



## KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

Stockholm 26 september 2011

### Synpunkter på Miljömålsberedningens betänkande ”Etappmål i miljömålssystemet” (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport ”Miljömålen på ny grund” (rapport 6420)

Miljödepartementet har erbjudit Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA, möjlighet att lämna synpunkter på Miljömålsberedningens betänkande ”Etappmål i miljömålssystemet” samt Naturvårdsverkets rapport ”Miljömålen på ny grund”. Akademien anför följande:

#### Sammanfattning

- KSLA anser att det nya systemet ger goda förutsättningar för miljöarbetet.
- Det är ännu för tidigt att bedöma hur ansvarsfördelningen mellan miljömålsberedningen och myndigheterna kommer att fungera, men det finns risk för oklar ansvarsfördelning.
- KSLA konstaterar och beklagar att såväl miljömålsberedningen som myndigheterna fick alltför knappa tidsresurser för sina uppdrag.
- KSLA anser att organisationen av miljömålsarbetet blir alltmer komplex och arbetet med miljömålen därmed svårt att förhålla sig till för aktörer utanför myndighetsfären.
- Det finns risk för stagnation i miljömålsarbetet då tidigare delmål fasas ut ur systemet utan att nya etappmål etablerats.
- KSLA konstaterar att inte heller det förändrade miljömålssystemet hittills inbegripit tillräcklig medverkan från aktörer utanför politik och myndigheter.

#### Bakgrund

Miljömålssystemet inrättades 1999. Miljömålsrådet skapades med uppgift att årligen följa upp verksamheten. År 2010 genomfördes efter regerings- och riksdagsbeslut omfattande förändringar i miljömålssystemet. KSLA har tidigare inför förändringsarbetet besvarat två olika remisser:

1. Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål 2008, ”Nu är det bråttom”
2. SOU 2009:83, ”Miljömålen i nya perspektiv”

KSLA har i båda dess remissvar konstaterat att arbetet med de svenska miljömålen inte gett tillräckligt resultat och att förändringar därför behövs. Akademien har också understrukt

nödvändigheten av en starkare förankring för miljöarbetet hos samhällets aktörer utanför myndighetssfären. Vi har också framhållit naturens och kulturlandskapets stora betydelse för människors välbefinnande genom bl.a. möjligheter till friluftsliv, skönhetsupplevelser, rehabilitering, rekreation och landskapsbild.

### **Den aktuella remissen**

Miljödepartementet önskar få synpunkter från remissinstanserna på dels Miljömålsberedningens förslag till etappmål, dels förslagen till preciseringar av miljökvalitetsmålen i myndighetsrapporten.

**Miljömålsberedningen:** 2010 års förändringar av miljömålssystemet innebar bl.a. att ansvaret för att följa upp miljömålsarbetet och ansvaret för att föreslå nya åtgärder delvis separerats. Miljömålsrådet har lagts ned. Miljömålsberedningen – en parlamentarisk beredning tillsatt av regeringen – har ansvaret att föreslå etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Beredningen bör, enligt den proposition som föregick riksdagsbeslutet 2010, hantera områden som är särskilt angelägna för att stora värden står på spel, liksom områden som karaktäriseras av konflikter med andra samhällsintressen och som därför kräver svåra politiska avvägningar. Dessutom bör områden, som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet, behandlas av miljömålsberedningen.

I det förändrade systemet ska de tidigare delmålen ersättas av etappmål. Etappmålen ska konkretisera den samhällsomvandling som behöver ske för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmål ska vara tidsatta och kan enligt miljömålsberedningens direktiv föreslås när det finns underlag med samhällsekonomiska konsekvensbedömningar.

Det är nu miljömålsberedningens uppgift att lämna förslag till etappmål, som kan ersätta de tidigare delmålen. I det betänkande som nu remitterats lämnar Miljömålsberedningen förslag på etappmål för:

- Luftföroreningar
- Farliga ämnen
- Avfall
- Biologisk mångfald.

Därutöver hänvisar beredningen arbetet med några av etappmålen till myndigheterna. Men flertalet etappmål avser Miljömålsberedningen att återkomma till inom ramen för ett kommande strategiarbete inom tre områden:

1. Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus
2. En sammanhållen vattenpolitik
3. Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö

KSLA vill – enligt miljömålsberedningens uppdrag att identifiera sektorsövergripande områden där oklarhet i miljömålsarbetet föreligger – rikta uppmärksamheten mot begreppet ”landskapsperspektiv” och vad det innebär miljöpolitiskt. För biologisk mångfald, kulturarv och sociala landskapsvärden finns inte sällan starka samband mellan t.ex. skogs-, jordbruks- och våtmarkernas tillstånd i ett område. Detta är ett tydligt fall av sektorsövergripande miljöproblem som inte kan hanteras enbart isolerat för varje markslag. Begreppet används frekvent i flera av Naturvårdsverkets förslag till preciseringar utan att ha definierats eller givits något operativt

innehåll. KSLA föreslår därför att miljömålsberedningen utvecklar en strategi för landskapsperspektivet i miljömålsarbetet.

**Myndigheternas miljömålsarbete:** Naturvårdsverket har i det förändrade systemet samordningsansvaret för miljömålsuppföljningen. En samverkansgrupp har skapats med representation för alla myndigheter, som har en roll i miljömålsarbetet (25 myndigheter) samt några intresseorganisationer.

Preciseringarna kommer enligt Naturvårdsverkets rapport att till viss del ersätta de tidigare delmålen.

### **Övergripande synpunkter från KSLA**

I detta avsnitt lämnar vi synpunkter som berör det nya miljömålssystemet sammantaget. KSLA välkomnar förändringarna i miljömålsarbetet, med ett tydligare politiskt ansvar för miljöarbetet och anser att det kan ge bättre förutsättningar än den tidigare konstruktionen. Akademien vill dock peka på några risker och problem:

#### ***Oklar ansvarsfördelning***

Syftet med den nya organisationen av miljömålsarbetet har varit att tydliggöra var – å ena sidan – ansvaret för uppföljning av miljömålen ligger och var – å den andra sidan – ansvaret för att föreslå nya åtgärder ligger. Det senare ansvaret är politiskt och vilar på miljömålsberedningen. Det är ännu för tidigt att bedöma hur väl det nya systemet kan fungera eftersom det är så nytt, men det förefaller finnas risk för oklar ansvarsfördelning mellan miljömålsberedningen och myndigheterna.

Miljömålsberedningens uppgift är bland annat att lyfta fram frågeställningar och områden där målkonflikter eller konflikter med andra intressen kan finnas och föreslå avvägningar. I detta första förslag till etappmål saknas sådana analyser och ställningstaganden. Myndigheterna tenderar, å sin sida, att i arbetet med preciseringarna av miljökvalitetsmålen närma sig miljömålsberedningens uppgifter. Preciseringarna ska enligt Naturvårdsverket i viss mån ersätta de tidigare delmålen.

#### ***För kort tid***

Såväl miljömålsberedningen som myndigheterna utförde sina uppdrag under stark tidspress, vilket också påpekas i både betänkandet och rapporten. Med mer tid till sitt förfogande hade säkert beredningen och myndigheterna kunnat leverera mer genomarbetade förslag.

#### ***Ett allt mer komplext system***

Vi har nu sexton miljökvalitetsmål, ett generationsmål med en punktlista av innebörder, ett stort antal preciseringar av målen, förtydliganden av preciseringarna, etappmål och strategier. Miljömålsarbetet blir alltmer komplext och därmed svårt att förhålla sig till för andra än de mest insatta. KSLA har tidigare pekat på problemet med att förankra miljömålsarbetet utanför myndigheterna. Det alltmer komplexa systemet tenderar att ytterligare isolera miljömålsarbetet från det övriga samhället.

#### ***Preciseringar av miljömålen***

Miljömålen bör utvecklas från goda visioner och allmänt tilltalande målformuleringar till konkreta, operativa målsättningar. Att utveckla preciseringar som ska beskriva miljötilståndet då miljömålen är uppnådda (enligt generationsmålet) är enligt KSLA därför ett viktigt och positivt steg i svensk miljöpolitik. Preciseringarna ska vara operativa så att de bland annat kan användas

för utvärdering: om, eller i vilken grad, miljömålen har uppnåtts. Vår uppfattning är att myndigheterna i stort tagit fram seriösa och fruktbara förslag till preciseringar.

KSLA noterar dock att för vissa av miljömålen saknas fortfarande konkreta preciseringar. Riksdagens beslut att ändra miljömålens tidsplan från ”att vara uppnådda år 2020” till att ”förutsättningarna ska vara uppnådda år 2020 för att miljömålen ska nås” är mer realistisk och innebär inte någon sänkning av ambitionsnivån. Även om t.ex. jordbrukets kväveutsläpp minskade radikalt skulle det ändå ta många år innan miljömålet om återställda ekosystem i Östersjön var uppnått. Denna ändring får dock inte missbrukas såsom skett för några av miljömålen. I kedjan planering – politiska styrmedel – fysiska åtgärder – fysiska effekter – miljötillstånd (där miljömålen gäller det senaste, miljötillståndet) finner KSLA det oacceptabelt att vissa miljömåls preciseringar urholkats till att enbart omfatta det första ledet.

### ***Risk för stagnation i miljömålsarbetet***

De tidigare delmålen ska i vissa fall ersättas av etappmål. Miljömålsberedningen föreslår nu etappmål för luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald. Ett delmål till miljö kvalitetsmålet ”Begränsad klimatpåverkan” har – i princip oförändrat – genom riksdagens beslut blivit ett etappmål. För övrigt hänvisar miljömålsberedningen till fortsatta utredningar och arbete med strategier. Myndigheterna anser i sin rapport att de tidigare delmålen nu utgått ur systemet. Frågan blir då vilka mål som nu gäller? Det finns en uppenbar risk för stagnation i miljömålsarbetet. Och det bör tydliggöras vad som gäller i avvaktan på nya etappmål.

### ***Fortsatt svag förankring i samhället utanför myndighetssfären***

KSLA har i två tidigare remissvar understrukit betydelsen av att miljömålsarbetet förankras i samhället. Detta gäller i synnerhet de aktörer som förväntas ta ett direkt ansvar för miljömålsarbetet. Vi har också konstaterat att en sådan förankring tidigare saknades. Vi tvingas nu konstatera att inte heller det förändrade och förnyade miljömålsarbetet hittills har hanterat denna fråga framgångsrikt.

Miljömålsrådet strävar efter en bred dialog, men redovisar medverkan från ett fåtal experter och sakkunniga. Myndighetsrapporten redovisar att det utöver 25 myndighetsföreträdare också finns ett fåtal organisationer företrädde i samverkansgruppen.

Miljömålsberedningen betonar i flera sammanhang betydelsen av internationellt samarbete för att det ska bli möjligt för oss att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen. Många samhällsaktörer – företag såväl som organisationer – har verksamhetsområden som sträcker sig över nationsgränserna och kunde därför utgöra betydelsefulla samarbetspartners i såväl miljömålsarbetet, som när det gäller genomförande av åtgärder för att nå målen. KSLA vill framhålla betydelsen av att miljömålsberedningen i sitt kommande arbete med en strategi för ”Sveriges internationella arbete för en giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö” tar vara på möjligheten till samarbete med aktörer utanför myndighetssfären.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

***Sara von Arnold***

Sara von Arnold  
Preses

***Åke Barklund***

Åke Barklund  
Akademisekreterare och VD