

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 27 november 2009

Remissvar från KSLA rörande ”Miljömålen i nya perspektiv” SOU 2009:83

Miljödepartementet har erbjudit Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) möjlighet att inkomma med synpunkter på utredningen ”Miljömålen i nya perspektiv” SOU 2009:83. Detta remissvar har sammanställts av vice preses Åke Bruce efter det att synpunkter har inhämtats från akademiledamöter.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill KSLA framhålla att vi:

- Stöder förslaget till förändrade bedömningsgrunder för måluppfyllelse, inte minst vad gäller generationsmålen.
- Stöder förslaget om reviderad målstruktur och att det sannolikt blir positivt om dagens delmål ersätts med kvantifierade och tidsangivna etappmål.
- Stöder förslaget till en parlamentarisk beredning och en till denna knuten expertgrupp.
- På frågan om hur kommuners, företags och ideella organisationers delaktighet i miljömålssystemet på nationell, regional och kommunal nivå kommer att påverkas i nuläget är svår att besvara. Förslagen inom detta område borde kunna leda till ett effektivare miljöarbete men KSLA vill framhålla att frågan om hur näringsliv och ideella organisationer kan få en säkerställd, utökad delaktighet i miljömålsarbetet behöver analyseras mera ingående.
- Ser mycket positivt på förslaget till en oberoende utvärdering.

Dessutom vill KSLA framhålla att det är angeläget att internationella miljöfrågor integreras i det svenska miljömålsarbetet. Detta gäller inte minst på livsmedelsområdet.

1. Uppdraget

KSLA välkomnar en utredning om miljömålssystemet. Det behövs förändringar om miljöpolitiken ska uppfattas som seriös hos breda grupper i samhället. Akademien anser att utredaren på det stora hela har gjort ett bra arbete. Den klara ansvarsfördelningen mellan beredningens strategiska uppgifter, Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering och Statskontorets oberoende utvärdering av myndigheternas arbete ger systemet stabilitet.

I remissvaret från KSLA rörande Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål 2008 "Nu är det bråttom!" framhöll vi 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. Akademin bedömde att miljömålsarbetet är ett lämpligt och fungerande verktyg för samordning av olika myndigheters arbete, men otillräckligt som medel för samhällets miljöarbete i sin helhet. Det borde i större utsträckning bygga på engagemang och delaktighet från samhällets övriga aktörer. Akademin ansåg vidare att miljömålsarbetet i högre grad än idag skall bedrivas i internationellt samarbete.

2. Utgångspunkter och problemanalys

KSLA instämmer i problemanalysen. Inledningen av kapitlet är träffsäker. Under de senaste åren har den stora svagheten med bristande strategier och samordning av åtgärder blivit helt uppenbar. Det kunde dock betonats än mer att miljömålssystemet kommit att exkludera näringslivet på sätt som riskerat att kraftigt minska effektiviteten i miljöpolitiken. Myndigheterna och Miljömålsrådet har i sina resp. utvärderingar distanserat sig alltför långt från samhället i övrigt. Man kan säga att staten har gjort hela processen till en myndighetsaffär och missat den viktiga samverkanstanken i målstyrningen. Detta gäller för alla nivåer. På så vis har ett gravt systemfel insmugit sig i miljöpolitiken.

En stor brist i miljömålssystemet, som funnits med länge, har varit att genomförandet varken diskuterats eller utvärderats tillräckligt väl. Miljömålsrådet har varit tämligen ointresserat av hur andra än myndigheterna uppfattade sitt deltagande i utvecklingen och utvärderingen av systemet. Det är därför lätt att instämma i Miljömålsrådets stilla självkritik att man i sina åtgärdsstrategier inte lyckats nå ända fram.

3. Måluppfyllelse och målstruktur

KSLA delar utredningens uppfattning att antalet miljömål inte bör minskas från de nuvarande sexton. Att aggregera de nuvarande miljömålen i några färre minskar visserligen antalet, men torde försvåra kommunikationen och bli mindre tydligt i och med att varje miljömål blir mer komplext.

KSLA stödjer förslaget om en återgång till den ursprungliga bedömningsgrunden för måluppfyllelse, nämligen att miljökvaliteten eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet ska vara uppnådda inom en generation c:a 25 år. Systemet behöver ambitiösa men inte omöjliga mål. Betänkandet framhäver med nödvändighet de internationella miljöfrågorna. Dessa kommer oundvikligen och i allt högre grad att påverka måluppfyllelsen i miljömålssystemet.

Vad gäller målstrukturen instämmer vi i huvudsak i utredningens förslag. Betänkandet innebär delvis ett nytänkande genom att de ojämna delmålen ersätts av mer flexibla och övergripande etappmål. För att bli effektiva mål på vägen bör dessa etappmål i första hand formuleras som kvantifierade och tidsangivna åtgärds- eller resultatmål, till skillnad från de mer övergripande målen. KSLA tillstyrker förslaget om att delmålen kan utgå om det innebär att etappmålen konkretiseras.

Angående de grundläggande värdena, 3.2.1. vill KSLA åter framhålla naturens och kulturlandskapens betydelse för friluftsliv, befolkningens identitet, landskapsbild, m.m.. Det omgivande landskapet bidrar via friluftsliv och naturupplevelser till människors livskvalitet på många sätt, långt ut över hur det förbättrar folkhälsan. Detta bör lyftas fram och värnas. KSLA föreslår därför en komplettering av de fem punkterna: ”- *bevara och utveckla natur- och kulturlandskapen*”.

Synpunkter på några miljömål.

Det är givetvis riktigt att korrigera formuleringen av miljökvalitetsmålet **Giffri miljö**. Vi vill här också hänvisa till Jan Eksvärds reservation där han framhåller konsumenternas värderingar och val som viktiga i miljöarbetet, varvid diskussion om vetenskaplig relevans/pseudovetenskap är viktig: Likaså bör miljömålet tydliggöras så att handelsgödsling är fullt möjlig vilken undviker att markens egenskaper eller produktkvaliteten påverkas negativt.

Vad gäller miljökvalitetsmålet **Levande skogar** kan sägas att Skogsstyrelsen antagligen är den myndighet som arbetat mest transparent, men tyvärr var myndigheten en dålig lyssnare. Man höll hårt i sina målformuleringar och missade uppgiften att överlägga om åtgärder och styrmedel. Det bekymrade också näringen att Miljömålsrådet inte fick tillräcklig och adekvat information om skogssektorns samlade insatser.

Jordbruksmarken är en s.k. fondresurs som rätt brukad ger ett förnybart flöde av livsmedel och andra produkter. Att bevara och basera produktionen på sådana resurser är en förutsättning för en långsiktigt hållbar utveckling. Detta beaktas i miljökvalitetsmålet **Ett rikt odlingslandskaps** formulering, men följs tyvärr inte upp av något delmål och endast otillfredsställande genom nuvarande preciseringar.

KSLA föreslår att ett **delmål om jordbruksmarken som resurs** för förnybar produktion införs. Vårt förslag till formulering är: ”JORDBRUKSMARKEN SOM FÖRNYBAR RESURS . Odlingsbar mark skyddas mot irreversibla förändringar vad gäller areal och kvalitativa förändringar så att dess produktionspotential år 2025 inte är lägre än idag.”

En precisering om stor restriktivitet mot **irreversibel markexploatering** bör tillkomma bland miljökvalitetsmålets preciseringar. Med hänsyn till att ianspråktagande av jordbruksmark för andra ändamål svårligen kan undvikas helt föreslår vi följande lydelse vad gäller arealmålet: ”Till år 2020 har högst 15 000 hektar odlingsbar åkermark i Sverige irreversibelt tagits i anspråk av annan användning, t.ex. bebyggelse och infrastruktur. Härav utgör de bördigaste jordarna högst 1 000 hektar.”

Även vad gäller kvalitativa, irreversibla förändringar av resurserna odlingsmark bör preciseringar övervägas gällande alvpackning, erosion, bortodling av organogena jordar, tungmetallanrikning e.d.

Sedan de 16 miljömålen fastställdes har **konsumenternas livsmedelsval** lyfts fram som en av de viktigaste miljöfrågor, där den enskilda individens livsstil kan ha en stor betydelse. I och för sig har så gott som samtliga miljömål en större eller mindre livsmedelsrelevans. Dock är det svårt att klart hänvisa frågor som: ”var i världen ett livsmedel är producerat”, till något klart miljömål. Förutsättningarna är mycket olika för olika produktgrupper och ofta saknas tillfredsställande data för att kunna göra bra, jämförande livscykelanalyser. KSLA ser således positivt på att internationella aspekter kommer att beaktas mer än tidigare och föreslår att ett sådant arbete skulle kunna börja med en analys av livsmedelsområdet.

Regionala och kommunala mål

KSLA uppfattar en viss otydlighet när det gäller utredningens syn på regionala och lokala mål samt sektorsmål för miljön. Den vill ge regionerna viss frihet att formulera mål efter behov, samtidigt som man stärker den politiska förankringen i regionerna.

Utredningen föreslår att länsstyrelsen får ett tydligare ansvar att verka för att (de nationella) miljömålen nås och att länsstyrelserna ökar samarbetet t.ex. genom erfarenhetsutbyte av åtgärder. Det är förstås bra. Det har sett mycket olika ut hittills. Så frågan är hur de regionalt miljömålsansvariga myndigheterna i fortsättningen utnyttjar sin frihet att formulera egna miljömål, och vilket inflytande man är beredd ge till andra aktörer än myndigheter och politiker? Här kan behövas en klagörande diskussion.

Sammantaget bör förslagen i kapitlet kunna leda till ett betydligt effektivare miljöarbete. Det är tveksamt om berörda parter på regional nivå verkligen känt till hur de egna miljömålen relateras till den nationella nivån.

Akademien instämmer i att den regionala politiska förankringen bör stärkas. Men det finns också ett behov att garantera medverkan från andra aktörer som kommuner, näringsliv och ideella organisationer. Utredningen borde också tydligare än nu ha behandlat den viktiga frågan om hur de regionala och kommunala miljömålen liksom sektorsmålen kan knytas till de nationella målen, i synnerhet som både sådana mål och sektorsmål kommer att få allt större betydelse vid genomförandet av miljöpolitiken. Dessa delar liksom avsnittet om hur näringsliv och ideella organisationer kan få en säkerställd, utökad delaktighet i miljömålsarbetet behöver analyseras mera ingående.

4. Ett effektivare miljömålssystem

KSLA stödjer de grundläggande ansatser som här läggs fram.

5. Miljömålsuppföljning och utvärdering med tillhörande rapportering

Akademien ställer sig bakom förslagen. Att Naturvårdsverket får en samordnande funktion i miljömålsuppföljningen kan ha många fördelar. Samtidigt vill KSLA peka på faran att en myndighet utvärderar sin egen verksamhet och att detta förslag bör vägas mot fördelarna av att ett mer oberoende organ får granska miljömålsarbetet. Detta ligger i linje med förslaget i Kap 7 att Statskontoret ska göra oberoende, riktade utvärderingar.

6. Ett effektivare miljöarbete

Här läggs förslag som ska råda bot på brister i problemanalysen. Den viktigaste nyheten är en rådgivande parlamentarisk beredning med försvarsberedningen som förebild. Eftersom miljöpolitiken också är ett komplext och övergripande politikområde är det bra att det skapas ett forum, som kan rymma en löpande politisk diskussion och prövning av handlingsalternativ. Till beredningen knyts en expertgrupp från myndigheterna och ett kansli.

Utredningen föreslår att beredningen arbetar med tillfälliga arbetsgrupper där bred representation bör eftersträvas. Den kommer alltså att ha tillgång till god kompetens och förhoppningsvis gott om tid för att ta fram genomarbetade och konsekvensanalyserade strategier inkluderande etappmål och förslag till styrmedel. För att bli den förlösande faktorn för det nya miljömålssystemet förutsätts att våra parlamentariker verkligen engagerar sig i de uppdrag som regeringen ger. En annan grundförutsättning är att beredningen öppnar upp för näringslivets och andra organisationers medverkan när miljöpolitikens strategier formas.

KSLA vill understryka vikten av att miljöpolitiken förses med fungerande metoder för att kunna genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Det blir nu Konjunkturinstitutets uppgift att driva metodutvecklingen. Dessa förbättrade samhällsekonomiska kalkyler bör naturligtvis sedan komma till användning på både nationell och regional nivå.

7. Oberoende riktad utvärdering av insatser

KSLA stödjer förslaget.

8. Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag kommer förhoppningsvis att ta sig många uttryck i form av effektivare åtgärder för förbättrad miljö vilket tydligare borde ha bedömts.

Utredningen har haft i uppgift att analysera hur de samhällsekonomiska analyserna kan utvecklas för att insatserna i miljöarbetet ska bli så kostnadseffektiva som möjligt. Utredningen har lämnat förslag om bl.a. metod- och modellutveckling, ökad transparens och val av målnivå, vilket KSLA tillstyrker. KSLA vill i detta sammanhang också betona vikten av att berörda myndigheter får tillräckliga resurser för att kunna utföra användbara samhällsekonomiska analyser av hög kvalitet.

Däremot saknar KSLA förslag om vilka samhällsekonomiska analyser som bör utföras och inom vilka områden. Sådan precisering är angelägen, inte minst med tanke på de brister i den samhällsekonomiska analysen som gjordes i utredningen "Miljömålen – nu är det bråttom!". KSLA efterlyser en strategi och plan för samhällsekonomiska analyser av miljömålsarbetet.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Sara von Arnold

Sara von Arnold
Preses

Åke Barklund

Åke Barklund
Akademisekreterare och VD