projektet sammanfattas tidigare EU-forskning i vägledning, som kan användas av praktiker för kartläggning och värdering av ekosystemtjänster.

En studie som ska omfatta kuststräckor i samtliga i de nordiska länderna har inletts under 2016. Studien, som genomförs i enlighet med IPBES¹¹⁹ rapportstruktur, ska tillhandahålla vetenskaplig information till stöd för beslutsfattare och förvaltning.¹²⁰

Analys

Kunskapsläget har tagit ett steg framåt bland annat genom resultaten från forskningssatsningen, Värdet av ekosystemtjänster. Arbetet med Naturvårdsverkets nya vägledningar har kommit igång, och viktiga processer som nätverksbyggande och myndighetssamverkan är startade. De påbörjade insatserna kan ytterligare förstärkas genom en ökad samverkan mellan de aktiviteter som görs för att synliggöra ekosystemtjänster, det vill säga handlingsplaner för grön infrastruktur, forskningssatsningar (finansierade av såväl Naturvårdsverket som externt) samt de insatser som görs inom EU och internationellt.

Vägledningsmaterial finns framtaget på EU-nivå. Insatser för att anpassa och göra kunskap från EU-arbetet tillgängligt i det nationella arbetet har till viss del påbörjats. Detta arbete kan med fördel intensifieras. Arbetet med grön infrastruktur kan drivas på ytterligare, genom förtydligade riktlinjer och en vision som pekar ut riktningen för arbetet. En ökad samverkan mellan kommunikationssatsningen, forskningssatsningen VEST samt arbetet med koordinering

¹¹⁵ <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planering-av-mark-och-vatten/ekosystemtjanster/>

¹¹⁶ Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES)

¹¹⁷ HORIZON 2020 The EU Framework Programme for Research and Innovation

¹¹⁸ ESMERALDA (Enhancing ecoSystem sERVICES mApping for poLicy and Decision mAKing)

¹¹⁹ IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), <http://www.ipbes.net/>

¹²⁰ <http://www.naturvardverket.se/Miljoarbete-i-samhalltet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/Multilateralt-samarbete/IPBES/IPBES-Norden/>

av grön infrastruktur har initierats. Insatser för att integrera ekosystemtjänster i klimatanpassningsarbetet har också påbörjats, till exempel genom aktiviteter på den årliga nationella konferensen om klimatanpassning¹²¹.

Ytterligare kapacitet behöver satsas på att intensifiera koordineringen av grön infrastruktur med riktad vägledning. Det kan exempelvis göras genom en integrering av ekosystemtjänster i regional och kommunal planering och med kunskapshöjande insatser på både kort och lång sikt.

Under förutsättning att pågående insatser fortskrider, och att det ges förutsättningar för samordning av olika insatser, är bedömningen att etappmålet kommer att kunna nås. Det är angeläget att arbetet även framgent strävar mot en långsiktig kunskapsuppbyggnad och beaktar de brister i rådande kunskapsläge som finns.

Betydelse för Agenda 2030

Etappmålet kopplar till följande mål och delmål i Agenda 2030: 2.4, 6.5, 6.6, 8.9, 11.4, 11.6, (11b), 12.8, 13.1, 13b, 14, 15 samt eventuellt även 17.19.

Hotade arter och naturtyper

Åtgärdsprogram för att uppnå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd, ska vara genomförda eller under genomförande senast år 2015.

Etappmålet har uppnåtts. För mer information, se förra årets uppföljning.

Invasiva främmande arter

Etappmålet om invasiva främmande arter innebär att invasiva främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa ska vara bedömda och prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts senast 2015.

Sammanfattning

Etappmålet har inte uppnåtts. Dock är bedömningen att målet kan nås inom överskådlig tid. Dels tack vare de riskbedömningsprocesser som görs inom EU, dels genom de nationella insatser som genomförs de kommande åren: riskklassificeringen av nationellt prioriterade arter samt analyser av spridningsvägar och upprättande av hanteringsprogram.

¹²¹ <http://www.aktuellhallbarhet.se/konferens/klimatanpassning-2016/>

Arbetet med att genomföra EU:s förordning om invasiva främmande arter¹²² pågår. Förordningen styr mycket av inriktningen i verksamheten. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat arbetet med att ta fram hanteringsprogram för de invasiva främmande arter av unionsbetydelse, som antingen redan idag finns i Sverige eller som kan väntas komma hit under den närmaste tiden. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har, i samarbete med Artdatabanken, även påbörjat arbetet med att systematiskt riskklassificera främmande arter efter deras påverkan på biologisk mångfald. Dessutom pågår, i samarbete med Centrum för biologisk mångfald¹²³, ett projekt för att identifiera och prioritera spridningsvägarna för invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Prioriterade insatser pågår med att bekämpa vissa arter, till exempel mårddhund.

Utöver EU-förordningen om invasiva främmande arter, kommer även åtgärder och övervakning som pekats ut inom art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet samt vattendirektivet att vara prioriterade och påverka hur resurserna används.

Resultat

Naturvårdsverket har under 2015–2016, i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, tagit fram ett förslag om hur EU:s förordning om invasiva främmande arter ska genomföras. Med invasiva arter menas sådana som kan vara ett hot mot den inhemska florans och faunan, relaterade ekosystemtjänster och som dessutom kan ha negativa effekter på människors hälsa och ekonomin. Förslaget, som levererades till Miljö- och energidepartementet i februari 2016¹²⁴, fokuserar på svenska regler, och på de åtgärder för invasiva främmande arter som behöver vidtas för att uppfylla EU-förordningens krav. Förslaget pekar ut vilka förvaltningsmyndigheter som bör ha ansvar för olika uppgifter, såsom att ta fram hanteringsprogram, genomföra bekämpningsåtgärder och rapportera till EU-kommissionen. Dessutom ges förslag på nödvändiga förändringar i svensk lagstiftning. Bekämpning av vissa invasiva främmande arter, främst mårddhund, har fortsatt under året.

Det finns invasiva främmande arter med stor påverkan på biologisk mångfald nationellt, men som ändå inte uppfyller kriterierna för att listas som invasiva främmande arter av unionsbetydelse. I Sverige finns totalt cirka 2 200 främmande arter, men alla utgör inte en risk för biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster. Nästan 400 av dessa arter uppskattats kunna hota biologisk mångfald och ekosystemtjänster eller ha signifikanta negativa effekter på människors hälsa och ekonomin. En systematisk kartläggning har

¹²² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter

¹²³ Centrumet är ett samarbete mellan Sveriges Lantbruksuniversitet och Uppsala Universitet.

¹²⁴ NV-02066-15

därför påbörjats för att bedöma vilka främmande arter som behöver prioriteras nationellt, och därmed föreslås som arter av så kallad medlemsstatsbetydelse – enligt en möjlighet i EU-förordningen.

Vidare genomför Havs- och vattenmyndigheten beslutad övervakning och åtgärdsprogram inom ramen för EU:s havsmiljödirektiv. Det handlar bland annat om att ta fram en vägledning för avlägsnande av påväxt på fartygsskrov, att utveckla provtagningsmetodik samt att utföra pilotprojekt för att begränsa spridning av främmande arter. Inom ramen för EU:s ramdirektiv för vatten ska myndigheten även ta fram ett hanteringsprogram som innehåller vägledning för att minimera spridning för nationellt prioriterade invasiva främmande arter, såsom svartmunnad smörbult och sjögull. Vägledningen ska också innehålla åtgärder för att bekämpa dessa arter och förslag på hur arbetet kan följas upp.

I september 2016 ratificerades FN:s internationella barlastvattenkonvention¹²⁵. Konventionen träder i kraft i september 2017, då ny svensk lagstiftning kommer att börja gälla. Att genomföra barlastvattenkonventionen förväntas betydligt minska riskerna för överföring av skadliga och främmande vattenlevande organismer. Inom EU:s havsmiljödirektiv har miljöövervakning testats under 2014 och 2016 i ett fåtal hamnar och utsatta områden för att övervaka nyintroduktion och spridning av främmande arter i kust och hav.

Sverige föreslog i mars 2016 att amerikansk hummer läggs till unionsförteckningen. Förslaget baseras på en riskbedömning som Havs- och vattenmyndigheten tidigare har tagit fram. Efter kompletteringar under 2016, godkändes riskbedömningen av EU:s vetenskapliga forum för invasiva främmande arter i september 2016. Dock beslutade EU-kommissionen månaden därpå att inte lista amerikansk hummer på unionsförteckningen, eftersom åtgärden inte ansågs proportionerlig ur ett EU-perspektiv. Istället kommer nationella hanteringsåtgärder att prioriteras.

Naturvårdsverket har under 2016 arbetat med att bedöma främmande arter av nematoder, insekter och spindlar som kan användas i biologisk kontroll av skadegörare. Syftet är att hindra introduktion och spridning av invasiva främmande arter som kan skada den biologiska mångfalden i den ursprungliga faunan. Arbetet fortsätter under 2017.

¹²⁵ International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, 2004, under IMO

Analys

EU-kommissionen beslutade under 2016 att lista 37 arter som invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Förteckningen trädde i kraft i augusti 2016¹²⁶. Ytterligare tolv arter finns föreslagna till unionsförteckningen, för dessa kommer troligen ett beslut under sommaren 2017. De arter som omfattas av den första förteckningen, och som förekommer i svensk natur i större omfattning än enbart någon eller några enstaka förekomster, är:

- gul skunkkalla (*Lysichiton americanus*),
- tromsöloka (*Heracleum persicum*),
- signalkräfta (*Pacifastacus leniusculus*) och
- ullhandskrabba (*Eriocheir sinensis*).

Ullhandskrabban är dock inte etablerad och har inga reproducerande bestånd i Sverige.

Det är enligt EU-förordningen om invasiva främmande arter förbjudet att föra in dessa arter till EU. De får inte heller transporteras levande, släppas ut på marknaden, bytas, användas, odlas, födas upp eller hållas, tillåtas att reproducera sig eller släppas ut i miljön. Medlemsstaterna ska även vidta åtgärder för att hindra att dessa arter sprids, samt övervaka arternas förekomst och utbredning. EU-förordningen styr mycket av det nuvarande arbetet med invasiva främmande arter och kommer att göra så även de närmaste åren. Detta påverkar även hur resurserna används. Åtgärder och övervakning kommer därför främst att omfatta arter av unionsbetydelse, som antingen redan förekommer i landet eller har stor sannolikhet att sprida och etablera sig här. Vilka ytterligare arter som hamnar på EU-förteckningen är därför av mycket stor betydelse för vilka insatser som görs.

Tack vare Sveriges bidrag till riskbedömningsprocesser inom EU, kommande riskklassificering av nationellt prioriterade arter, analyser av spridningsvägar och det faktum att hanteringsprogram upprättas de kommande åren, är bedömningen att chanserna ökar för att Sverige ska uppnå etappmålet.

Betydelse för Agenda 2030

Etappmålet har en tydlig koppling till delmål 15.8 inom Agenda 2030.

Kunskap om genetisk mångfald

En kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ska ha inletts senast år 2015.

¹²⁶ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014

Sammanfattning

Etappmålet har delvis uppnåtts. Sedan tidigare finns en viss kunskap om den genetiska mångfalden för odlade växter, husdjur och kommersiellt viktiga skogsträd samt fisk. Kunskapen om den genetiska mångfalden har ökat för de stora rovdjuren, en utveckling som förväntas fortsätta genom ett ökat bruk av DNA-baserad övervakningsmetodik.

Resultat

Sverige har genom FN:s konvention om biologisk mångfald förbundit sig att bevara biologisk mångfald på ekosystemnivå, artnivå och genetisk nivå. Bevarande av arter innebär inte per automatik att även den genetiska mångfalden inom arterna bevaras. Bevarande av genetisk variation har hittills fått ganska liten uppmärksamhet inom naturvården.

Övervakningen av de stora rovdjuren har setts över under senare år och genetiska metoder väntas komma till bredare användning¹²⁷. Under 2016 har arbetet även inkluderat kungsörn¹²⁸. Därutöver har fjällgåsens genetiska mångfald studerats.

Även i annan övervakning, inte minst limnisk och marin övervakning, kan genetiska metoder väntas komma till bredare användning, bland annat för uppföljning av havsmiljödirektivet. Någon specifik övervakning av genetisk mångfald finns för närvarande inte. Genetisk mångfald har inte heller studerats hos det stora flertalet vilda djur, växter och svampar.

Inom Jordbruksverkets program för odlad mångfald, POM, har genetiska analyser gjorts av vissa insamlade växtgrupper. Genetisk mångfald hos de svenska husdjuren är beroende av enskilda djurägare. Dessa är organiserade i avelsorganisationer och rasföreningar, som har officiell status eller erhåller stöd via det svenska landsbygdsprogrammet. Organisationerna och föreningarna har en rad krav på sig. Det handlar bland annat om att hålla djur i så kallade härstamningsregister, att arbeta enligt den för rasen fastställda avelsplanen samt att årligen rapportera djurantal, könsfördelning och i vissa fall även genetiska parametrar. Vissa föreningar samlar dessutom in och rapporterar omfattande hälso- och fruktsamhetsdata. Flera föreningar driver projekt för att kartlägga egenskaper inom rasen, och arbetar med att utveckla och kvalitetssäkra djurregistren så att dessa blir korrekta och kompletta.

Kunskapen om den genetiska variationen hos såväl kommersiellt viktiga som andra skogsträd är förhållandevis låg. Skogsstyrelsen arbetar för närvarande med ett projekt som syftar till att bevara den genetiska mångfalden hos ett antal trädarter. Det görs genom att bevara tillräckligt många bestånd av tillräcklig storlek.

¹²⁷ Naturvårdsverket, 2014: Metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige och Norge. ISBN 978-91-620-8706-7

¹²⁸ NV-08640-16, NV-04713-16

Under 2016 har Naturvårdsverket drivit ett pilotprojekt för att analysera den biologiska mångfalden i marken genom att använda DNA-baserad metodik på redan insamlade markprover. Fokus har dock inte varit att studera inomartsvariation.

Analys

Genetisk övervakning förekommer inom vissa artgrupper. Den genetiska mångfalden hos domesticerade växter är i fokus inom programmet för odlad mångfald. Syftet har inte primärt varit övervakning av genetisk variation, snarare har det handlat om karaktärisering för identifikation och urval av unika genotyper. Analyserna har i flera fall avslöjat okänd och inte tidigare bevarad mångfald på genetisk nivå. Resurserna är otillräckliga för fortlöpande analys av vilda populationer av så kallade kulturväxtsläktingar, av vilka många är rödlistade. Bevarandet av den genetiska mångfalden hos husdjur sker i olika avelsorganisationer och rasföreningar.

De fyra stora rovdjuren övervakas i allt större utsträckning med genetiska metoder. För vargen finns i dagsläget en närmast fullständig övervakning av den genetiska mångfalden. Även för björn och i viss mån järv sker genetisk övervakning i betydande omfattning. Genetisk övervakning av lo är mer problematisk av tekniska skäl. Arbetet under 2016 har även lett till bättre förutsättningar för användning av genetiska metoder i den framtida övervakningen av kungsörn.

Mångfalden i marken är dåligt känd. Genom ökad användning av DNA-teknik (barcoding) kommer det att bli lättare att följa förändringar. Dock är fokus inte specifikt på att studera mångfalden inom enskilda arter, utan på den totala variationen i DNA i jordprover. Skogsstyrelsen har valt att övervaka och bevara den genetiska mångfalden utan att mäta den direkt. I stället utgår man från att mångfalden bevaras genom att bevara tillräckligt stora bestånd av berörda träd.

Betydelse för Agenda 2030

Det finns inte någon direkt koppling till Agenda 2030, men etappmålet är relevant för Aichimål 13 i FN:s strategiska plan för biologisk mångfald.

Helhetssyn på markanvändningen

Etappmålet om helhetssyn på markanvändningen är att samordningen inom den statliga förvaltningen har förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat.

Sammanfattning

Etappmålet bedöms ha nåtts inom uppsatt tid. Helhetssynen har ökat genom det återinrättade Miljömålsrådet och genom diverse regeringsuppdrag. Några exempel är det pågående arbetet med grön infrastruktur, strategi för skogsskydd samt kommunikation om ekosystemtjänster.

Resultat

Etappmålet har sitt ursprung i Miljömålsberedningens strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning¹²⁹. Det ska bidra till internationella mål för biologisk mångfald om uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk samt säkrande av ekosystemtjänster. Etappmålet ska också bidra till EU:s mål om att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster samt öka jord- och skogsbrukets bidrag för att bevara och restaurera den biologiska mångfalden. Detta ska ske genom att en särskild utredare tillsätts, som har till uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att öka helhetssynen på mark- och vattenanvändning. Regeringen har dock inte utsett någon särskild utredare med denna uppgift.

Under 2015 påbörjade det nya Miljömålsrådet sitt arbete¹³⁰. Rådet samlar de berörda myndigheternas generaldirektörer, och fungerar som ett forum för samverkan bland annat kring åtgärder för hållbar markanvändning. Rådet har beslutat om en rad samverkansåtgärder, bland annat en strategi för odlingslandskapet, projekt om handlingsplaner för grön infrastruktur, övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark, en samordnad plan för genomförande av åtgärder enligt havsmiljöförordningens åtgärdsprogram samt dialog kring fysisk påverkan i jordbruksvatten.

Ett antal regeringsuppdrag och andra processer har fortsatt under året i syfte att skapa en gemensam syn på landskapet. Till exempel fortsätter arbetet med att koordinera utvecklingen av en fungerande grön infrastruktur¹³¹. Uppdraget genomförs av Naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter och aktörer. Även Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om kommunikation om ekosystemtjänster bedöms kunna bidra till en ökad helhetssyn på markanvändningen¹³². Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har också haft i uppdrag att tillsammans se över strategin för skydd av värdefull skog¹³³. På den marina sidan bör särskilt arbetet med havsplaneringen nämnas¹³⁴.

¹²⁹ SOU 2013:43

¹³⁰ www.miljomal.se/miljomalsradet

¹³¹ www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur

¹³² www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster

¹³³ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhalltet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2017/Ny-nationell-strategi-for-formellt-skydd-av-vardefulla-skogar/>

¹³⁴ <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering.html>

Analys

Regeringens myndigheter har olika och ibland motstridiga mål och roller i frågor som rör markanvändningen. Det behöver inte vara ett problem i sig. Däremot kan det bli problem när det saknas gemensamma verktyg för att beskriva och hantera de utmaningar som finns i landskapet, där många intressen behöver samsas. Den biologiska mångfalden får ofta ge vika för mer direkta ekonomiska intressen.

Arbetet med begreppet ekosystemtjänster syftar till att synliggöra även den biologiska mångfaldens olika värden för människan, inte bara de – ofta produktionsrelaterade – värden som brukar styra markanvändningen. På så sätt kan begreppet bidra till att skapa en ökad samsyn om vilka samhällsekonomiska konsekvenser som följer av olika beslut i markanvändningen, även om avvägningen mellan olika värden förblir en politisk fråga.

Mark- och vattenanvändningen styrs till stor del inom sektorerna. Under 2016 har behovet av sektorsintegrering av biologisk mångfald – mainstreaming – varit huvudfokus för partsmötet i FN:s konvention om biologisk mångfald. Sektorsintegrering av dessa frågor har en lång tradition i Sverige, inte minst genom att sektorsmyndigheterna är ansvariga i miljömålssystemet.

Många frågor som rör den biologiska mångfalden är dock inte sektorsspecifika, utan kräver ett landskapsperspektiv. Till exempel kan kantzoner mellan skog och jordbruksmark vara mycket viktiga för den biologiska mångfalden. Sammanhangen i landskapet är viktiga för arters möjligheter att sprida sig, inte minst med tanke på klimatförändringen. Arbetet med grön infrastruktur syftar till att stärka dessa sammanhang för att skapa ett mer resilient landskap som ger bra möjligheter för den biologiska mångfalden att överleva. Det kan handla om att identifiera och säkra konnektivitet (sammanhang i landskapet) mellan skyddade områden, men även om att identifiera nya värdestrakter och att förstärka planeringen för landskapet i stort. Arbetet med grön infrastruktur kan också bidra till att minska negativ påverkan från en sektor på angränsande områden. På så sätt bidrar det pågående arbetet med grön infrastruktur till en ökad helhetssyn på markanvändningen, dels hos de myndigheter som arbetar direkt med regeringsuppdraget, dels hos länsstyrelserna och kommunerna som kommer att arbeta med regionala och lokala planer.

Även det återinrättade Miljömålsrådet har lett till ökad samverkan och samsyn mellan berörda myndigheter, samt därmed också till att delmålet har nåtts.

Betydelse för Agenda 2030

Ettappmålet har relevans för flertalet delmål inom mål 15. *Ekosystem och biologisk mångfald* samt i viss mån även för mål 12. *Hållbar konsumtion och produktion* samt 13. *Bekämpa klimatförändringen*.

Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden

Minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden ska senast år 2020 bidra till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Skydd av områden ska till 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012 enligt följande:

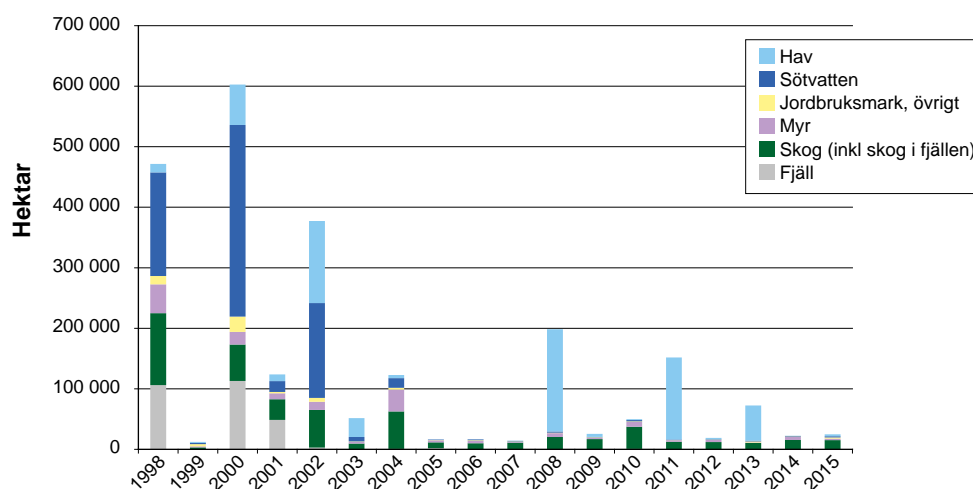
- *Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.*
- *Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.*
- *Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.*
- *Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.*
- *Det formella skyddet av marina områden har ökat med minst 570 000 hektar.*
- *De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.*

Sammanfattning

Etappmålet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid utan ytterligare åtgärder. Betydande insatser för skydd av olika naturområden har vidtagits under perioden 2014–2016. För att uppnå etappmålet behöver dock takten i skyddet öka. Detta gäller både den areella omfattningen av skyddet samt nödvändiga åtgärder för att åstadkomma ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden. Naturvårdsverkets bedömning är att ytterligare ersättningsmarker är avgörande för att kunna uppnå etappmålet för skog och våtmarker. Den samlade arealen värdefulla sjöar och vattendrag som har skyddats eller har föreslagits

bli skyddade är låg, och med nuvarande skyddstakt kommer målet inte att nås. Förslaget till komplettering av Natura 2000-områden innebär en viktig satsning på flera habitat med brister i nätverket. Särskilt viktiga kompletteringar har gjorts i marina och kustnära områden, vilket innebär att arealmålet för det marina områdesskyddet uppnåtts nationellt. Vad gäller beslutstakten för naturreservat är Naturvårdsverkets bedömning att antalet beslut per år behöver fördubblas, för att en tillräcklig mängd pågående områden ska bli skyddade under etappmålsperioden (senast 2020). I figur E.3 visas hur mycket areal som skyddats sedan 1998.

Figur E.3 Skyddad areal per naturtyp 1998–2015



Figuren visar hur stora arealer av olika naturtyper som skyddats som nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde eller Natura 2000-område per år sedan 1998.

Källa: SCB, Skyddad natur SM 2017

Resultat

De hittillsvarande resultaten för arbetet 2014–2016 visar på betydande framsteg men också att genomförandetakten generellt sett är för låg. Det gäller både med avseende på den areal som omfattas av köp- och ersättningar för skydd av värdefull natur samt den areal som omfattas av färdiga beslut (se tabell E.1). Under 2016 har det dock skett en positiv utveckling i flera avseenden som en följd av ökade insatser och resurser. Utöver den löpande verksamheten kring köp och ersättningar och beslut om skydd, har särskilt fokus varit på följande åtgärder:

- Skyddsåtgärder för vissa större områden med höga naturvärden.
- Kompletteringar av Natura 2000-nätverket.
- Vägledning, utredning och strategisk planering i genomförandet av skyddet.

Tabell E.1 Areal skyddad produktiv skog (i hektar) genom marklösen 2014–2016 via Naturvårdsverkets anslag 1.16. Källa: Naturvårdsverket, 2017

Årtal	Areal skyddad skog (hektar)
2014	8 101
2015	14 998
2016	25 000
Summa	48 099

Skyddsåtgärder för vissa större områden med höga naturvärden

Betydande insatser för skydd av olika naturområden har vidtagits 2014–2016. Havs- och vattenmyndigheten har genomfört förhandlingar med berörda medlemsländer för att införa fiskeregleringar i det marina skyddade området Bratten¹³⁵ (som omfattar 120 880 hektar). Kommissionen beslutade om en delegerad förordning i september 2016, vilket bland annat innebär att delar av det skyddade området helt skyddas från fiske.

Den största insatsen för skydd av natur i landmiljöer under perioden är 2016 års överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Sveaskog om långsiktigt skydd för särskilt värdefulla naturskogsområden. Överenskommelsen innebär att 41 områden¹³⁶ med en sammanlagd areal om 47 260 hektar (varav 28 770 hektar produktiv skog och varav 6 100 hektar nedan gränsen för fjällnära skog) kommer att skyddas som naturreservat.

Under 2016 var det största beslutade naturreservatet i skog och våtmark Sörvallen-Mellanåsen i Jämtlands län. Det omfattar 3 833 hektar. Motsvarande största nya naturreservat för sjöar och vattendrag var Krokstadön i Värmlands län (929 hektar) och för marin miljö Slite skärgård (6 104 hektar).

I tabell E.2 anges arealen av de nya naturreservat som beslutades under perioden 2014–2016.

Tabell E.2 Beslut om nya naturreservat 2014–2016

	Kommuner	Länsstyrelser	Totalt
Produktiv skog	2 240	47 250	49 490
Icke produktiv skog	210	4 930	5 130
Våtmark	30	12 120	12 140
Övrigt	490	2 950	3 440
Sjöar och vattendrag	330	5 990	6 320
Marint	1 090	11 040	12 140
Saknar kartering	70	20	100
Totalt	4 460	84 290	88 760

Tabellen visar de nya naturreservat (hektar) som länsstyrelser och kommuner beslutat om under de tre senaste åren. Merparten av arealen utgör produktiv skogsmark.

Källa: Naturvårdsverket

¹³⁵ Bratten är både Natura 2000-område och Oskar MPA

¹³⁶ Områdena finns närmare beskrivna i Naturvårdsverkets rapport 6577, Skyddsvärda statliga skogar.

Kompletteringar av Natura 2000-nätverket

Naturvårdsverket föreslog under 2015 för regeringen att 239 nya områden och 203 utvidgade områden ska läggas till Natura 2000-nätverket. Förslaget var också att drygt 360 Natura 2000-områden kompletteras med arter och livsmiljöer.

Bakgrunden till uppdraget var att EU-kommissionen har påpekat att Sverige har brister i Natura 2000-nätverket. Kompletteringarna omfattar bland annat ett betydande antal skyddsvärda marina områden. Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget påtagligt kommer att förbättra brister som EU-kommissionen har identifierat för följande naturtyper: smala Östersjövikar, grässandhedar, torra hedar, fjällbjörkskog samt lövsumpskog.

Förslagen till nya och utvidgningar av befintliga Natura 2000-områden innebär att områden med mycket höga naturvärden läggs till i Natura 2000-nätverket. Det gäller även områden av stor betydelse för nätverkets funktion att bidra till gynnsam bevarandestatus på nationell nivå. Ett av de utvidgade områdena är Bästeträsk på norra Gotland, som med sina 6 540 hektar är ett av landets mest värdefulla naturområden. Under 2016 beslutade regeringen om nya Natura 2000-områden för att skydda valarten tumlare, men skyddet omfattar även marina naturtyper och fåglar. Ett av dessa områden, Hoburgs bank och Midsjöbankarna, som tillsammans omfattar drygt en miljon hektar, blir det största Natura 2000-området i Sverige.

Vägledning, utredning och strategisk planering i genomförandet av skyddet

Under 2016 har Naturvårdsverket tillfälligt förstärkt länsstyrelsernas kapacitet att handlägga områdesskyddsärenden. Syftet är att de objekt där ersättning betalats ut, också snabbare beslutas som naturreservat.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har under 2016 reviderat den nationella strategin för formellt skydd av skog. Myndigheterna har även på uppdrag av regeringen redovisat underlag och rekommendationer för arbetet med nya etappmål.

Naturvårdsverket har under 2016, som ett underlag för arbetet med värdefulla skogar och grön infrastruktur, tagit fram flera underlag för att utveckla den strategiska planeringen av områdesskyddet. Däribland en kartering av kontinuitetsskogar¹³⁷ samt en landskapsanalys i boreal region kring värde-trakter i skog¹³⁸.

Havs- och vattenmyndigheten har under året utvecklat arbetet med planering och analys av skyddsvärda vattendrag. Myndigheten har också tagit fram en handlingsplan för att nå etappmålet till 2020 vad avser det marina områdesskyddet.

¹³⁷ Ahlkrona, E., Giljam, C., Wennberg, S., 2017. Kartering av kontinuitetsskog i boreal region. Metria AB på uppdrag av Naturvårdsverket.

¹³⁸ Bovin, Elcim, Wennberg, 2017. Landskapsanalys av skogliga värdekärnor i boreal region. Metria AB på uppdrag av Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har under året, på uppdrag av regeringen, väglett länsstyrelserna, dels med att uppdatera bevarandeplaner och genomföra nödvändiga åtgärder för att säkerställa skydd, dels för att kunna genomföra naturvårdande åtgärder inom Natura 2000-områden. Vägledningen har huvudsakligen skett genom sju webinarier med olika länsstyrelser.

Under 2016 har Naturvårdsverket tillsammans med berörda länsstyrelser, kommuner och andra lokala aktörer arbetat aktivt för att ta fram underlag inför två beslut om nationalparker. Dels beslutet att utvidga Björnlandets nationalpark i Västerbottens län dels beslutet att utvidga Tivedens nationalpark i Örebro och Västra Götalands län. För båda dessa områden har en hemställan¹³⁹ skickats från Naturvårdsverket till regeringen med förslag till utvidgningar.

Analys

Etappmålet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid utan ytterligare åtgärder. Under 2016 har stora insatser gjorts för vägledning, planeringsunderlag och ytterligare skydd. För att uppnå etappmålet behöver takten i skyddet dock öka. Det gäller dels den areella omfattningen av skyddet dels nödvändiga åtgärder för att åstadkomma ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden. För skydd av skog innebär målet en särskild utmaning, eftersom skyddstakten 2013–2015 varit för låg jämfört med den takt som behövs för att nå målet. Även skyddet av våtmarker skulle behöva öka väsentligt.

Naturvårdsverkets bedömning är att ytterligare ersättningsmarker är avgörande för att kunna uppnå målet för formellt skydd av skog och våtmarker. Naturvårdsverket har föreslagit att mer produktionsskog från Sveaskog ska användas som ersättningsmark för skydd av värdefulla skogar.¹⁴⁰

Särskilt viktiga kompletteringar har gjorts i marina och kustnära områden, vilket innebär att arealmålet för det marina områdesskyddet uppnåtts nationellt. I den handlingsplan som Havs- och vattenmyndigheten presenterade under 2016, om hur det marina områdesskyddet behöver utvecklas för att nå etappmålet, utpekade flera brister. Bristerna rör ekologisk representativitet, konnektivitet och funktionalitet samt behovet att utveckla en adaptiv förvaltning.

Vad gäller beslutstakten för naturreservat är Naturvårdsverkets bedömning att antalet beslut per år behöver fördubblas, för att en tillräcklig mängd pågående områden ska bli skyddade under etappmålsperioden. Länsstyrelserna har fått ökade möjligheter att ta beslut om naturreservat genom de ytterligare medel som Naturvårdsverket tillfört.

¹³⁹ Förslag till utvidgning av Björnlandets nationalpark i Västerbottens län, Åsele kommun NV-01017-13

¹⁴⁰ Fördjupad utvärdering 2015, NV rapport 6666

Skogsstyrelsens anslag för skydd av värdefulla skogar ökade med 100 miljoner kronor under 2016, vilket resulterat i att såväl fler områden som större arealer har skyddats jämfört med tidigare år (se tabell E.3). Cirka 900 miljoner kronor behöver tillföras anslaget över perioden fram till 2020 för att Skogsstyrelsen ska klara sin kvarvarande del av etappmålet.

Tabell E.3 Areal skyddad skog genom biotopskydd och naturvårdsavtal 2014–2016

	Biotopskyddsområden	Naturvårdsavtal	Totalt
2014	1 043	568	1 611
2015	752	960	1 712
2016	1 461	1 157	2 618
Summa	3 256	2 685	5 941

Produktiv skog (i hektar) som skyddats de tre senaste åren genom Skogsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.

Källa: Skogsstyrelsen, 2017

Mot bakgrund av att det i etappmålet står att ”skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning” är den pågående avverkningen av kontinuitetsskogar bekymmersam. Naturvårdsverket delar Skogsstyrelsens bedömning, att huvuddelen av de naturskogsliknande skogar och de skogar med naturtypskvaliteter som finns kvar, bör skyddas omgående. Naturvårdsverket ser dock att det saknas tillräckliga styrmedel för att klara detta. Därför finns skäl att överväga nya styrmedel och en mer transparent hantering, såsom anmälningsplikt för gallring i kontinuitetsskogar och för naturvärdesobjekt.

Vad gäller kontinuitetsskogar är det angeläget att precisera förekomsten och omfattningen av dessa samt att skapa en grund för samsyn kring bevarande och hållbart nyttjande. Sådana skogar kan utgöra en viktig del av den gröna infrastrukturen och har kvaliteter som tar lång tid att återskapa.

Förslaget till komplettering av Natura 2000-områden innebär en viktig satsning på flera habitat med brister i nätverket. Särskilt viktiga kompletteringar har gjorts i marina och kustnära områden. Havs- och vattenmyndigheten har pekat ut att det finns stora brister i kunskapsunderlaget för att kunna göra en bedömning av huruvida det marina områdesskyddet är ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt.

Under 2015 har flera värdefulla vatten helt eller delvis skyddats som naturreservat och biotopskyddsområde. Dessutom har ett antal mindre vattendrag i boreal och kontinental region föreslagits som Natura 2000-områden. Den samlade arealen värdefulla sjöar och vattendrag, som har skyddats eller där skydd föreslagits, är dock låg och. Med nuvarande skyddstakt kommer etappmålet inte att nås.

Skogsstyrelsen har i uppdrag att i mars 2017 närmare redovisa arbetet med frivilliga avsättningar. En viktig fråga är huruvida arealer med formellt och frivilliga avsättningar riskerar att räknas dubbelt. Det är Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens uppfattning att dubbelräkning av formellt skydd och frivilliga avsättningar ska undvikas eftersom det som är formellt skyddat enligt etappmålet, inte också ska räknas som frivilligt avsatt.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelsen av detta etappmål bidrar till att uppfylla hållbarhetsmål 15. *Ekosystem och biologisk mångfald*, särskilt delmål 15.1 och 15.5.

Miljöhänsyn i skogsbruket

Etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket är att senast 2015 är de förväntningar som samhället har på miljöhänsyn i skogsbruket tydliggjorda och kända för skogsbruket, så att de får en praktisk tillämpning.

Etappmålet har uppnåtts. För mer information, se förra årets uppföljning.

Ett variationsrikt skogsbruk

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk är att bestämmelser har förtydligats så att det senast 2015 finns goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk.

Sammanfattning

Målet har inte uppnåtts och bedöms inte nås inom uppsatt tid. Flera ändringar i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogvårdslagen har genomförts. Myndighetens arbete för att förtydliga bestämmelser behöver fortsätta. Utredningsarbete kring ytterligare förändringsbehov pågår. I målformuleringen framgår att det ska finnas *goda* förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk. Med hjälp av tydligare bestämmelser kan förutsättningarna i vissa avseenden förbättras, men för att förutsättningarna ska bli *goda* krävs ytterligare åtgärder.

Resultat

Sedan förra årets uppföljning av etappmålet har två förändringar gjorts. I båda fallen är förändringarna kopplade till bestämmelser som påverkar förutsättningarna för ett variationsrikt skogsbruk.

Undantag för försök och allmänna råd om avverkningsformer

Flera ändringar i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogvårdslagen trädde i kraft under 2015. Ändringarna berörde försöksverksamhet och avverkningsformer för att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden. De innebär undantag från skyldigheten att avverkningsformen ska vara ändamålsenlig antingen för återväxten av ny skog eller för att främja skogens utveckling enligt skogvårdslagen, SVL (10 §).

Från januari 2016 har också allmänna råd kring avverkningsformer förtydligats. Råden innebär att:

- Avverkning som är ändamålsenlig för återväxt av ny skog kan också, på mark som är lämplig för naturlig föryngring, utföras som upprepad utglesning.
- Avverkningen kan i vissa fall också utföras så att skogens höjd- och diameterspridning bibehålls eller ökas, till exempel genom någon form av blädning¹⁴¹.

Beträffande de virkesförrådsdiagram som används för bedömning av skyldighet att anlägga ny skog (SVL, 5 §) samt huruvida avverkning främjar skogens utveckling (SVL, 10 §) pågår fortfarande utredningsarbete kring behovet av förändring.

Andra insatser för att nå etappmålet

I regeringsbeslutet anges att det även kan vara lämpligt att se över föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SVL, 6 §), samt att ytterligare utveckla rådgivning om skötselmetoder för att hindra klövviltets negativa påverkan på skogsutvecklingen. En kunskapssammanställning om föryngringsåtgärder (SVL, 6 §) har inletts. Även ett arbete om hur ungskogsröjning kan utföras för ökad variation pågår.

Forskningsprogrammet Future Forests har tagit fram en kunskapssammanställning om hyggesfria metoder¹⁴² samt lagt ut en försöksserie om blädning i skiktad granskog.

Analys

I målformuleringen framgår att det ska finnas *goda* förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk. Med hjälp av tydligare bestämmelser kan förutsättningarna i vissa avseenden förbättras, men för att förutsättningarna ska bli *goda* krävs, utöver fortsatt utveckling av regelverk, ytterligare åtgärder.

Förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk

Det är svårt att uttala sig om i vilken grad de förtydliganden som gjorts i bestämmelserna har förbättrat förutsättningarna för ett variationsrikt skogsbruk. Eftersom ändringarna nyligen införts, har någon uppföljning ännu inte gjorts bland skogsbrukets aktörer. Utredningsarbete kring ytterligare förändringsbehov pågår. Sannolikt har bestämmelserna i detta fall begränsad inverkan på variationen i skogsbruket. Andra drivkrafter har större betydelse. Bland annat har kravet på kostnadseffektivitet och hög produktivitet med-

¹⁴¹ Avverkning med syfte att gallra i en fullskiktad skog utan att dess struktur ändras

¹⁴² <http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/future-forests/nyheter-fran-future-forests/2015/5/stort-intresse-for-hyggesfritt-skogsbruk/>

fört att skogsbruket utvecklats mot att klara av ett fåtal åtgärder effektivt. En bieffekt är att variationen blivit lidande. Samtidigt finns en andel privata skogsägare som inte har skogen som huvudsaklig inkomstkälla och/eller kan ha andra mål med sitt skogsäggande.

Det behövs fler åtgärder

Mycket talar för att det krävs ytterligare åtgärder för att få ett mer variationsrikt skogsbruk. Utöver alternativa brukningsformer finns sätt att uppnå ett variationsrikt skogsbruk inom ramen för trakthyggesbruk¹⁴³. Kunskapen om effekter av andra skötselformer än trakthyggesbruk är begränsad. Avseende hyggesfritt skogsbruk framgick redan i 2015 års fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* att¹⁴⁴:

”Skogsbruket behöver vidta åtgärder för att öka tillämpningen av hyggesfritt skogsbruk. Myndigheter bör arbeta med rådgivning och kunskapsinsatser i större omfattning, och regeringen ta ställning till om det krävs kompletterande styrmedel för att få till stånd en snabbare utveckling. Läroprocessen inom adaptiv förvaltning bör fortgå.”

Under slutet av året har Skogsstyrelsen gjort förberedelser för en kommande rådgivningskampanj om variationsrikt skogsbruk.

Betydelse för Agenda 2030

Uppfyllelse av detta etappmål bidrar också till uppfyllelse av delmålen 11.7, 12.2, 13.1, 15.1, 15.2 och 15.5 i Agenda 2030.

En dialogprocess i ett nationellt skogsprogram

Etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram är att en öppen dialog med intressenter som berörs av skogen och dess värdekedja har etablerats senast den 1 juli 2015. Dialogen omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syftar till att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi.

Etappmålet har uppnåtts. För mer information, se förra årets uppföljning.

¹⁴³ Skogsbrukssätt där skötselåtgärderna under olika utvecklingsfaser hos skogen går ut på att skapa likåldriga större bestånd.

¹⁴⁴ Mål i sikte – Naturvårdsverket, rapport 6662 volym 2 sid 253–254.