

Till
Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 1 augusti 2008.

Remissvar från KSLA rörande Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål 2008 "Nu är det bråttom!"

Miljödepartementet har erbjudit Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien möjlighet att inkomma med synpunkter på Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål 2008 "Nu är det bråttom!" Denna remiss har sammanställts av ledamoten Annika Åhnberg efter det att synpunkter har inhämtats från akademiledamöter. Akademien anför följande:

Sammanfattning

- Akademien konstaterar att arbetet med de svenska miljömålen inte givit tillräckligt resultat. Nio av målen är mycket svåra eller omöjliga att nå till år 2020, särskilt gäller detta klimatmålet. Akademien bedömer att miljömålsarbetet är ett fungerande verktyg för samordning av olika myndigheters arbete, men otillräckligt som medel för samhällets miljöarbete i sin helhet. Det bör i större utsträckning bygga på engagemang och delaktighet från samhällets övriga aktörer.
- Akademien anser att miljömålsarbetet i högre grad än idag skall bedrivas i internationellt samarbete.
- Akademien konstaterar att miljömålsarbetet i huvudsak är reaktivt, inte proaktivt. Vi anser att miljömålsarbetet också borde innefatta mer offensiva mål. De gröna näringarna är bärare av lösningar på många av vårt samhälles miljöproblem – men idag också i sig själva upphov till miljöproblem. Miljöarbetet måste ta fasta på båda dessa aspekter och i vissa fall avväga fördelar mot nackdelar.
- Akademien understryker nödvändigheten av kraftfulla satsningar på forskning, utveckling och kunskapsuppbyggnad rörande de biologiska resurserna och deras användning.
- Akademien lämnar särskilda förslag om miljö kvalitetsmålen "Ett rikt odlingslandskap" och "Levande skog".
- Akademien anser, vad gäller miljödepartementets kompletterande frågor:
 - Att framgångar när det gäller delmålen – i flera fall – inte leder till att de övergripande målen nås. Akademien lämnar förslag till två nya delmål rörande miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap".

- Att kostnadseffektiviteten och de samhällsekonomiska konsekvenserna rörande de åtgärder som Miljömålsrådet föreslår är otillräckligt analyserade i rapporten.
- Att konflikter finns såväl mellan Miljörådets förslag, som mellan miljökvalitetsmålen och andra mål i samhället, vilka bör diskuteras vidare.
- Att väsentliga kunskapsluckor finns rörande utmaningen att öka den tillgängliga mängden produkter från jord, djur, skog och vatten samtidigt som miljöbelastningen skall minska.

Inledning

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademinens uppgift är enligt sin portalparagraf: ”att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet”. Med den utgångspunkten kommenterar Akademin övergripande frågor med den gröna sektorn i fokus, de av miljödepartementet ställda kompletterande frågorna, samt lämnar förslag rörande delmål till miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” och särskilda förslag gällande ”Levande skog”.

Bakgrund

Rapporten ”Nu är det bråttom” är miljömålsrådets andra fördjupade utvärdering av arbetet med miljömålen. Miljömålsrådet ger regeringen underlag för arbetet med att uppnå de sexton nationella miljömålen genom att vart fjärde år genomföra en fördjupad utvärdering av arbetet. I denna rapport ingår även rådets årliga uppföljning av miljökvalitetsmålen. Med Miljömålsrådets fördjupade utvärdering och inkomna remissynpunkter som underlag kommer regeringen att i början av år 2009 presentera en proposition om miljömålen.

Slutsatserna och förslagen i rapporten bygger på underlag från Miljömålsrådets myndigheter. Miljömålsansvariga myndigheter och flertalet myndigheter med sektorsansvar för miljömålsarbetet samt länsstyrelserna har enligt sina instruktioner eller regleringsbrev i uppdrag att rapportera om sitt miljömålsarbete enligt riktlinjer från Miljömålsrådet.

Följande frågor, avsedda att vara vägledande för remissinstanserna har åtföljt remissen:

1. Hur bedömer remissinstanserna förslagen till delmål och möjligheterna att med hjälp av föreslagna åtgärder uppnå miljökvalitetsmålen?
2. Hur bedömer remissinstanserna kostnadseffektiviteten hos de åtgärder som Miljömålsrådet föreslår?
3. Vilka konflikter ser remissinstanserna mellan Miljörådets förslag och andra mål?
4. Vilka är de väsentliga kunskapsluckorna?

Akademin lämnar nedan, under rubriken: ”Kommentar till miljödepartementets frågor” synpunkter på dessa frågor.

Intensifiera miljöarbetet

Akademin konstaterar att arbetet mot miljöproblemen i sin helhet ännu inte givit tillräckligt resultat. Nio av målen är mycket svåra eller omöjliga att nå till år 2020. Det är särskilt oroande att detta gäller klimatmålet. Akademin bedömer att miljömålsarbetet är ett fungerande verktyg för samordning av olika myndigheters arbete, men otillräckligt som medel för samhällets miljöarbete i sin helhet. Det bör i större utsträckning byggas på engagemang och delaktighet från samhället i övrigt.

Miljömålsrådet skriver i sin inledning att ”tillståndet i miljön i huvudsak utvecklas åt rätt håll”. Rapporten ger dock inget underlag för denna slutsats. Den visar att miljösituationen i vissa avseenden har förbättrats, men att utvecklingen i flera avseenden går åt fel håll. Rapporten använder också begreppet ”genomförandeunderskott”. Ett skäl till bristande framgång är att förslag till åtgärder finns, men inte genomförs.

Det finns anledning att intensifiera miljöarbetet och på ett tydligare sätt än hittills sätta det i fokus såväl hos myndigheter, övriga offentliga verksamheter som hos näringslivets aktörer och hos allmänheten. En sådan ambition kräver att miljöarbetet i högre grad når utanför myndighetsfären. Miljömålsrådets utvärdering bygger på myndigheternas underlag. Fler aktörer borde involveras i arbetet med att utvärdera och analysera resultaten av miljöarbetet och därmed också ges möjlighet att bidra till miljöarbetets utveckling och framgång.

Stärk det internationella samarbetet

Akademien delar Miljömålsrådets uppfattning att misslyckandet inom vissa delar av miljöarbetet beror på att det finns problem som inte kan lösas genom insatser på den nationella nivån enbart. Många av framgångarna inom miljöarbetet är å andra sidan kopplade till ett framgångsrikt internationellt samarbete. Miljömålsrådet visar i sin rapport att det bara finns ett miljö kvalitetsmål - ”Skyddande ozonskikt” – där alla resultat pekar i rätt riktning. Arbetet med att fasa ut ämnen, som bryter ned ozonskiktet är just ett exempel på kraftfullt och målinriktat internationellt samarbete. Akademien välkomnar därför regeringens beslut att tillsätta en särskild utredare med uppgift att analysera hur det svenska miljöarbete kan utvecklas till att omfatta även det europeiska och internationella sammanhanget.

Den gröna sektorns betydelse

Akademien konstaterar att miljöarbete i huvudsak är reaktivt, inte proaktivt. Arbetet syftar till att lösa eller begränsa problem, som redan uppstått, men åtgärder för en samhällsutveckling, som konstruktivt hanterar de grundläggande problemen saknas ännu. Akademien anser därför att miljöarbete också borde innefatta mer offensiva mål. Ett sådant mål bör vara att en definierad %-andel produktion och konsumtion under en bestämd tidshorisont går från att vara baserad på uttag av ändliga resurser på ett miljöstörande sätt till att baseras på fungerande kretslopp och förnybara resurser.

Akademien vill i det sammanhanget understryka att de gröna näringarna - baserade på biologiska, förnybara, resurser – är goda exempel på verksamheter, som kan bedrivas i fungerande kretslopp och därmed vara, i begreppets rätta mening, långsiktigt hållbara. De gröna näringarna är bärare av lösningar på många av vårt samhälles miljöproblem – men idag också i sig själva upphov till miljöproblem. Miljöarbetet måste ta fasta på båda dessa aspekter.

Den gröna sektorn som försörjt och försörjer den växande befolkningen har också haft och har stor betydelse för samhällsekonomi, sysselsättning och för samhällets hållbarhet. Vi lever nu i ett paradigmskifte. Biologi och livsvetenskaper kommer att i högre grad än tidigare sätta sin prägel på det framtida samhället. Genom att utveckla kompetens, varor, tjänster och företagande baserat på den gröna sektorn kan vi bidra till en mer hållbar samhällsutveckling. Ett framgångsrikt miljöarbete förutsätter att Sverige blir ledande i dessa avseenden.

Jordbruksmarken och skogen är fondresurser, som rätt brukade ger ett förnybart flöde av livsmedel, energi och andra produkter. Att bevara och basera produktionen på sådana resurser är en förutsättning för en långsiktigt hållbar utveckling. Återgång till kretsloppet av restprodukter från toaletter, komposter och eldningsanläggningar etc. kan öka betydligt. Detta perspektiv är otillfredsställande behandlat i rapporten.

Det är enligt Akademiens mening angeläget att i ett hållbarhetsperspektiv beakta pågående och framtida användning av jordbruksmarken. Den irreversibla (eller i vart fall svårreversibla) exploatering till vägar och bebyggelse som fortfarande görs –i ökande utsträckning dessutom – kan visa sig ödesdiger mot bakgrund av väntade växande behov av produkter från jordbruket.

Forskning och utveckling

- Räknat per vikt är spindelsilke fem gånger starkare än stål. Ett svenskt forskarlag i Uppsala har – först i världen – lyckats spinna en tråd av konstgjort silke.
- Utanför Helsingborg finns en kommersiell anläggning, som levererar förnyelsebar energi i form av gas motsvarande 2,5 miljoner liter bensin. Energin kommer ur gödsel från grisar och avfall från livsmedelsindustrin.
- Forskning pågår kring vilda oljeväxter, som förväntas kunna ge större skördar än raps och som är perenna, vilket innebär mindre läckage av näringsämnen, lägre energiförbrukning, mindre gödselbehov och mindre markslitage.
- Utveckling av bebyggelse med flervåningshus i trä pågår.

Ovanstående fyra exempel (hämtade ur Det Gröna Kunskapssamhället, forskning och innovation för ett biobaserat kunskapssamhälle. En vision för det 21:a århundradet) visar att den gröna sektorn kan utgöra grunden för det moderna samhällets produktion och konsumtion. Ett avgörande skäl till att vi ännu inte förstått och tagit vara på möjligheterna är bristerna på kunskap.

Kunskapen kan bara nås genom intensiva och riktade insatser till forskning inom livsvetenskaperna. Miljöarbetet tar sin utgångspunkt i politiska beslut, men politiken är endast en av flera mycket starka drivkrafter som påverkar utvecklingen. Teknikutvecklingen är på många sätt avgörande, och bör användas som den viktigaste möjligheten att långsiktigt nå miljömålen.

Kunskapsutvecklingen inom den gröna sektorn har på motsvarande sätt tidigare möjliggjort stora språng i samhällsutvecklingen Skiftet från bondesamhälle till industrisamhälle hade inte varit möjligt utan omvälvningen av den gröna sektorn. Ett motsvarande paradigmskifte pågår just nu.

Grunden finns i den detalj- och systemkunskap om hur naturen själv fungerar, som växer fram inom livsvetenskaperna.

Det är i tillämpningen av den biomolekylära och systemekologiska kunskapen som möjligheten ligger att ersätta begränsade resurser med mekanismer, metoder och resurser som naturen och ekosystemen själva erbjuder.

De gröna näringarna är på väg att själva utvecklas till långsiktigt hållbara näringar, en utveckling som måste fortgå och förstärkas. Men de kan också vara en viktig faktor i hela samhällets omställning.

Den globala solinstrålningen är 10 000 gånger större än **all** av människan använd energi i form av olja, kol, gas, vattenkraft, kärnkraft, biobränslen, sol-, våg-, vindenergi etc. Med den nu bäst kända tekniken räcker en yta på cirka 80 x 80 km på våra breddgrader täckt med solceller till att fånga energi motsvarande Sveriges hela nuvarande behov! Det som saknas för att vi ska kunna forma ett hållbart samhälle är inte tillräckliga resurser i naturen, det som saknas är ett systematiskt uppbygge av kunskaper. Den offentligt finansierade forskningen måste öka kraftigt i omfattning.

Även forskning finansierad av privata intressen bör öka. Det övergripande villkoret för att nå det hållbara samhället är att vi minskar användningen av ändliga resurser. De kommersiella drivkrafterna för en sådan utveckling är svaga. Därför är den offentliga finansieringen särskilt viktig i dessa sammanhang.

Växtförädling och avelsarbete bör särskilt uppmärksammas. Klimatförändringar kommer att innebära att nya växtsorter behöver tas fram som kombinerar resistens mot nya sjukdomar och skadegörare med tolerans för ökad abiotisk stress (exempelvis torka). Växtsorterna ska dessutom vara anpassade för vårt nordiska ljusklimat. Växtbiotekniken kan få stor betydelse för möjligheterna till en uthållig produktion genom att ny genetisk variation kan tillföras för exempelvis bättre resistens, ökad avkastning, bättre vattenhushållning, högre utnyttjande av växtnäring, minskad erosion och näringsutlakning.

Miljömålets utvärdering nämnder bättre grödor bland de faktorer, som kommer att kunna bidra till minskade utsläpp av växthusgaser före år 2030. Men ingenstans i rapporten betonas nödvändigheten av satsningar på växtförädling för att detta ska bli möjligt.

Kommentarer till Miljömålsrådets rapport rörande miljö kvalitetsmålen Levande skog och Ett rikt odlingslandskap.

Rörande målet Levande skog vill vi först av allt stödja den politiska grundansatsen att skogspolitikens grunder bör ligga fast och att det bör finnas en balans mellan produktion och miljö och att detta bör genomsyra även det strikta miljömålsarbetet.

Vi anser liksom skogsvårdsorganisationens egna utvärderingar av skogspolitiken (SUS 1997 & SUS 2001) och senaste skogsutredning att det finns problem som måste beaktas och åtgärdas avseende exv. den biologiska mångfaldens bevarande i skogslandskapet och skydd av kulturmiljövärden. Även om delar av dessa problem är under åtgärdande kommer det förmodligen ta mycket lång tid innan alla brister och problem är lösta.

Vi lever emellertid i en värld där hushållning med knappa resurser blir en allt viktigare fråga. Konkurrensen om skogen – råvaran för skogsindustriell produktion, för energiproduktion, för rekreation, friskvård, skönhet och för alla former av biologisk mångfald, för infrastrukturutbyggnad, m.m. – ökar och detta innebär att alla intressen måste ge vika i viss mån. Vi efterlyser därför ett holistiskt förhållningssätt till nyttjandet av vår förnybara skog.

Generellt anser vi att rapporten tar för lite fasta på de positiva trenderna t.ex. att volymen död ved och arealen gammal skog och äldre lövrik skog ökar kraftigt. Mot bakgrund av att andelen gammal och (ung) lövrik skog ökar saknar vi en diskussion om hur höga naturvärden skapas, utvecklas och lever kvar till någon form av klimax-stadium.

Rörande miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” har akademien följande kommentarer. Det odlade och betade landskapet ger samhället många och värdefulla sociala tjänster i form av rekreativ möjligheter, landskapsbild och skönhet, människors identitetsskapande, religiösa värden, m.m. De värden som dessa sociala tjänster tillskrivs bör beaktas i formuleringen av miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”, liksom i vissa av delmålen. Vi föreslår följande lydelse för miljö kvalitetsmålet:

”Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för den biologiska produktionen av livsmedel och andra nyttigheter ska skyddas samtidigt som deras biologiska mångfald, kulturmiljöer och sociala tjänster bevaras och stärks.”

Akademien anser att Miljömålsrådets förslag till en ny precisering för miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” om naturupplevelser och friluftsliv är bra men för snävt formulerat. Odlingslandskapet bidrar genom friluftsliv och naturupplevelser till människors livskvalitet på många sätt, långt ut över hur det förbättrar folkhälsan. Det bör lyftas fram och värnas. Vi föreslår följande formulering:

”Odlingslandskapets betydelse för naturupplevelser och friluftsliv tas till vara så att det bidrar till människors välfärd och god folkhälsa.”

Preciseringen att odlingslandskapet bör brukas så att de negativa miljöeffekterna minimeras är idealistisk och välmenande, men tyvärr inte realistisk i ordets betydelse. En minimering skulle medföra en synnerligen radikal omläggning och nedskärning av jordbruket, med stora förluster av både positiva miljöeffekter, andra produkter och samhällets välfärd. Formuleringen är också missvisande i förhållande till hur den följs upp av politiska styrmedel. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv förespråkar vi följande formulering:

”Odlingslandskapet brukas på ett sådant sätt att alla negativa miljöeffekter som totalt sätt sänker samhällets välfärd minimeras, och så att den biologiska mångfalden främjas”.

Med en sådan formulering skulle alla åtgärders positiva effekter (nytta) vägas mot de negativa, så att alla sammantaget sett icke-önskvärda effekter upphörde. Det förhindrar inte att de negativa effekterna ges vederbörlig tyngd.

Akademien är positiv till Miljömålsrådets förslag till den nya preciseringen:

”Odlingslandskapet ska vara utformat så att de vilda --- kulturhistoriska sammanhangen kan förstås”, och tillstyrker omformuleringen.

Kulturlandskapets sociala värden bör beaktas även i formuleringen av delmålet ”Ängs- och betesmarker”. Akademien föreslår denna formulering:

”Ängs- och betesmarkerna värnas och utvecklas så att deras biologiska mångfald, kulturmiljöer och sociala kvaliteter förstärks till år 2020”.

Vi är för övrigt positiva till den föreslagna revideringen av delmålet.

Förslaget att införa delmålet ”Åkerlandskapet” är bra. Även i formuleringen av detta delmål bör de sociala värdena ingå, jämte den biologiska mångfalden och kulturmiljöerna. Dessutom vill Akademien att också följande preciseringar tillförs delmålet:

- Åkerlandskapens karaktär, utseende och skönhet ska värnas
- Framkomligheten för friluftslivet får inte försämrats
- Mängden bryn mellan åker och skog får inte minska, och de ska förbättras för växter, djur, landskapsbilden och människors framkomlighet

Förslaget att införa delmålet ”Byggnader och bebyggelsemiljöer” är bra. Vi är dock kritiska mot dess formulering. Eftersom många av de förändringar som sker är irreversibla vore det olyckligt att inte ställa omgående krav. Akademien förslår en mindre omformulering till:

”Odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer från olika tider ska tas om hand så att de år 2020 är bibehållna på minst nuvarande nivå.”

Liksom vad gäller miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”, så bidrar den biologiska mångfalden till människors välbefinnande på betydligt fler sätt än bara genom hälsoeffekterna. Det bör lyftas fram och värnas. Akademien föreslår att precisering nummer 9 till miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv” revideras till:

”Människor har tillgång till natur- och kulturmiljöer med ett rikt växt- och djurliv, som bidrar till människors välfärd genom bland annat naturupplevelser och god folkhälsa”.

Kommentar till miljödepartementets frågor

Miljödepartementet önskar i sin remiss svar på ett antal specifika frågor. Akademien lämnar följande kommentarer till dessa frågor:

1. Hur bedömer remissinstanserna förslagen till delmål och möjligheterna att med hjälp av föreslagna åtgärder uppnå miljö kvalitetsmålen?

Miljömålsrådet konstaterar i flera fall i sin utvärdering att framgången i arbetet för ett miljömål uteblir trots att delmål har uppnåtts. Detta gäller exempelvis för miljö kvalitetsmålet ”ingen övergödning”. Utsläppen av övergödande ämnen till både luft och vatten minskar, men tillståndet i miljön förbättras inte i motsvarande grad. I de fall där uppfyllande av delmålen inte leder till uppfyllande av det övergripande målet borde en fördjupad analys och utvärdering göras av orsakssambanden. Fler aktörer än berörda myndigheter – forskare, näringsidkare och NGO:s - bör involveras i detta arbete. En sådan fördjupad process kan förhoppningsvis leda till att miljöarbetet kan bedrivas med bättre träffsäkerhet.

Akademien har pekat på nödvändigheten av att bevara och utveckla den gröna sektorn. För att möjliggöra denna positiva utveckling krävs det bland annat att vi värnar den produktiva marken. Miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” definieras i rapporten som: ”Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljö värdena bevaras och stärks” men det finns inget delmål, som följer upp bevarandenaspekten. Rapporten konstaterar att exploatering av jordbruksmark för

tätortsbebyggelse och infrastruktur har ökat de senaste tio åren. Mot den bakgrunden anser Akademien att nya delmål behöver införas och föreslår följande två delmål:

- ”Odlingsbar mark skyddas mot irreversibla förändringar vad gäller arealens omfattning och markkvalitet så att dess produktionspotential år 2020 inte är lägre än idag”.
- ”Till år 2020 har högst 15 000 hektar (0,05% per år) odlingsbar mark irreversibelt överförs i annan användning t.ex. bebyggelse och infrastruktur. Härav utgör de bördigaste jordarna högst 1 000 hektar”.

2. Hur bedömer remissinstanserna kostnadseffektiviteten hos de åtgärder som Miljömålsrådet föreslår?

Akademien finner det synnerligen lovvärt och angeläget att rapporten behandlar miljömålets nytta och kostnader. Som Miljömålsrådet framhåller är detta en stor och vanskelig uppgift. Av förklarliga skäl finns därför en del brister i det empiriska underlaget för Rådets utvärdering. Vår bedömning är dock att det hade varit möjligt att komma längre i den samhällsekonomiska värderingen av miljömålen. Trots den goda ansatsen finns även vissa brister i hur de samhällsekonomiska analyserna behandlas i rapporten. Några av dessa påtalas nedan. Vi tillstyrker därför att sådana analyser behöver förstärkas både i Miljömålsrådets fortsatta utvärderingar och i myndigheterna miljöarbete.

Miljömålsrådet hävdar att den samhällsekonomiska nyttan av de föreslagna åtgärderna är större än kostnaderna. Vi har ingen anledning att betvivla detta. Man kan på goda grunder anta att så är fallet. Tyvärr anför Rådet i sin utvärdering emellertid inga skattningar av nyttan eller andra belägg som styrker slutsatsen, vilket gör att den lätt kan ifrågasättas.

I detta sammanhang vill Akademien påtala att även om en miljöåtgärds satsning är samhällsekonomiskt lönsam så behöver den inte – som påstås – vara effektiv. Att åtgärden innebär en förbättring innebär inte nödvändigtvis att den är optimal. Betydligt högre satta miljömål eller starkare styrmedel skulle kunna vara samhällsekonomiskt effektivare, och vice versa. En allvarlig brist i rapporten är följaktligen att det inte för något av de föreslagna miljömålen eller delmålen finns skattningar av förväntade nyttor och kostnader för olika nivåer, så att en avvägning kan göras för att välja en optimal lösning.

Att miljöåtgärds satsningarna är samhällsekonomiskt lönsamma behöver – som påstås – inte medföra att den långsiktiga tillväxten blir högre. Någoting kan vara samhällsekonomiskt mycket lönsamt, att t.ex. bevara artrika betesmarker, utan att det ger någon BNP-ökning.

Det förefaller som om beräkningarna av miljöskadorna avsevärt underskattar de faktiska samhällsekonomiska kostnaderna. Det korrekta samhällsekonomiska värdet av t.ex. ohälsa bestäms – utöver företagets kostnader för sjukfrånvaro – av individernas betalningsvilja för att slippa sjukdom och kortare livslängd. Dessa belopp är avsevärt större än enbart de kostnader för sjukfrånvaro som anges i rapporten.

Dessutom förefaller det som om de stora kostnaderna för ökad korrosion och försurningsskador på material, grödor, skog, biologisk mångfald och kulturhistoriska föremål inte inkluderats till fullo i skattningarna.

De samhällsekonomiska kostnaderna orsakade av miljöförstörande verksamhet, har underskattats kraftigt. Flera undersökningar har visat att minskad biologisk mångfald liksom förlorade kulturmiljöer och andra s.k. icke användarvärden, orsakar större kostnader än de som uppstår p.g.a ekosystemens försämrade produktionsförmåga. Det är en brist att dessa miljökostnader inte ens omnämns i rapporten.

Akademien vill ifrågasätta Miljömålsrådets ansats att bara inkludera ”huvudsakligen miljörelaterade” investeringar i beräkningarna. För jordbruket medför kraven på gödselhantering, bekämpningsmedelsrestriktioner m.m. omfattande merkostnader. Dessa implicita driftskostnader kommer inte med i de skattade miljöskyddskostnaderna.

Akademien instämmer i Miljömålsrådets slutsats att det behövs mer information om värdena av miljörelaterade hälsoeffekter. Motsvarande information skulle behövas även för andra miljöeffekter. En sådan uppsättning av värdeestimat skulle vara synnerligen värdefullt som underlag för miljöpolitiska beslut.

Det är svårt att mäta miljönytta i pengar, men vetenskapligt hållbara metoder finns dock utvecklade. Dessa kommer aldrig att kunna ge exakta belopp, men har tillräcklig precision för att vara användbara som direkta underlag för miljöpolitiska beslut. Vår uppfattning är att dessa metoder måste användas mer konsekvent i det miljöpolitiska arbetet. Akademien instämmer med Miljömålsrådet att det finns ett stort behov av miljöekonomisk kompetens för värdering och analys i miljömålsarbetet.

3. Vilka konflikter ser remissinstanserna mellan Miljörådets förslag och andra mål?

Vårt samhälles överlevnad är beroende av att vi når framgång i miljöarbetet. I denna grundfråga finns ingen konflikt mellan ett framgångsrikt miljöarbete och andra mål i samhället. Detta utesluter inte att det i ett kortare perspektiv kan uppstå konflikter, framför allt kring frågor av ekonomisk natur. Det som otvivelaktigt är en samhällsekonomisk vinst kan ta sig uttryck i en kostnad, som är tung att bära, för den enskilde aktören. I detta sammanhang vill akademien understyrka vikten av att regering och riksdag förenar höga ambitioner på miljöpolitikens område med hög beredskap att via statsbudgeten finansiera åtgärderna. Ett område där en uppenbar konflikt mellan mål och regeringens betalningsvilja råder är delmålet för arealen formellt skyddad skog men också skötseln av de redan avsatta arealerna. Miljömålsrådet föreslår en ökad ambition, men anslagen har minskats så att inte ens de för dagen gällande målen kan nås.

Också miljömålen sinsemellan innebär konfliktmöjligheter. Vi saknar en samlad analys av hur de olika delmålen förhåller sig till varandra. Underlag lämnas till Miljömålsrådet av de ansvariga myndigheterna var för sig. I Miljömålsrådets arbete borde eventuella konflikter synliggöras. Målkonflikter måste erkännas för att de ska bli möjliga att hantera och en prioritering måste göras. I ett underlag för regeringens beslut om den framtida miljöpolitiken borde målkonflikter tydliggöras för att möjliggöra styrande beslut på politisk nivå.

Ett exempel på verksamheter, som leder till målkonflikter kan vara djurhållning inom jordbruket. Å ena sidan krävs betande djur för att vi ska bevara och skapa ett öppet kulturlandskap, (miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”), å den andra sidan bidrar betande djur till kväveutsläpp (miljö kvalitetsmålet ”Ingen övergödning”) En avvägning måste

göras och den bör resultera i ett beslut om vad som sammantaget är optimalt. Djurhållning kan också vara exempel på att det t.o.m. inom ramen för samma mål kan finnas konflikter. Betesdjurens matsmältning ger upphov till metangasutsläpp, som bidrar till klimatpåverkan. Samtidigt motverkar inlagring av kol i betesmarker växthuseffekten. Det är uppenbart att konsekvenserna av betesdrift måste ses i ett helhetssammanhang och inte var för sig.

Ytterligare ett exempel på konflikt kan vara det ökade behovet av uttag ur skogen för bioenergi i syfte att ersätta fossil energi (miljökvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan") och andra mål som snarare tycks förutsätta ett minskat uttag ur skogen. Konflikten är inte omöjlig att hantera. Den kräver dock innovativ förmåga och vilja att förnya miljöpolitiken.

En första förutsättning för konstruktiva lösningar är dock att vi erkänner konflikter och diskuterar dem.

4. Vilka är de väsentliga kunskapsluckorna?

Den grundläggande utmaning vårt samhälle står inför är att i väsentligt högre grad basera produktion och konsumtion på de – rätt skötta – oändliga, biologiska produktionscyklerna inkluderande fungerande kretslopp. Och utmaningen gäller inte enbart produktion och konsumtion idag utan i en framtid där jordens befolkning på tjugo år ökar med 1,5 miljarder människor från dagens nivå på 6,7 miljarder. Denna övergång från lineär produktion till fungerande kretslopp avser inte enbart de produkter vi hittills utvunnit ur den gröna sektorn utan också energi i betydligt ökad omfattning och råvaror för industriproduktion. Och detta skall ske med en minskad miljöbelastning.

Det är uppenbart att vi dels behöver kraftigt öka resurstilldelningen för forskning och utveckling inom detta område och dels i mycket högre grad måste sprida och använda de kunskaper som vi faktiskt redan har om de biologiska systemen.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakadmien

Sara von Arnold
Preses

Åke Barklund
Akademisekretare