



Vision och Verklighet

om konsten att formulera och uppnå miljömål

Redaktör: Nils Ahlgren

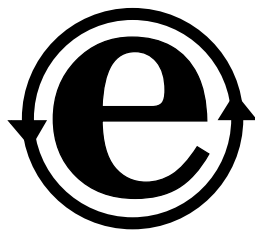
SKRIFTSERIE NR 1.



Illustration: Håkan Gidebratt

Vision och Verklighet

- om konsten att formulera och uppnå miljömål



elma

Föreningen för ett rationellt utnyttjande av
erfarenheter och lärdomar av miljöarbetet i Sverige.

www.elmaforeningen.se



Illustration: Håkan Gidebratt

Förord

Föreningen ELMA arrangerade våren 2004 ett idéseminarium med titeln "Vision och Verklighet – om konsten att formulera och uppnå miljömål". Bakgrunden till seminariet och val av tema var den omläggning av svensk miljöpolitik som skett med övergång från regelstyrning till målstyrning och de krav som detta ställer på implementering och genomförande. Med utgångspunkt i ELMA:s motto – att främja ett rationellt utnyttjande av erfarenheter och lärdomar från miljöarbetet i Sverige – inriktades seminariet på att belysa och diskutera frågan om varför arbetet med förverkligandet av en del mål och visioner varit framgångsrikt, medan arbetet med andra gått långsamt eller mer eller mindre stannat av.

Seminariet kom tack vare kunniga och engagerade deltagare att bli både intressant och tankeväckande. ELMA beslöt därför att utarbeta en rapport med redovisning från seminariet. Denna rapport inleds med en genomgång av bakgrunden till och inriktning av seminariet samt en kort sammanfattning. Därefter följer redovisning av fem föredrag i olika ämnen och med olika infallsvinklar. Rapporten avslutas med noteringar från samtalen och diskussionerna runt seminariebordet. En kort information om ELMA bifogas liksom en deltagarförteckning.

Medlemmar i föreningen har svarat för planering och genomförande av seminariet. Helge Ax:son Johnsons stiftelse har gett föreningen ett ekonomiskt stöd, som varit avgörande för att seminariet skulle kunna genomföras. Utan Naturvårdsverket bistånd med lokaler och praktiska arrangemang hade det inte heller varit möjligt att genomföra seminariet. Miljömålsrådets kansli vid Naturvårdsverket har välvilligt bidragit till att vi kunnat trycka rapporten. Vi är mycket tacksamma för det stöd vi erhållit!

Föreningens sekreterare Nils Ahlgren har svarat för utarbetandet och redigerandet av rapporten.

Bo Thunberg
Ordförande i ELMA

Innehåll

2. Förord

4. Nils Ahlgren

Seminariet – bakgrund, inriktning, redovisning

8. Lars Erik Liljelund

Miljömålsrådets utvärdering av de nationella miljö kvalitetsmålen

11. Lars Emmelin

Miljö målen – målstyrning eller symbolpolitik?

17. Göran A. Persson

Miljö kvalitetsmålet Frisk luft

21. Fredrik von Platen

Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

26. Nils Ahlgren

Ett avfallsfritt samhälle – en seglivad illusion?

31. Nils Ahlgren

Noteringar från rundbordssamtalen

Bilaga 1. Kort information om föreningen ELMA

Bilaga 2. Förteckning över deltagarna

Nils Ahlgren.

Seminariet – bakgrund, inriktning, redovisning.

En ny miljöpolitik

Visioner och mål har under senare decennier fått allt större roll i den svenska miljöpolitiken i takt med att arbetet med miljöfrågor och hållbar utveckling integrerats i mer eller mindre alla verksamheter i samhället. Miljöarbetet har också ändrat karaktär, vilket medfört ett ökat behov av målstyrning som komplement till regelstyrning och hantering av enskilda frågor. Betydande insatser har gjorts på bred front och på alla nivåer i samhället för att formulera och lägga fast visioner och övergripande mål för arbetet med miljö och hållbar utveckling.

Riksdagens beslut i juni 1999 att fastställa femton nationella miljökvalitetsmål innebar att den tidigare probleminritade miljöpolitiken skulle ersättas med en politik där man arbetade med mål som fastställdes av Riksdagen. Dessa mål beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö och dess natur- och kulturreсурser som är ekologiskt hållbara på lång sikt.

En grundläggande princip vid formuleringen av och arbetet med dessa övergripande miljömål var att problem och hot skulle omvandlas till mål och visioner. Riksdagens beslut innebar dessutom ett stort steg i övergången från regelstyrning till målstyrning inom miljöpolitiken. Detta ”paradigmskifte” i miljöpolitiken förstärktes ytterligare ett år senare när Riksdagen på förslag av Regeringen antog ett sjuttioaltdelmål, i vilka de övergripande miljömålen utvecklades och konkretiserades.

Detta skifte från regelstyrning till målstyrning innebär att miljöarbetet

får en annan inriktning och uppläggning än tidigare. Grundprincipen är att målen skall brytas ned i steg och operationaliseras i sådana termer att de kan integreras i olika verksamheter. Vid målstyrning är det alltid någon annan än den som formulerar och lägger fast målen som skall vidta de åtgärder som krävs för att målen skall uppnås. En förutsättning för att denna process skall fungera är att ”genomföraren” förstår beslutet, kan genomföra beslutet och vill genomföra det.

Målstyrning är i sig inte något nytt utan har använts under lång tid inom bl.a. försvaret och näringslivet. I regel har målstyrning framförallt använts inom hierarkiska strukturer där de översta målen är relativt klara, entydiga och möjliga att operationalisera. När det gäller arbetet med miljöfrågor och hållbar utveckling är situationen en annan eftersom det inte finns något organisatoriskt samband mellan de olika nivåerna och sektorerna i samhället. Miljömålen kan här komma i konflikt med andra samhällsmål och konflikter kan uppstå mellan de olika målen. Tolkningen och operationaliseringen av målen överläts till sektorerna och andra primärt ansvariga på det sätt som är relevant.

Vad krävs för att nå miljömålen?

Miljömålsrådet har i rapporten Miljömålen – når vi miljömålen, de Facto 2003 gjort bedömningen att elva av de femton miljömålen är möjliga att uppnå. Däremot kommer fyra av målen att bli mycket svåra att uppnå inom en generation. Det gäller Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Ingen övergödning och Levande skogar. Rådet konstaterade vidare att skillnaderna även i övrigt är stora när det gäller hur långt man kommit i arbetet med att nå de olika målen.

Ett positivt exempel är Frisk luft där insatserna varit framgångsrika och där samtliga fyra delmål bedöms kunna uppnås inom föreskriven tidsram. Sämre är det med målet Giftfri miljö där man räknar med att endast ett delmål av sex kommer att kunna uppnås. Samtidigt betonas att ett miljökvalitetsmål inte bara är lika med summan av delmålen,

utan att många andra faktorer och förhållanden måste beaktas i arbetet för att nå målen. Den fråga som vi inom ELMA och många andra ställt oss är varför dessa skillnader i ”måluppfyllelse” är så stora mellan de olika målen och vilka faktorer som varit avgörande.

Beror dessa skillnader på att miljömålen inte är jämförbara varken när det gäller ambitionsnivå eller formuleringar? Man kan ju här notera att det är stora skillnader när gäller både form och innehåll mellan såväl miljömålen som delmålen. Eller är det framförallt olikheter i storlek och svårighetsgrad hos de bakomliggande miljöproblemen som varit avgörande? Krävs mer forskning för att komma vidare i arbetet med att förverkliga de uppställda målen? Hur stor betydelse har politiska och ekonomiska prioriteringar? Saknas effektiva styrmedel och i så fall inom vilka områden? Frågorna är betydligt fler än svaren!

Miljömålsrådet framhåller i sin rapport att ytterligare åtgärder krävs på bred front i samhället för att miljömålen skall kunna uppnås. Det gäller såväl samhällsutvecklingen i stort och styrmedel som hushållningen med naturresurser och utvecklingen inom energiområdet och andra för miljön viktiga samhällssektorer. Rådet understryker att detta förutsätter stora insatser på alla nivåer under många år av myndigheter, näringsliv, kommuner, folkrörelser och enskilda. Delaktighet och engagemang från alla är nödvändigt för att miljöarbetet skall bli framgångsrikt. Se vidare Lars Erik Liljelunds föredrag.

Programmet

Det var mot denna bakgrund och som ett led i arbetet – ”att främja ett rationellt utnyttjande av erfarenheter och lärdomar från miljöarbetet i Sverige vid planering och genomförande av åtgärder för att säkerställa en god miljö och skapa förutsättningar för en hållbar utveckling samt att stimulera till ett offentligt samtal om dessa frågor” (3 § stadgarna) – som vi inom föreningen ELMA beslöt att arrangera detta seminarium.

Vi valde att i denna genomgång och analys i första hand utgå från den

redovisning och utvärdering av det nationella miljömålsarbetet som genomförts och redovisats av Miljömålsrådet. Föredragshållarna och övriga deltagare förde dessutom in för samtalen och diskussionerna viktig kompletterande information från mångårigt arbete med miljöfrågor och hållbar utveckling. Det gällde såväl utformning och formulering av miljömålen som implementering, genomförande och resultat. Vid seminariet studerades och granskades särskilt de båda miljökvalitetsmålen Frisk luft och God bebyggd miljö.

En fråga som särskilt kom att uppmärksammas vid seminariet var vilka krav som kan och bör ställas på övergripande långsiktiga miljömål när det gäller graden av konkretisering och kvantifiering. Är de nationella miljökvalitetsmål som antagits av riksdagen utformade på ett sätt som gör att de kan operationaliseras och fungera som verktyg i det konkreta arbetet med miljö och hållbar utveckling? Eller borde man kanske, åtminstone när det gäller en del av dessa mål, i stället betrakta och behandla dem som visioner?

Det skulle bl.a. kunna gälla ”mål” som Giftfri miljö, Levande skogar och Storslagen fjällmiljö. Dessa och några andra ”miljömål” skulle därmed graderas upp till ”visioner” och som man uttryckte det i en statlig offentlig utredning ”inte betraktas som konkreta handlingsprogram utan som ledstjärnor för övergripande långsiktiga ställningstaganden”. Med tillägget ”När en rorsman styr efter stjärnorna är det inte för att komma dit utan för att hamna rätt”.

Syftet med detta ELMA-seminarium var enligt programmet sammanfattningsvis att

- översiktligt analysera och belysa den centrala roll som visioner/mål fått i svensk miljöpolitik och deras betydelse i arbetet för en bättre miljö och en hållbar utveckling;
- diskutera och söka klarlägga orsaker till att arbetet med förverkligandet av en del visioner/mål har varit framgångsrikt, medan arbetet med andra visioner/mål gått långsamt eller stannat av;
- dra upp riktlinjer för en fortsatt dialog kring dessa frågor i samarbete

med andra intressenter.

Till seminariet hade förutom medlemmarna i ELMA inbjudits ett tiotal personer med lång yrkesverksamhet inom miljö och hållbar utveckling från olika sektorer i samhället. Deltagarna i seminariet kom därmed att täcka in såväl en rad olika kunskapsområden och discipliner som erfarenheter från både den offentliga och privata sektorn.

Vi kan i efterhand notera att de båda första punkterna på programmet kom att behandlas och belysas utifrån många olika infallsvinklar. Det gäller både i föredragen och i de efterföljande diskussionerna. Däremot räckte inte tiden till för att dra upp riktlinjer för en fortsatt dialog enligt den tredje punkten, men i denna fråga avser ELMA att återkomma.

Rapporten

Lars Erik Liljelund, generaldirektör för Naturvårdsverket, inledde serien av föredrag med att gå igenom och diskutera Miljömålsrådets utvärdering av de nationella miljökvalitetsmålen. Dessa mål har ett brett syfte: främja människors hälsa, värna om den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna. Han underströk att det är viktigt att miljömålen genomsyrar det praktiska arbetet inom alla samhällsområden. Däremot delade han inte uppfattningen att miljömålen bör lagregleras och var tveksam till införandet ett sextonde mål om biologisk mångfald. Avslutningsvis lyfte han fram frågan om den svenska miljöpolitikens koppling och relationer till EU:s system med bindande rättsakter.

Lars Emmelin, professor i miljökonsekvensbedömning vid Blekinge Tekniska Högskola, såg i sitt föredrag ”Miljömålen – målstyrning eller symbolpolitik?” skiftet från att arbeta med problem och hot till att arbeta med mål som ett elegant retoriskt grepp. Däremot var han

mer tveksam till om den valda miljömålstrukturen är ett bra redskap för en kraftfull och problemlösande miljöpolitik. Han betonade vidare att operationaliseringen av diffusa mål utgör ett kärnproblem i hela miljömålskonstruktionen. Hur mycket behöver det t.ex. myllra för att målet Myllrande våtmarker skall vara uppnått? Visst behöver vi visioner i samhällsbyggandet, men visioner skall inte blandas ihop med mål!

Göran A. Persson, f.d. VD för MISTRA, Stiftelsen för Miljöstegisk forskning, konstaterade att man kommit en bra bit på väg mot miljö-kvalitetsmålen Frisk luft och Bara naturlig försurning. En rad faktorer har varit avgörande för denna positiva utveckling. Luftvårdsinsatserna har integrerats vid utbyggnad av fjärrvärmerna. Styrmedlen har varit anpassade till problemens karaktär. Samarbetet mellan myndigheter, kommuner, företag och organisationer har fungerat bra. Det har funnits ett brett engagemang i samhället som bäddat för ett pragmatiskt och tålmodigt arbete. Till detta kommer att stora forskningsinsatser gjorts på bred front inom olika discipliner. Problemens karaktär har också krävt en aktiv medverkan i internationellt samarbete över gränserna, inte minst bland forskare för att skapa ett gemensamt trovärdigt underlag för politiska beslut.

Fredrik von Platen, Seniorrådgivare, tidigare generaldirektör för Boverket, betonade att miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö har en delvis annan inriktning och karaktär än övriga miljömål. Det gäller kvaliteten i den av människan och för människan byggda miljön – teknosfären – och målet är därmed inte direkt kopplat till förhållandena i naturen. Men det finns givetvis ett ömsesidigt beroende i arbetet mellan de olika miljömålen. Åtgärder för att uppnå ett mål kan bidra till att underlätta arbetet med att nå andra mål. Ett effektivt luftvårdsarbete inom Frisk luft gör att miljön i städer, tätorter och bebyggelse bli bättre och det bidrar därmed till att målet God miljö kan uppnås. Han betonade att en viktig spinoff-effekt av miljömålsarbetet är att samarbetet mellan centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, näringsliv och organisationer har avsevärt förbättrats. Implementeringen på regional och lokal nivå kommer dock att kräva stora insatser för att utveckla, anpassa och

förankra målen.

Nils Ahlgren konstaterade i ”Ett avfallsfritt samhälle – en seglivad illusion?” att mycket stora insatser gjorts för att lösa avfallsproblemen i Sverige. Arbetet med omhändertagande och behandling av avfallet från olika källor har också varit framgångsrikt. Däremot har Sverige lika litet som andra länder lyckats minska ”produktionen” av avfall i samhället. Tvärtom har avfallsmängderna ökat i jämn takt under lång tid och det finns inte heller några tendenser till att denna ökning skulle avmattas. Det miljöpolitiska mål som uppställdes i mitten av 1970-talet att avfallsmängderna skulle minska har således inte uppnåtts och visionen om det avfallsfria samhället känns nu ännu mer avlägsen än när den etablerades. Om inte denna utveckling kan brytas finns risk för att denna avfallspolitikens egen nollvision blir kontraproduktiv och bidrar till att miljömässigt motiverade åtgärder inte vidtas.

Noteringarna från rundabordsamtalen innehåller en sammanställning av synpunkter och åsikter som förts av deltagarna. En uppdelning har gjorts under följande fem rubriker: Visioner i miljöpolitiken; Miljömål och målformuleringar; Målstyrning och regelstyrning; Implementering och genomförande; Kommer miljömålen att uppnås? – Problem och möjligheter. Denna katalog med synpunkter och åsikter ger en god bild över frågor som aktualiserades vid genomgångarna och diskussionerna kring seminariets tema: Vision och verklighet – om konsten att formulera och uppnå miljömål.

Lars Erik Liljelund.

Miljömålsrådets utvärdering av de nationella miljökvalitetsmålen.

Miljöpolitik, mål och visioner

Klagomål över att det går utför med miljön och att det var bättre förr är ingen nyhet. Elias Fries skriver i sin klagovisa från 1852 ”Hela mänsklighetens historia från urminnes tider genomgår en ständig klagan, att de goda tiderna försvunnit, att förrunna tidsåldrar varit lyckligare och bättre, att hela naturen försvagas och urartar”. Visioner är inte heller något nytt i miljöpolitiken, även om begreppet inte alltid varit lika flitigt använt som i dag. De nationella miljökvalitetsmålen kan också betraktas som visioner, eftersom det är fråga om generella, övergripande och allmänt formulerade mål som skall uppnås i ett långsiktigt perspektiv. I bakgrunden finns riksdagens uttalade strävan att vi till nästa generation skall ha löst de stora miljöproblemen.

Miljöfrågorna hade fram till i mitten av 1960-talet ingen central roll i politiken. Situationen förändrades dock med de nya kunskaper som fördes ut av bl.a. Rachel Carson i hennes bok *Tyst Vår*. Miljöfrågorna blev nu politiskt viktiga och fick allt större betydelse i lagstiftningen och samhällsplaneringen. Miljöarbetet tog ordentlig fart med inriktning framförallt på att minska utsläppen av föroreningar från tätorter, industrier och andra källor. Miljöfrågorna började också i vid mening bli internationella och en första internationell miljökonferens hölls i Stockholm år 1972.

Det globala perspektivet kom i fokus under slutet av 1980-talet i och

med att Världskommissionen för miljö och utvecklingen under ledning av Gro Harlem Brundtland presenterade sin rapport Vår gemensamma framtid. Begreppet hållbar utveckling fick nu en central roll i det fortsatta arbetet med miljöfrågor. Ett utvecklat samarbete mellan nationerna över gränserna blev också en nödvändighet för att lösa de nya miljöproblemen, vilket bl.a. manifesterades vid den andra internationella miljökonferensen i Rio de Janeiro år 1992.

Risken för klimatförändringar på grund av utsläpp av växthusgaser började uppmärksammas inom forskningen i början av 1980-talet. Klimatfrågan har sedan i allt högre grad kommit att dominera debatten om vad som kan och bör göras för att säkerställa en hållbar utveckling. En minskning av utsläppen av växthusgaser har därmed blivit en huvudpunkt på den internationella agendan. Ett omfattande samarbete på många olika fronter bedrivs nu för att lösa problemen med växthuseffekten med bl.a. den tredje globala miljökonferensen i Johannesburg år 2002.

Femton miljö kvalitetsmål

Dagens femton miljö kvalitetsmål har sin bakgrund i regeringsförklaringen 1997, i vilken det anges att alla miljöproblem av betydelse skall var lösta inom en generation. Regeringen och riksdagen hade redan tidigare i olika sammanhang och för olika syften fattat beslut om totalt 176 miljömål. I detta läge med en blandning av många olika mål av skiftande karaktär fick Naturvårdsverket i uppdrag att arbeta fram förslag till färre mål med en bättre struktur. Regeringen tillsatte dessutom en kommitté med uppgift att samordna miljömålsarbetet och ta fram underlag för beslut. I uppdraget ingick också att komplettera miljömålen med samhällsekonomiska bedömningar.

I april 1999 fastställde riksdagen de nuvarande femton nationella miljö kvalitetsmålen. I dessa beskrivs den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö som är hållbara på sikt. Dessa femton mål är:

- Begränsad klimatpåverkan;
- Frisk luft;
- Bara naturlig försurning;
- Giftfri miljö;
- Skyddande ozonskikt;
- Säker strålmiljö;
- Ingen övergödning;
- Levande sjöar och vattendrag;
- Grundvatten av god kvalitet;
- Hav i balans samt levande kust och skärgård;
- Myllrande våtmarker;
- Levande skogar;
- Ett rikt odlingslandskap;
- Storslagen fjällmiljö;
- God bebyggd miljö.

Riksdagen har sedan efter förslag av regeringen lagt fast ett sjuttioal delmål som är kopplade till miljökvalitetsmålen.

Miljökvalitetsmålen syftar till att:

- främja människors hälsa,
- värna den biologiska mångfalden och naturmiljön,
- ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena,
- bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga,
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

Uppföljning och utvärdering

Regeringen inrättade i januari 2002 ett Miljömålsråd vid Naturvårdsverket med huvuduppgift att följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljökvalitetsmålen. Rådet följer arbetet med genomförande av miljömålen och rapporterar årligen i rapportserien de Facto. Vart fjärde år görs en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen. Den första av dessa utvärderingar redovisades i februari 2004 i rapporten Miljömålen

– allas vårt ansvar!

Utvecklingen, utarbetandet och formuleringen av miljömålen har skett inom ramen för en utpräglad ”top-down” process, vilket varit nödvändigt för att få en god struktur. Det är därför naturligt att målen fått god acceptans och genomslag på central nivå och även på regional nivå. Det återstår dock mycket arbete med att implementera målen på lokal nivå.

Miljömålsarbetet har inneburit att formerna för att arbeta med, följa upp, rapportera och redovisa miljöfrågor har utvecklats. En fast målstruktur har byggts upp och målen ger riktlinjer och ramar för arbetet på alla nivåer i samhället.

Arbetet med miljömålen har även väckt stort intresse inom andra politikområden. Det gäller bl.a. folkhälsoområdet där man gjort ett motsvarande arbete. I flera andra länder har man också noga följt det svenska arbetet med intresse. Denna uppmärksamhet är särskilt värdefull i ett läge där miljöfrågorna tenderat att tappa mark i den allmänna debatten.

Miljömålsrådet konstaterar i sin utvärdering att fyra av de femton miljö kvalitetsmålen kommer att bli svåra att uppnå. Det gäller Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Ingen övergödning och Levande skogar.

En förutsättning för att det första av dessa mål skall kunna uppnås är att internationella överenskommelser kan träffas om reduktion av utsläppen av växthusgaser. Målet Giftfri miljö bedöms vara ”genuint svårt” att uppnå på grund av fyra faktorer: den diffusa spridningen av föroreningar, oavsiktlig bildning av föroreningar, förekomsten av långlivade ämnen i miljön samt beroendet av internationella överenskommelser. Ingen övergödning är ett svåruppnåeligt mål, framförallt för Östersjön eftersom det här krävs åtgärder i alla länder som omger detta innanhav, samtidigt som ett halvsekel av belastning sannolikt omformat ekosystemet på ett irreversibelt sätt. När det gäller målet Levande skog måste man också räkna in den ofta långa tid som det tar för naturen att återhämta sig.

Fortsatt miljömålsarbete

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag lämnat förslag till ett sextonde miljömål om biologisk mångfald. Vi har inom verket genomfört uppdraget men känner en viss tveksamhet till denna idé, eftersom biologisk mångfald redan är en av de grundläggande aspekterna för alla miljömål – i likhet med kulturmiljön och den sociala sidan. Ett alternativ till att införa ett sextonde mål kan vara att utveckla befintliga miljömål eller tillföra delmål för den biologiska mångfalden inom ramen för de femton miljömålen. Regeringen kommer att ta slutgiltig ställning i den miljömålsproposition som beräknas komma under vintern 2005.

Diskussioner har förts om att eventuellt lagreglera miljömålen, men det är en uppfattning som inte delas av Naturvårdsverket. Däremot är det viktigt att miljömålen genomsyrar det praktiska miljövårdsarbetet inom alla områden och på alla nivåer i samhället.

Ett grundläggande problem i miljöarbetet har varit och är att ekonomisk tillväxt och stigande konsumtion ofta medfört ökade utsläpp av föroreningar och andra miljöproblem. I Sverige har vi lyckats bra med att bryta detta negativa samband när det gäller utsläpp till luft och vatten från fasta anläggningar och andra punktkällor. Däremot har vi inte – lika litet som andra länder – varit så framgångsrika när det gäller att komma till rätta med miljöfrågorna inom den expanderande trafiksektorn, utan här ökar bl.a. utsläppen av koldioxid. Problemen med att frikoppla miljöbelastning från den ekonomiska tillväxten blev därför en huvudfråga vid den tredje internationella miljökonferensen i Johannesburg år 2002.

En annan viktig fråga som har stor betydelse för den svenska miljöpolitiken är kopplingen och relationerna till EU:s system med bindande rättsakter. Det finns nära 300 sådana rättsakter, varav många visat sig inte vara helt enkla att föra in i svensk lagstiftning med hänsyn till vår typ av lagstiftning. Det beror framförallt på skillnaden mellan system med detaljreglering, som finns i flera av de stora medlemsländerna, och

svensk ramlagstiftning. Många aktörer i Sverige, inte minst näringslivet, uppfattar därför att regelmassan inom miljöområdet utvecklas mot för stor komplexitet och detaljstyrning. I många fall delar vi inom Naturvårdsverket denna uppfattning.

Lars Emmelin.

Miljömålen – målstyrning eller symbolpolitik.

Syfte och form

De femton nationella miljökvalitetsmålen som Riksdagen fastställde i juni 1999 har en mycket allmän och övergripande karaktär. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö och natur- och kulturresurser som är ekologiskt hållbara på lång sikt. För att konkretisera miljömålen föreslog Regeringen våren 2001 ett sjuttiotal delmål, vilka också antogs av Riksdagen. Dessa delmål anger inriktning och tidsperspektiv för arbetet.

Naturvårdsverket, som är den centrala myndighet som har ansvaret för samordningen av arbetet, presenterar målen på följande sätt: ”Sverige har femton miljökvalitetsmål som ska leda oss in i framtiden. Miljökvalitetsmålen har vuxit fram ur ett framgångsrikt samarbete mellan förtroendevalda, myndigheter, näringsliv och miljöorganisationer. Sveriges riksdag har antagit dem i enighet. Målen är en kompass för allt miljöarbete, på alla nivåer, i Sverige och i vårt arbete med EU och internationellt. År 2020 ska vi vara på god väg mot en hållbar utveckling. Då är framtiden här.”

Den grundläggande principen i arbetet med och formuleringen av miljömålen har varit att problem och hot skall omvandlas till mål och visioner. Det innebär att den tidigare miljöpolitiken som var probleminriktad nu skulle ersättas med en politik där man arbetade mot politiska mål som fastställdes av riksdagen. Införandet av överordnade nationella miljömål framställs också som ett paradigmskifte i miljöpolitiken. Att

arbeta mot mål i stället för med problem och hot är också tveklöst ett elegant retoriskt grepp. Frågan är bara om det är något mer.

Retorik och problemlösande

Formuleringen av dessa miljömål kan ses som en tillämpning av en av den klassiska retorikens principer – decorum – , som Göran Hägggett utmärkta svenska beteckningen ”det trevligas princip”. Grundprincipen är enkel: ”Den som säger något obehagligt associeras själv med det obehagliga och uppfattas som obehaglig.” Tillämpat på miljöpolitiken innebär det att problemformuleringar ersätts genom ”invertering” med positiva mål. Själdöd och avfolkning ger negativa associationer, medan däremot målet Levande kust och levande skärgårdar ger en positiv bild som syftar framåt. I en del fall kan det dock vara svårt med en invertering när målformuleringen i sig kan ge associationer till problem som försurning, övergödning, obalans. Men detta kan neutraliseras genom att de obehagliga begreppen förses med starkt positiva bestämningar, som t.ex. Bara naturlig försurning.

När det gäller pedagogisk förenkling har man ibland lyckats väl och ibland mindre väl med formuleringen av målen. ”Levande skärgård” är kanske ett rimligt begrepp, även om den småaktige marinbiologen kan peka på att de så kallade döda bottenarna i Östersjön i själva verket myllrar av ett starkt specialiserat, men oönskat liv. I andra fall verkar den bakomliggande tanken snarare vara något grumlig. ”Myllrande våtmarker” illustrerar på ett nästan övertydligt sätt problemet med biologisk mångfald – allt myller är faktiskt inte önskvärt. Hur mycket myller behöver vi egentligen?

Införandet av system med överordnade nationella miljömål bygger på principerna om målstyrning och sektorsintegration. Genom att sätta upp och lägga fast överordnade mål skall olika sektorer fås att integrera miljömålen i sin verksamhet och hela samhället skall på så sätt komma att arbeta mot gemensamma mål. Det finns dock en påtaglig risk för

att alltför mycket arbete läggs ner på en retorisk överbyggnad av fraser om hållbar tillväxt och diffusa miljömål i stället för att mer handfasta åtgärder vidtas för att hantera konkreta miljöproblem. Satsningar på försök att operationalisera politiska visioner – framställda som konkreta och mätbara mål – innebär inte bara att resurser tas från andra viktiga uppgifter utan kan också medföra att fler kontraproduktiva regleringar införs och att insatser blir felriktade.

Mot denna bakgrund kan man ställa sig frågan om den valda miljömålsstrukturen är ett bra redskap för en kraftfull och problemlösande miljöpolitik. Personligen är jag som framgår av detta inlägg tveksam till mycket i miljömålsarbetet och är därför i dagsläget inte beredd att svara ja på denna fråga.

Två typer av miljömål

Det femton miljö kvalitetsmålen kan grovt delas upp i två grupper.

I den första gruppen ingår en rad välkända miljöproblem som omformulerats till positiva mål. De kallas ibland för ”vetenskapliga” miljömål eftersom de har sin grund i problem som identifierats som vetenskapliga frågor och som sedan förts in på den politiska agendan. Ett exempel på ett sådant miljömål är Bara naturlig försurning som ersatt problemet med försurning av mark och vatten. Ett annat exempel på ett motsvarande skifte från problem till mål är Säker strålmiljö. Dessa ”vetenskapliga” mål är inriktade på framförallt skyddet av miljön genom begränsning av utsläpp och andra miljöskyddsåtgärder.

Miljömålen inom den andra gruppen uttrycker snarare miljöpolitiska värderingar än utgör försök att beskriva vetenskapligt definierbara tillstånd i miljön. Dessa mål gäller framförallt mark- och vattenanvändningen i vid mening och de får därmed en central roll i samhällsplaneringen och inom olika politikområden. Det kan exemplifieras med målet Storslagna fjäll som är av stor betydelse inte bara inom miljöpo-

litiken utan också i näringspolitiken, energipolitiken, regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Det gäller såväl på central och regional nivå som på kommunal och lokal nivå. Dessa mål – ”landskapsmål” – är till sin karaktär visionära och i en del fall kan nog formuleringarna betecknas som närmast utopiska.

”Vetenskapliga” miljömål

De ”vetenskapliga” miljömålen utgör framförallt mål för det tekniska miljöskyddet och blir därmed en angelägenhet för experter, expertorgan och sektorsmyndigheter. Mål som Bara naturligt försurning är åtminstone grovt sett möjliga att operationalisera genom att det anges att utsläppen av försurande ämnen bör ligga inom den naturliga variationen. För föroreningar kan målen formuleras som att få ner utsläppen av naturfrämmande ämnen till noll och att begränsa utsläppen av naturligt förekommande, men hälsofarliga ämnen, till i nivå med bakgrundshalter i naturen.

Det har dock ofta visat sig vara svårt att rent praktiskt fastställa sådana gränsvärden och nivåer med hänsyn till hur natursystemen anrikas ämnen. Dessa osäkerheter medför därför att ett mått av värdebaserat beslutsfattande kommer in i operationaliseringen även när det gäller dessa ”vetenskapliga” miljömål. Vad som faktiskt uppfattas som ett miljöproblem kan därför till viss del vara fråga om en social konstruktion eftersom hänsyn tagits även till andra faktorer än de rent vetenskapliga.

Rent principiellt är det möjligt att föra konsistenta resonemang där dessa nationella miljömål bryts ned till att gälla mål om t.ex. begränsningar av utsläpp från enskilda anläggningar, särskilt i de fall att det är fråga om ett fåtal stora punktkällor. Detta bör även vara möjligt i de fall att de samlade miljöeffekterna är en följd av utsläpp från t.ex. biltrafiken och andra många små källor. Problemen kan här lösas genom att målen omsätts i normer eller i bindande gränsvärden för t.ex. halter av ett visst ämne i luft. Detta kan kompletteras med att vissa produk-

ter förbjuds eller omges med restriktioner. Samtidigt är det viktigt att understryka att beslut om normer, förbud och restriktioner baseras inte enbart på vetenskapliga bedömningar utan även på politiska, sociala, ekonomiska och andra samhälleliga värderingar beträffande acceptabla risknivåer o.d.

”Landskapsmål”

Miljömålen inom denna grupp är framförallt inriktade på att säkerställa goda förhållanden och en hållbar utveckling både i naturen – skogar, odlingslandskap, fjäll, hav, sjöar, vattendrag – och i den byggda miljön. Målen uttrycker önskvärda tillstånd för olika former av landskap hela vägen från den romantiska vildmarkens Storslagna fjäll och Myllrande våtmarker över det angenäma kulturlandskapet i ett Rikt odlingslandskap och Levande skärgårdar till den urban miljön med God bebyggd miljö. Tankefigurerna i några av målen ansluter också till de ”ekologiska myterna” i miljöpolitiken: att naturen är eller bör vara i ”balans” eller att ”mångfald” har ett funktionellt egenvärde. Hav i balans och Myllrande våtmarker bör därför ses snarare som visionära än vetenskapliga mål.

Dessa landskapsmål är mycket allmänt utformade och har en övergripande karaktär. De hör utan tvekan hemma i en utopisk tradition genom att de framställs som framtida stabila och slutgiltiga tillstånd – ”problemen är lösta”, ”framtiden är här”. Med hänsyn till den betydelse ordvalet har inte minst i politik och opinionsbildning finns det skäl att fundera över om termen ”miljömål” är en adekvat och rättvisande benämning på dessa ”landskapsmål”. Skulle inte begreppet ”miljövision” bättre spegla vad det egentligen handlar om och dessutom ligga i linje med det allmänna språkbruket? Det är också viktigt att man är aktsam om orden och deras betydelse. Det visar inte minst (miss)bruket av begreppet nollvision, som i regel inte har något med det absoluta värdet noll att göra. Det kan ju för övrigt noteras att även bland miljömålen finns en ”nollvision” i form av målet Giftfri miljö.

Landskapsmålen skiljer sig också i andra avseenden från de ”vetenskapliga” målen. De skall samordna många aktörer och styra beslut, som i hög grad fattas på lokal nivå men där de viktigaste miljöproblemen kan sägas bestå av deras samlade effekt. Beslutsfattandet är dessutom till sin karaktär ofta politiskt och deliberativt och innebär en avvägning mellan olika intressen. För exempelvis varje enskild våtmark kan de lokala argumenten för att exploatera och mot att freda vara starka och framgångsrika. Det innebär att summan av alla dessa beslut snarare än det enskilda fallet utgör miljöproblemet. Den formella legitimitet som kommer av att Riksdagen beslutat om miljömålen förslår då inte alltid så långt, eftersom motstående intressen kan ta fram andra konkurrerande nationella målformuleringar om t.ex. sysselsättning och ekonomisk tillväxt. För övrigt ligger avvägningen mellan olika intressen i den fysiska planeringen i huvudsak hos kommunerna.

Miljömålen och målstyrning

Regeringens tanke var uppenbarligen från början att strukturera miljöpolitiken kring ett antal visionära och heltäckande, men synnerligen allmänt hållna mål. Genom att lägga fast mål på den översta politiska, retoriska nivån skulle en principiell konsensus skapas samtidigt som avsaknaden av konkreta delmål medför handlingsfrihet. Nu blev det inte så, eftersom Riksdagen hade önskemål om att dessa mål skulle preciseras i form av konkreta, kvantifierbara och tidfästa delmål. Detta skedde ju också genom att Riksdagen på förslag av Regeringen antog ett sjuttiofem delmål av mycket skiftande karaktär.

Syftet med detta ”paradigmskifte” inom miljöpolitiken var således att övergå från en detaljstyrning, som ofta upplevts som oöverskådlig och alltför detaljerad, till en målstyrning. En förutsättning för att målstyrning skall fungera är att målen kan operationaliseras i termer – helst kvantitativa – som är möjliga att integrera i en sektors verksamhet. Erfarenheten talar för att målstyrning fungerar bäst i konsistenta hierarkiska strukturer, där de översta målen är klara, entydigt och operationa-

liserbara.

Det är uppenbart att detta inte gäller för flertalet av miljömålen. Målen kan komma i konflikt med andra samhällsmål och konflikter kan uppstå mellan de olika miljömålen. Dessa problem överläts i dagens läge till sektorerna som själva får tolka och operationalisera målen på det sätt som är relevant för varje sektor. Inom miljösektorn tycks det också vara vanligt att man ser ekologisk hållbarhet som en förutsättning och något som sätter ramar för de två övriga komponenterna i begreppet hållbar utveckling. Därmed blir någon sammanvägning inte heller aktuell. Miljömålen blir normer som avgör vilket utrymme och vilka frihetsgrader som finns för utveckling av ekonomi och politik.

Sammanfattningsvis strider enligt min uppfattning miljömålens konstruktion mot i stort sett alla på implementeringsforskningen grundade rekommendationer om hur målstyrning skall utformas. Det krävs ju bl.a. att tillämparen skall både förstå beslutet och kunna genomföra beslutet och dessutom vilja genomföra beslutet. Men även om man ser mindre strängt på målstyrning än vad som är fallet i hierarkiska organisationer finns ett antal principiella invändningar. Det kanske allvarligaste problemet är att konflikter kan uppstå mellan å ena sidan miljömålen och å andra sidan en sektors eller aktörs primära mål. Två andra problem är värda särskild uppmärksamhet i detta sammanhang – mängden mål och svårigheter att bryta ned dem.

Man kan mot denna bakgrund ställa sig frågan vilken status miljömålen egentligen har. Vem gäller de för, när och på vilket sätt?

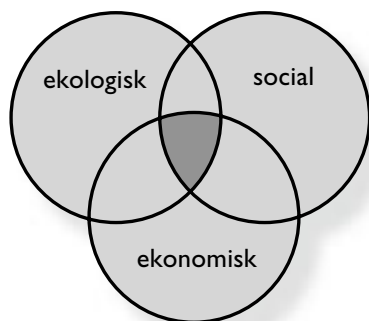
Operationalisering av diffusa mål

Operationaliseringen av diffusa mål till mätbara mål utgör således ett kärnproblem i hela miljömålskonstruktionen. Det gäller framförallt de visionära "landskapsmålen" men även i viss utsträckning de "vetenskapliga" målen.

Miljömålen och deras underliggande delmål skall definiera vad som omväxlande betecknas som den miljömässiga och den ekologiska komponenten av hållbar utveckling. Delmålen skall säkerställa att utvecklingen sker inom ramen för ”vad naturen tål”. Detta begrepp ger sken av att vara naturvetenskapligt, men är för de ”vetenskapliga” målen en fråga om bl.a. riskbedömningar som medför att det blir fråga om en värdebaserad, social konstruktion. För ”landskapsmålen” blir med nödvändighet inslagen av tids- och kulturbundna värderingar i många fall ännu mera påtagligt. Bullermålet i Storslagen fjällmiljö illustrerar att i själva verket styrs detta delmål av vad en viss grupp – experter, besökare, en viss profession etc. – tål eller inte tål av en störning och som därmed andra grupper bör tåla och acceptera.

Det är mot denna bakgrund inte förvånande att sektorsmyndigheter ofta strävar efter att ”förvetenskapliga” målen genom att söka vetenskapliga motiveringar och uttryck för målen. Det kan vara fråga om kvantifierbara indikatorer som värderingsmässigt knyts till målen, dvs. utgör en explicit – och därmed ifrågasättbar – tolkning av målen. Den ofta återkommande frasen ”vad naturen tål” blir därmed både teoretiskt och praktiskt problematisk när målformuleringarna ger klart uttryck för estetiska och moraliska värderingar. Det finns även en tendens att söka vetenskapliga belägg för att alla människor har ett biologiskt betingat behov av naturupplevelse. Biologisk mångfald skulle då inte vara ett uttryck för en värdering utan för ett behov.

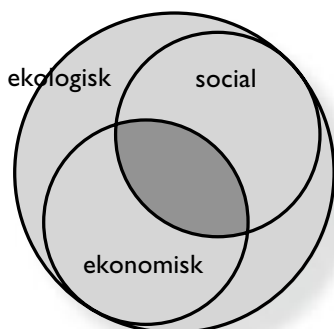
Hållbar utveckling har som bekant tre komponenter – ekologisk, social och ekonomisk – vilka skall vara likvärdiga. I hela miljömåls/delmålsstrukturen ingår dock som en outtalad förutsättning att mål för ekologiskt hållbar utveckling kan fastställas fristående från ekonomisk och social utveckling. Dessa tre faktorer antas också kunna förenas harmoniskt efter ett sektoriell fastställande. Detta grundläggande antagande skulle innebära att det finns en gemensam skärningsmängd där dessa tre hållbarhetskriterier kan mötas och inta en rimlig likvärdig ställning. Skärningsmängden utgör den hållbara utveckling som tillgodoser alla tre faktorerna, se figur 1.



Figur 1. En illustration av föreställningen att de tre komponenterna i hållbar utveckling kan förenas.

Källa: Lars Emmelin och Peggy Leiman (2004). Miljöregler— hinder för utveckling och god miljö. Blekinge Tekniska Högskola. Research Report 2004:09.

I miljömålsretoriken förefaller det emellertid som om ekologiskt hållbar utveckling tillmäts ett överordnat värde. Ekologisk hållbarhet betraktas som ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor och social och ekonomisk hållbarhet kommer in som komplement. Problemet är att delmål och indikatorer för ekologisk hållbarhet tas fram separat. Den ekologiska hållbarheten kan därmed bli grundläggande och premissättande för social och ekonomisk utveckling. Slutsatsen blir att social och ekonomisk hållbarhet måste hålla sig inom det utrymme som den ekologiska definierar, se figur 2.

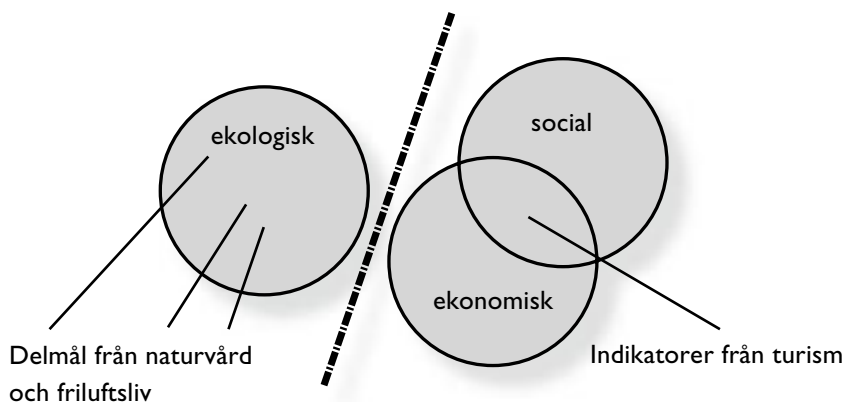


Figur 2. Den reella innebörden av att fastställa de ekologiska hållbarhets-kriterierna utan att se på skärningen med social och ekonomisk.

Källa: Se figur 1.

I verkligheten uppstår inte sällan konflikter mellan å ena sidan de ekologiska hållbarhetskriterierna och å andra sidan de sociala och ekonomiska. Det kan exempelvis illustreras med operationaliseringen av miljömålet Storslagna fjäll där det idag föreligger en konflikt mellan å ena sidan naturvården och å andra sidan turistnäringen och flera fjällkommuners uppfattning om hållbarhet. De ekologiska hållbarhetskriterierna upplevs som omöjliga att förena med den utveckling av turism som tongivande delar av näringen och vissa kommuner företräder.

Naturvården har här utan egentlig diskussion getts tolkningsföreträde rörande turismens framtid över såväl stora delar av näringen som flera fjällkommuner. I underlaget för delmålen under Storslagna fjäll slås också fast att framtidens turism kan bygga på andra premisser än dagens. Detta kan vara rätt eller fel med det principiellt viktiga är här att naturvården i en kontroversiell och osäker framtidsfråga fått tolkningsföreträde med detta antagande som grund – sannolikt utan att Riksdagen är medveten om att den gör ett ställningstagande i turism- och regionalpolitik, se figur 3.



Figur 3. En illustration till konflikten mellan indikatorer och delmål för ekologisk hållbarhet och föreställningar om utveckling av turism som förutsättning för social och ekonomisk hållbarhet i fjällen. De ekologiska kriterierna upplevs utesluta de ekonomiska och sociala.

Källa: Se figur 1.

Några avslutande reflektioner

Det har uppenbarligen inte varit svårt att skapa enighet om de visioner och allmänna mål som tagits fram och som antagits av Riksdagen. Det faktum att dessa visioner och mål är mycket generella till sin karaktär och att konsekvenserna inte diskuterats och belysts i någon större utsträckning torde härvid ha varit av avgörande betydelse. För vem vill inte ha frisk luft, en giftfri miljö och levande skogar? Det är överhuvudtaget svårt att tänka sig att någon skulle säga nej till något av dessa tre miljömål eller till de övriga tolv miljömålen? Sett utifrån ett retoriskt och allmänpolitisk perspektiv får man nog därför betrakta miljömålsarbetet som framgångsrikt. Målen kan också ha tjänat som en viss nytändning inom miljöpolitiken, vilket dock bör vägas mot kostnaderna för arbetet.

Däremot är det tveksamt om miljömålen kommer att fungera som det effektiva styrmedel i miljöarbetet som man utgått ifrån på central politisk och administrativ nivå. Det finns enligt min uppfattning i stället risk för att den nuvarande konstruktionen avleder resurser och uppmärksamhet från det seriösa miljöarbetet över till symbolpolitik. Detta kan i sin tur medföra att ett någorlunda rationellt förhållningssätt till konkreta problem efterhand ersätts av en ideologi i vars namn direkt kontraproduktiva åtgärder kan vidtas. Under devisen ”hållbar utveckling” kan de mest omaka intressen samlas.

Kritik kan framförallt i två avseenden riktas mot det sätt på vilket miljömålsarbetet genomförts. För det första gäller det den syn på samhällsutvecklingen i allmänhet och miljöproblemen i synnerhet som innebär att ett antal bestämda mål ställs upp, att dessa mål kan nås inom en avgränsad tid och att ett samhälle där alla miljöproblem är lösta kan överlämnas till nästa generation. Det bygger på en hållbarhetsretorik där det hävdas att en utveckling utan miljöproblem är möjligt, men erfarenheten talar i stället för att all mänsklig verksamhet medför miljöproblem. För det andra kan man rikta mer avgränsad kritik mot målen vad gäller urval, formulering, operationalisering etc. Till detta hör också

en mer principiell kritik av den utopiska tankefigurens giltighet för att vägleda samhällsutvecklingen konkretiserad i planering och förvaltning.

Men visst behöver vi visioner i vårt samhällsbyggande, men visioner skall inte blandas ihop med mål. De svenska miljömålen utgör nu en blandning av utopier, visioner och mål av olika dignitet. När det gäller konkreta mål bör miljömässiga, ekonomiska, sociala, politiska, administrativa, styrningsmässiga och andra konsekvenser redas ut innan de läggs fast. Frågan är i vilken utsträckning som detta skett i miljömålsarbetet? Mot denna bakgrund finns det kanske skäl att fundera över prioriteringen av knappa resurser i miljöarbetet. Är det kanske bättre att satsa mer på att identifiera och lösa konkreta miljöproblem istället för lägga ner stora resurser på att utveckla visioner och övergripande mål?

Göran A Persson.

Miljökvalitetsmålet

Frisk luft.

Miljökvalitetsmålet

”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas”.

Inriktningen är att detta miljökvalitetsmål skall nås inom en generation. Ansvarig myndighet är Naturvårdsverket.

Delmål

1. Halten 5 mikrogram/m³ för svaveldioxid som årsmedelvärde ska vara uppnådd i samtliga kommuner år 2005.
2. Halterna 20 mikrogram/m³ som årsmedelvärde och 100 mikrogram/m³ som timmedelvärde för kvävedioxid ska i huvudsak vara uppnådda år 2010.
3. Halten marknära ozon ska inte överskrida 120 mikrogram/m³ som åtta timmars medelvärde år 2010.
4. År 2010 ska utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Sverige, exklusive metan, ha minskat till 241 000 ton.

Miljömålsrådets utvärdering

Miljömålsrådet gör i sin rapport Miljömålen – allas vårt ansvar 2004 följande allmänna bedömning.

Utvecklingen mot delmålen är positiv. På några platser, bland annat i Stockholm och Göteborg, kommer det emellertid att bli svårt att nå delmålet om kvävedioxidhalten i luft om inte de planerade åtgärderna vidtas. Partiklar i luft är ett stort hälsoproblem. Såväl lokala åtgärder som åtgärder på Europainivå är angelägna för att komma till rätta med problemet. Så länge partikelhalterna inte är hälsomässigt acceptabla kommer inte miljökvalitetsmålet att nås, även om utvecklingen mot delmålen är positiv.

Viktiga faktorer för ett framgångsrikt miljöarbete

Göran Persson bekräftade bilden av att luftvårdsarbetet varit framgångsrikt i Sverige. Det gäller såväl de lokala luftvårdsproblemen med effekter på människors hälsa och på material och vegetation som de regionala problemen med försurning av mark och vatten. Ett antal samverkande faktorer har därvid varit avgörande för denna positiva utveckling.

Uppvärmningen av bostäder var länge en av de största föroreningskällorna i städer och andra tätorter. Den utbyggnad av fjärrvärmens som påbörjades under 1950-talet i samband av förnyelsen av bostadsbeståndet innebar inte bara stadsbyggnadsmässiga och ekonomiska fördelar utan även miljömässiga. Uppvärmningen koncentrerades till större värmecentraler och värmeverk som försågs med reningsutrustning för att i första hand minska utsläppen av stoft.

Utbyggnaden av fjärrvärmens blev därmed en viktig faktor i luftvårdsarbetet och gav Sverige en fördel framför andra länder. Det bör då noteras att fjärrvärme nu finns i 570 svenska tätorter och att fjärrvärmens svarar för nästan hälften av uppvärmningsbehovet i landets bostäder och lokaler.

De styrmedel som den dåvarande Luftvårdsnämnden och därefter Naturvårdsverket kom att använda i luftvårdsarbetet var framförallt riktvärden och ekonomiska styrmedel. Som exempel kan nämnas

Förordningen om begränsning av svavelhalten i eldningsolja från år 1969 i vilken förbränning av eldningsolja med högre svavelhalt än 2,5 viktsprocent förbjöds. Användningen av ekonomiska styrmedel kan illustreras med att skatten på bensin kopplades till blyhalten – högre skatt på mer blyhaltig bensin. Det innebar att man inom luftvården valde att arbeta med andra styrmedel än inom vattenvården, där prövning i det enskilda fallet var det vanligaste styrmedlet.

Frågan om användningen av ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken var dock – med undantag för statsbidrag till investeringar – länge en kontroversiell fråga. Debatten hade tagit fart i slutet av 1960-talet med Erik Dahmén's bok Sätt pris på miljön! Regeringen tillsatte då en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda och analysera förutsättningarna för användning av ekonomiska styrmedel i miljöarbetet. Denna utredning presenterade år 1974 ett första betänkande ”Begränsning av svavelutsläpp – en studie av styrmedel”, i vilken redovisades och diskuterades införandet av ett system med avgifter på utsläpp av svaveldioxid till atmosfären.

Tiden visade sig dock inte vara mogen för användning av skatter och avgifter inom miljöområdet och förslaget avvisades av utredningens politiska majoritet. Ett motiv härför var att man ansåg att administrativa styrmedel var mer effektiva i den pågående ”storstädningen” i miljön, som framförallt var inriktad på att begränsa utsläpp av föroreningar och andra störningar från industrier, tätorter och andra stora föroreningskällor. Ett annat mer politiskt och opinionsmässigt argument som fördes fram i debatten var att införandet av miljöavgifter skulle innebära att ”förorenarna” därmed skulle kunna köpa sig fria från ansvar.

Läget är nu som bekant ett helt annat, när t.o.m. det tidigare mer eller mindre helt fördömda styrmedlet i form av handel med utsläppsrätter blivit helt accepterat i alla politiska läger. En särskilt intressant utveckling är den s.k. NO_x-avgiften från 1992 som gäller utsläpp av kväveoxider från stora pannor för värmeproduktion. De uttagna avgifterna går här tillbaka till gruppen av förorenare och fördelas ut till de enskilda

förorenarna i förhållande till hur stora utsläpp som skett.

En annan viktig faktor som bidragit till att luftvårdsarbetet blivit framgångsrikt var det nära samarbetet mellan myndigheter, kommuner och företag och i ett senare skede även med de ideella organisationerna. Utredningar och utvecklingsarbete genomfördes och finansierades gemensamt i projekt för att få fram ny teknik för att lösa aktuella problem. Det innebar också att det skapades en samsyn när det gällde vad som borde och kunde göras för att begränsa utsläpp till luft och andra föroreningar. Ett exempel på detta är utredningen Energi ur avfall som tillsattes efter det moratorium för utbyggnad av nya anläggningar för förbränning av avfall som infördes våren 1985. De insatser som gjordes inom ramen för denna utredning och i det fortsatta arbetet innebar bl.a att utsläppen av tungmetaller och dioxiner från avfallsförbränning reducerades mycket kraftigt.

Arbetet med att begränsa utsläppen av svavel kom också väsentligt att underlättas av en faktor som låg utanför Sveriges domvärjo – upptäckten och exploateringen av olja under Nordsjön. Denna olja är naturligt lågsvavlig och med tillkomsten av denna nya oljemarknad blev det givetvis lättare att få igenom kraven på sänkning av svavelhalten i eldningsolja.

Försurning av mark och vatten – en internationell fråga

Det finns en nära koppling mellan miljökvalitetsmålet Frisk luft och målet Bara naturlig försurning, eftersom åtgärder för att uppnå det ena målet även påverkar det andra målet positivt och vice versa. Det gäller framförallt begränsning av utsläppen av svavel och andra försurande ämnen. Försurningen av mark och vatten är framförallt en internationell fråga, eftersom luftföroreningarna transporteras långa sträckor med luftströmmarna.

Forskningen i Sverige med Svante Odén som en förgrundsfigur hade visat på problemen med försurningen av sjöar i framförallt västra Sverige. Debatten tog fart med en artikel i Dagens Nyheter i oktober 1967 från Odén och en skrift Nederbördens och luftens försurning – dess orsaker, förlopp och verkan i olika miljöer, Ekologikommittén, Bulletin No.

Med detta som utgångspunkt startades från svensk sida samarbete med forskningsinstitut i bl.a. Norge och en studie genomfördes under OECD:s huvudmannaskap. Resultaten från dessa arbeten bekräftade i stort sett Odéns resultat och försurningsfrågor fick en viktig roll bl.a. vid den första FN -konferensen om miljö i Stockholm 1972. Till denna konferens redovisade också Sverige genom en särskild grupp under ordförandeskap av Bert Bolin en ”case study” med titeln Air pollution across national boundaries. The impact on the environment of sulfur in air and precipitation.

Problemen med försurning av sjöar och vattendrag fanns därmed på dagordningen både forskningsmässigt och politiskt. Arbetet med att begränsa utsläppen av svavel genom minskning av svavelhalten i eldningsolja och genom reningsåtgärder hade också tagit fart i Sverige och övriga nordiska länder. Det skulle dock ta lång tid och kräva stora insatser innan Storbritannien och länderna på kontinenten accepterade problembilden och började vidta mer omfattande åtgärder för begränsa svavelutsläppen. Man fick åter bekräftat talesättet ”att det räcker inte med att sändaren skickar ut budskap, mottagaren måste också slå på mottagaren”.

Det handlade i detta läge inte så mycket om att formulera visioner utan att ta vara på möjligheterna när de dyker upp. Ett exempel på ett sådant initiativ var när de nordiska länderna bildade den s.k. 30 % - klubben. Det innebar förslag att ett protokoll med innebörden att utsläppen av svavel skulle begränsas med 30 % inom en viss tidsrymd skulle fogas till konventionen om långväga transport av luftföroreningar. Valet av nivå var i hög grad ad hoc – betonat och var inte grundat på några djupsinniga vetenskapliga analyser. Det handlade i stället om att snabbt få fram

ett trovärdigt mål som skulle innebära en påtaglig förbättring och som samtidigt var kostnadsmässigt acceptabelt.

Arbetet med att försöka påverka andra länders miljöpolitik var dock ett utrikespolitiskt känsligt kapitel. Det gällde särskilt Storbritannien som ju upplevdes vara en av de stora syndarna när det gällde utsläppen av svavel som sedan drabbade framförallt den svenska och norska västkusten. Den lösning man då valde för att inte äventyra goda diplomatiska relationer var att engagera de ideella miljöorganisationerna. Ett försurningssekretariat inrättades med finansiering genom Naturvårdsverket och som försågs med resurser och fakta. Det skulle också visa sig också detta sekretariat kom att tillsammans med ideella organisationer i Storbritannien fungerade som en effektiv opinionsbildare.

Några sammanfattande slutsatser

Erfarenheten talar således för att framförallt följande faktorer var avgörande i luftvårdsarbetet och för att man kommit en bra bit på väg mot miljökvalitetsmålen Frisk luft och Bara naturlig försurning:

- Integrering av luftvårdsinsatser vid utbyggnad av fjärrvärmerna.
- Effektiva styrmedel anpassade till problemens karaktär.
- Nära samarbete mellan myndigheter, kommuner, företag och organisationer.
- Omfattande forskningsinsatser på bred front inom olika discipliner.
- Ett pragmatiskt och tålmodigt arbete med ett brett engagemang i samhället.
- Aktiv medverkan i internationellt samarbete över gränserna, inte minst bland forskare för att skapa ett gemensamt trovärdigt underlag för politiska beslut.

Fredrik von Platen.

Miljökvalitetsmålet

God bebyggd miljö.

Miljökvalitetsmålet

”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en lokalt och globalt god miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas”.

Inriktningen är att detta miljökvalitetsmål ska nås inom en generation. Ansvarig myndighet är Boverket.

Delmål

1. Senast år 2010 ska fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:

- hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,
- hur kulturhistoriska och estetiska värden ska tas till vara och utvecklas,
- hur grönska- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas,
- hur energianvändningen ska effektiviseras, hur förnybara energiresurser ska tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för

fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft ska främjas.

2. Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ska senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden. Samtidigt ska minst 25 % av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

3. Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder ska ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.

4. År 2010 ska uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgöra minst 15 % av ballastanvändningen.

5. Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall ska minska med minst 50 % till år 2005 räknat från 1994 års nivå samtidigt som den totala mängden genererat avfall inte ökar.

6. Samtliga avfallsdeponier har senast år 2008 uppnått enhetlig standard och uppfyller högt uppställda miljökrav enligt EG:s beslutade direktiv om deponering av avfall.

7. Miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre år 2010 än år 1995. Detta ska bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska.

8. År 2020 ska byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt. Därför ska det säkerställas att

- samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 har en dokumenterat fungerande ventilation,
- radonhalten i alla skolor och förskolor år 2010 är lägre än 200 Bq/m³ luft och att
- radonhalten i alla bostäder år 2020 är lägre än 200 Bq/m³ luft.

Riksdagen fattade den 29 oktober 2003 beslut om två nya delmål under God bebyggd miljö:

* Senast år 2010 ska minst 35 % av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling.

* Senast år 2010 ska matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.

Miljömålsrådets utvärdering

Miljömålsrådet gör i sin rapport Miljömålen – allas vårt ansvar! 2004 följande allmänna bedömning.

Det blir svårt att nå vissa av delmålen under God bebyggd miljö inom utsatt tid. Det gäller delmålen om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, buller och inomhusmiljön. Därför är osäkerheten stor om hela miljö kvalitetsmålet kan nås inom en generation. Flera av delmålen handlar om tekniska försörjningssystem, t.ex. trafikbuller, naturgrus, avfall och energianvändning i byggnader. Även andra aspekter än dessa behöver tillgodoses för att målet ska uppnås. Trygghet, tillgänglighet och delaktighet är exempel på viktiga frågor för människors upplevelse av god bebyggd miljö. – För att miljömålet ska kunna nås behövs mer resurser och/eller omprioriteringar på lokal och regional nivå.

Ett annorlunda miljö kvalitetsmål

Fredrik von Platen underströk att detta miljö mål är inriktat på frågor om kvaliteten i den av människan och för människan byggda miljön – teknosfären. Detta mål har därmed fått en delvis annan inriktning och karaktär än övriga miljö mål som är mer direkt kopplade till förhållandena i naturen. Det gäller antingen centrala miljö problem som kli-

matpåverkan och försurning eller tillståndet i naturmiljöer som skogen, odlingslandskapet och fjällen.

Det finns dock givetvis ett ömsesidigt beroende i arbetet med de olika miljömålen. Åtgärder för att uppnå ett mål kan bidra till att underlätta arbetet med andra mål. Ett effektivt luftvårdsarbete inom målområdet Frisk luft gör att miljön i städer, tätorter och bebyggelse blir bättre och bidrar därmed till att målet God bebyggd miljö kan uppnås. På motsvarande sätt kan en effektiv energihushållning enligt delmål 7 under målet God bebyggd miljö bidra till att utsläppen av koldioxid minskar och därmed begränsas klimatpåverkan. Samtidigt kan det givetvis uppkomma konflikter i arbetet med att förverkliga olika mål. Det kan illustreras med problemet att å ena sidan skydda skogen för att säkerställa den biologiska mångfalden och å andra sidan öka uttagen av biobränsle som ett led i omställningen av energipolitiken.

Det övergripande målet God bebyggd miljö handlar om att skapa en god och hälsosam livsmiljö i städer, tätorter och annan bebyggelse genom planering, byggande, skyddande och andra åtgärder. Detta arbete måste givetvis ske inom de ramar som naturen ger och i linje med de krav på miljöanpassning och hushållning som ställts. Tätorterna och annan bebyggelse har här en central roll när det gäller såväl att minska belastningen på miljön med föroreningar som att hushålla med knappa naturresurser. Det kan t.ex. noteras att den byggda miljön svarar för 40 procent av den totala energianvändningen i samhället.

Når vi målen?

Ett miljökvalitetsmål är som Miljömålsrådet framhållit i sin rapport från 2003 Miljömålen – når vi delmålen? inte bara lika med summan av delmålen, utan många andra faktorer och förhållanden måste beaktas i arbetet för nå målet. I den utvärdering som skett har detta i en del fall inneburit att miljömål fått en röd markering – dvs. inte bedöms kunna bli uppnådda inom angiven tid – trots att bedömningarna av delmålen

varit till övervägande del positiva. Fyra av de femton miljömålen kommer enligt Miljömålsrådets bedömning att bli svåra att uppnå inom den angivna tidsramen. De övriga elva – inkl God bebyggd miljö – bedöms möjliga att nå, förutsatt att ytterligare åtgärder vidtas.

Miljömålsrådets allmänna bedömning är således att det behövs mer resurser och/eller omprioriteringar på lokal och regional nivå för att miljömålet God bebyggd miljö skall kunna uppnås.

Nåbara delmål

Tre delmål inom miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö bedöms vara möjliga att uppnå inom angiven tidsram.

4. Minskat uttag av naturgrus. Ökade användning av bergkross och av avfallsmaterial minskar behovet att använda naturgrus som är en knapp resurs. Ett minskat byggande liksom naturgrusskatten bidrar också till att behovet av naturgrus minskar.

6. Höga miljökrav på avfallsdeponier. Arbetet med ytterligare förbättra avfallsdeponierna har kommit en bra bit på väg och man räknar med att inom föreskriven tid kunna uppfylla EU:s direktiv. Dessutom kommer många av framförallt de mindre deponierna att avslutas och stängas till år 2008.

7. Minskad miljöbelastning från energianvändning. Energianvändningen i bostäder och lokaler har sammantaget varit konstant under en längre period. Användningen av energi för uppvärmning räknat per ytenhet har visserligen minskat men denna minskning har motverkats av ökad elanvändning för andra ändamål och av större bostads- och lokalytor. Det är därför osäkert om den totala energianvändningen kommer att reduceras mer påtagligt fram till 2010. Däremot kan man räkna med att miljöbelastningen minskar genom ökad användning av förnybara energikällor, utbyggnad av fjärrvärmens och reningsåtgärder.

Osäkra delmål

Utvecklingen vad gäller två av delmålen är mer osäker.

1. Program och strategier för fysisk planering och samhällsplanering. Många kommuner har tagit fram program och strategier som grund för den fysiska planeringen och samhällsbyggandet. Förutsättningarna är dock mycket varierande mellan kommunerna när det gäller såväl behovet av program som tillgången på resurser och kompetens. Detta delmål ställer dessutom inte bara krav på den kommunala planeringen utan också på åtgärder inom trafikområdet, näringslivet och byggsektorn.

5. Minskning av deponeringen av avfall och ingen ökning av mängden genererat avfall. Deponering av avfall, exklusive gruvavfall, har minskat under en följd av år beroende framförallt på utbyggnad av källsorteringen, ökad avfallsförbränning och deponiskatten. Denna utveckling kan väntas fortsätta i ökad takt som följd av införandet av förbud att deponera brännbart avfall från år 2002 och organiskt avfall från år 2005. Däremot har de totala avfallsmängderna ökat i relativt jämn takt sedan 1950-talet och några tendenser till avmattning i denna ökningstakt har inte registrerats.

Delmål med problem

Tre delmål bedöms inte vara möjliga att uppnå inom fastlagda tidsramar.

2. Skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Områden av riksintresse för kulturminnesvården är sedan länge identifierade och ska omfatta de bebyggelsemiljöer som är mest värdefulla ur ett nationellt perspektiv. För att områden skall kunna anses varaktigt skyddade krävs att de omfattas av detaljplaner eller områdesbestämmelser. Det har dock visat sig att en överväldigande andel av de kulturhistoriskt värdefulla

bebyggelsemiljöerna saknar de mest grundläggande förutsättningarna för skydd. För att delmålet skall kunna nås krävs särskilda åtgärder för att kommunerna i högre grad ska beakta kulturmiljövärdena i sin planering, men dessa förutsättningar saknas f.n.

3. Minskning av störningar från trafikbuller. Trots vidtagna åtgärder har trafikbullret ökat sedan 1998. Det beror bl.a. på utvecklingen i tätorterna som genererar ökad trafik, på ökad tung trafik samt på kombinationen bredare däck och beläggningar som ger upphov till buller. Trafiken bedöms fortsätta att öka, när det gäller personbilstrafiken med 29 % från 1997 till 2010. Mot bakgrund av den negativa utvecklingen görs bedömningen att detta delmål inte kommer att nås.

8. Inomhusmiljön med sänkning av radonhalten i byggnader. I Sverige bedömdes 1999 nära en miljon människor ha symptom på ohälsa relaterad till brister i inomhusmiljön. Dålig ventilation är en av orsakerna härtill och därför finns nu en lag om obligatorisk ventilationskontroll. Kontrollen är dock i praktiken bristfällig och lagen gäller enbart flerbostadshus och nybyggda småhus med mekanisk till- och frånluftsventilation.

När det gäller radon kommer det att ta mycket lång tid innan alla bostäder med radonhalter över 200 Bq/m³ är identifierade. Kartläggningen av radon i skolor och förskolor har påbörjats och målet bedöms här kunna uppnås. Slutsatsen blir att med tillgängliga styrmedel och resurser kommer målet vad gäller begränsning av radonhalterna i byggnader inte att kunna uppnås till år 2020. Det bedöms också bli svårt att nå delmålets övriga syften med problem som fukt, mögel och kemiska ämnen i inomhusmiljön.

Miljömålsarbetet

Fredrik von Platen framhöll att miljömålsarbetet har för de ansvariga myndigheterna inneburit ett omfattande arbete med dels genomgångar

och analyser av läget inom det egna ”målområdet”, dels utformning av förslag till miljö kvalitetsmål och delmål. Det har för Boverket bl.a. resulterat i två underlagsrapporter: Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet - God bebyggd miljö, oktober 2003 samt Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, oktober 2003.

Förslagen från de olika ansvariga myndigheterna har diskuterats och bearbetats i ett nära samarbete mellan myndigheterna. Detta har ställt stora krav på samarbete och samverkan, vilket i sig visat sig vara en värdefull spinoff-effekt av miljömålsarbetet. Tidigare revirstrider mellan olika myndigheter när det gäller ansvar och arbetsfördelning har lagts åt sidan för att få fram ett paket av konsistenta miljö kvalitetsmål och delmål. Detta innebar bl.a. att Naturvårdsverket och Boverket kom överens om att integrera arbetet med plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL) i miljö kvalitetsarbetet.

En positiv effekt av miljömålsarbetet är det samarbete som byggts upp med länsstyrelser, kommuner, näringsliv och frivilligorganisationer. Förslag och idéer har därmed förts ut i en bredare krets och stimulerat till insatser inom olika områden. Ett exempel på detta är Byggsektorns kretsloppsdelegation som arbetar med att öka återvinning och återanvändning av byggavfall. Ett annat exempel är Bygga-Bo-Dialogen som verkar för en fortsatt övergång till användning av förnybara energikällor för uppvärmning av bostäder och lokaler. I denna omläggning ingår som en viktig del en ny syn på energianvändningen där fokus är inriktat på frågor om energikvalitet (exergi).

Utgångsläget för det fortsatta miljömålsarbetet är således att det nu finns femton miljö kvalitetsmål som fastställts av riksdagen. För att konkretisera miljöarbetet har riksdagen vidare på förslag av regeringen beslutat om ett 70-tal delmål. Till detta finns fogat ett omfattande material med underlagsrapporter m.m.

Dessa mål och detta material är ett resultat av arbete och beslut på

central nivå i samhället. Det därför naturligt att målarbetet fått god acceptans och bra genomslag på riksnivån hos riksdag, regering, statliga myndigheter, organisationer, branschorgan och miljöorganisationer.

Det gäller nu att föra ut miljömålen så att de genomsyrar allt miljöarbete på alla nivåer och inom alla sektorer i samhället. Implementeringen på regional och framförallt på lokal nivå kommer mot denna bakgrund att kräva stora insatser för att utveckla, anpassa och förankra målen. Som ett led i detta arbete sker nu en översyn av bygg- och konstruktionsregler, där väsentliga förändringar kan förutses. Ett förslag kommer enligt planerna att sändas ut på remiss under hösten 2004.

Nils Ahlgren.

Ett avfallsfritt samhälle – en seglivad illusion?

En konflikt mellan mål och verklighet

Avfall är i allmänt språkbruk något som ”fallit av” från produktion eller konsumtion, som inte har något värde för producenten eller konsumenten och som man därmed vill bli av med så fort, enkelt och billigt som möjligt. Denna bild av avfall som något oönskat bekräftas av ordböckernas val av synonymer: rester, avskräde, bråte, biprodukter, sopor, skräp, kompost, avskrap, lämningar, smörja, bottensats, återstod, residium, skolor, rask, orenlighet. Substantivet avfall förbinds traditionellt dessutom ofta med adjektiv som smutsigt, otäckt, illaluktande, ohygieniskt och oanvändbart.

Det är mot denna bakgrund naturligt att renhållning och avfallshantering redan tidigt blev viktiga frågor i samhället och vid uppbyggnaden av samhällets infrastruktur. Det handlade länge enbart om att samla in och ta om hand avfallet och lägga det på soptippar. Ambitionsnivån höjdes efterhand när det gällde både formerna för omhändertagande och kraven på behandling av avfallet. Det politiska intresset för avfallsfrågorna ökade och i början av 1970-talet la regeringen i en proposition till riksdagen fast målet att avfallsmängderna skulle minska och att miljöskadliga ämnen i produkter och varor skulle tas bort. I den avfallshierarki som kom att bli en av hörnpelarna i miljöpolitiken prioriterades förebyggande av avfall. En omsvängning i synen på avfall hade även skett genom att avfall i fortsättningen inte skulle betraktas som något enbart negativt utan som en resurs för återvinning av material och energi. Detta synsätt kom sedan att integreras i begreppet kretslopps-

samhället och i visionen om det avfallsfria samhället.

Men utvecklingen kom ta en annan riktning än den som stakats ut i propositioner och riksdagsbeslut. Det visade sig att Sverige och andra industriländer fortsatte att ”producera” allt större mängder avfall som måste tas om hand för behandling. I en utvärdering av miljöarbetet inom EU som gjordes 1999 konstaterades att de åtgärder som vidtagits varken lett till någon stabilisering av avfallsmängderna eller till att avfallets farlighet minskat. Fem år senare finns inte heller några tendenser till att ökningstakten skulle mattas av utan avfallsmängderna fortsätter att öka i takt med BNP-tillväxten. Avfallet har dessutom fått en alltmer komplicerad sammansättning vilket försvårar återvinning och behandling. Visionen om det avfallsfria samhället känns därför i dagsläget ännu mer avlägsen än när den etablerades.

Varför gick det så här? Vilka faktorer var avgörande för att avfallsmängderna fortsatte att öka trots att betydande insatser gjordes i samhället för att begränsa uppkomsten av avfall? Saknades det teknik och skulle det ha blivit för dyrt att anpassa produktion och konsumtion till en avfallsnålare samhällsmodell? Eller hade det krävts omställningar i samhället och i människors levnadssätt som det inte fanns någon beredskap och stöd för att genomföra? Gjorde regering och riksdag bedömningen att de åtgärder som hade behövt vidtas för att styra om utvecklingen skulle ha fått alltför negativa konsekvenser på samhällsekonomin och på andra sektorer i samhället? Eller är kanske en ökning av avfallsmängderna en oundviklig konsekvens av utvecklingen av det moderna samhället? Ett pris som vi måste betala för att få en högre materiell standard och fler prylar!

Det finns som alltid när det gäller komplicerade frågor inte några enkla svar utan det handlar om många samverkande faktorer. En del lärdomar kan man nog ändå dra genom att granska vad som faktiskt hänt och analysera orsakerna. En erfarenhet som jag också gjort under ett mångårigt miljöarbete är att det ibland är fråga om ganska enkla och självklara samband som tyvärr glömts bort i iveren att gå vidare utan att

titta tillbaka.

Bondesamhället – ett kretsloppssamhälle

I det gamla bondesamhället som byggde på självhushåll hade man inte några egentliga avfallsproblem. Man tog reda på det mesta som ”föll av” i hushållen och på gårdarna. Trasiga verktyg och redskap lagades, matavfallet gavs till hushållsgrisen, stallgödsel och latrin kördes ut på åkrarna. Den lilla mängd avfall som blev kvar slängde man i en grop eller la i en hög ett stycke från husen. Blev högen för stor, luktade illa och drog åt sig råttor så satte man helt enkelt eld på den.

Det var en livsform som utvecklats under århundraden i nära kontakt med naturen och var med ett modernt begrepp ”kretsloppsanpassad”. Detta återbruk av redskap, material och ämnen var i praktiken en förutsättning för att människorna och samhället skulle kunna överleva. Sett i ett långsiktigt perspektiv var man nog i det gamla bondesamhället närmare ett förverkligande av visionen om det avfallsfria samhället än någon gång senare.

Avfallsproblem i städerna

Läget var ett helt annat i de snabbt växande och tätbefolkade städerna under 1600- och 1700-talen. Här hade man varken samma möjligheter eller behov av att ta reda på det avfall som uppstod. Det gällde att bli av med soporna så långt som möjligt utanför stadspportarna. Därför hamnade merparten av avfallet på soptippar inom områden som inte hade något värde eller tippades helt enkelt i sjöar, vattendrag eller havsvikar.

En del av avfallet kom trots allt till användning. Latrin och köksavfall komposterades och användes som gödsel. Detta var ju förövrigt en viktig verksamhet som kom att fortsätta långt in på 1900-talet eftersom hälften av bostäderna så sent som 1945 hade torrlass.

Men det fanns även tidigt andra mer unika sätt att utnyttja avfallet från städerna. De många krigen som härjade under 1500-talet gjorde att behovet av krut var stort och här var urin en viktig råvara. Gustav Vasa bestämde därför att "salpeterjorden" under ladugårdarna skulle vara kronoregale och därmed blev bönderna skyldiga att forsla urindräkt jord till sjuderierna. Ernst Brunner berättar t.ex. i sin bok Carl Michael Bellman om hur latrinet samlades in i från torrdassen i Stockholm och transporteras ut med pråmar till salpeterladorna i Rålambshov och blev svartkrut. Och som han låter Bellman säga "Jag fann det överhuvudtaget anmärkningsvärt att det som redan avlossats ur tarmens själva laddningsrör med modern vetenskap kunde omvandlas till svenskt svartkrut för fältkanoner."

Industrialisering och urbanisering

Den snabbt ökande befolkningen med industrialisering och urbanisering medförde under 1800-talet allt större problem i städerna med sanitära missförhållanden och allt sämre levnadsförhållanden. Bristfällig renhållning och dåligt dricksvatten bidrog i hög grad till den allvarliga situationen i framförallt de större städerna. Det kan t.ex. noteras att under 1860-talet var dödligheten i Stockholm dubbelt så hög som på landsbygden.

Utbyggnader av system för vattenförsörjning och avlopp och en effektivare renhållning blev därför viktiga uppgifter för städerna och deras förvaltningar. Behovet av åtgärder för att förbättra levnadsvillkoren för den växande stadsbefolkningen kom också tidigt till uttryck i politiska beslut och i lagstiftning. År 1874 trädde således den första byggnadsstadgan för rikets städer i kraft och samma år tillkom en hälsovårdsstadga för hela landet. Den kommunala renhållningen blev därmed, liksom systemen för vattenförsörjning och avlopp, en central del i städernas och samhällenas infrastruktur och en viktig länk i kommunernas service till medborgarna.

Utbyggnaderna av vattenförsörjning, avlopp och renhållning i städerna var således en förutsättning för att man skulle kunna komma till rätta med de usla sanitära förhållandena och bli av med de återkommande epidemierna som tog massor med människoliv. Samtidigt medförde utbyggnaden av dessa system att det blev lättare att bli av med både flytande och fast avfall från bostäder, industrier, skolor och andra "avfallsproducenter" – vilket ju också var ett syfte. I det moderna konsumtionssamhälle som började byggas upp var det också viktigt att underlätta hushållsarbetet med införande av sopnedkast och en effektiv renhållning. Man behövde därmed inte längre bry sig om att varken begränsa sin "produktion" av avfall eller återvinna material, eftersom städerna och kommunerna tog hand om och forslade bort avfallet.

En negativ konsekvens av dessa utbyggnader av infrastrukturen – som ju var nödvändiga för att städer och samhällen skulle kunna utvecklas och för att skapa drägliga levnadsvillkor för människorna – blev således ökade mängder avfall som sedan kom att hamna i naturen. Parallellt härmed kom den nya tekniken för att utnyttja skogen, malmen och andra naturresurser att tillsammans med utbyggnad av effektiva trafik- och transportsystem medföra att färsk råvaror blev relativt sett billigare och därmed minskade intresset för att återanvända produkter och material.

Kristid

Andra världskriget innebar för Sverige med isolering och avspärningar att produktion och konsumtion fick anpassas till i huvudsak vad de inhemska tillgångarna medgav. Allt som kunde återanvändas och återvinnas samlades in och utnyttjades för civila och militära ändamål. Mycket av det som tidigare klassats som avfall blev nu en resurs som fick ersätta importerade råvaror och sådana inhemska råvaror som måste användas för andra ändamål.

Produktion och konsumtion styrdes med kristidsregleringar och allt var ransonerat. Läder var en bristvara och därför skoddes skorna med en

slags häftstift med tre piggar på. Även modebranschen påverkades och damskor med styltliknande tjocka sulor av kork och trä blev populära. Cellullen fick ersätta vanlig ull i kläderna, vilket förutom klåda på kroppen innebar att man fick akta sig för regn eftersom kläderna då kunde krympa några nummer. Återvinning av papper, metaller och annat som kunde användas i produktionen var omfattande. Aluminium var ett strategiskt material som behövdes vid tillverkning av flygplan och därför samlades in även så små ting som aluminiumfolie i förpackningar av kaffe (cikoria) och choklad.

Denna av omständigheterna påtvingade ”kretsloppsanpassade planhushållning” medförde dels att avfallsmängderna i samhället minskade på grund av lägre produktion och konsumtion, dels att återanvändningen av produkter och återvinningen av material ökade kraftigt. Perioden 1940 – 1945 blev därmed, liksom sannolikt åren under det första världskriget, de enda perioderna under 1900-talet då avfallsmängderna i samhället minskade. Det bör noteras att förhållanden i samhället då inte hade stora likheter med senare tids moderna produktions- och konsumtionssamhälle byggt på marknadsekonomiska principer.

Avfallsmängderna ökar igen

Produktionen och konsumtionen kom efter krigsåren snabbt igång i Sverige, eftersom det fanns en i stort sett intakt produktionsapparat. En omfattande utbyggnad och förnyelse av bostadsbeståndet påbörjades också. En konsekvens av denna expansion blev att avfallsmängderna åter började öka och kommunerna fick allt större mängder av avfall att ta hand om för behandling och deponering. Utvecklingen var likartad inom industrin.

Återanvändning och återvinning av material var inte heller någon stor fråga fram till 1970-talet, varken när det gällde hushållsavfall eller annat avfall. Merparten av allt hushållsavfall gick till förbränning eller hamnade direkt på soptippar. Först senare tog återvinningen fart i

samband att frågorna fick ökad samhällelig och miljömässig betydelse. En övergripande strategi för avfallshanteringen utvecklades också med den s.k. avfallshierarkin. Det innebär att åtgärder skall vidtas i följande turordning: minimering av avfallsmängderna, återvinning av material, utvinning av energi och som sista åtgärd deponering.

Genom att renhållning i tätorterna tidigt blev en kommunal uppgift har man en relativt god bild av utvecklingen när det gäller hushållsavfallet. Statistik visar på en stadig ökning av avfallsmängderna från 1950 och fram till i dag. Det har sedan 1975 då RVF byggde upp en rikstäckande statistik varit fråga om en årlig ökning med i genomsnitt drygt två procent. Samtidigt har källsorteringen ökat under senare år, vilket medfört att de mängder som måste tas om hand för behandling inte ökat lika snabbt, se tabell.

Mängd hushållsavfall i Sverige 1975 - 2002, tusental ton

År	Totalmängd	Materialåterv.	Till behandling
1975	2 600	150	2 450
1980	2 700	200	2 500
1985	2 750	250	2 500
1990	2 960	460	2 500
1995	3 400	750	2 650
2000	3 765	1 095	2 670
2001	3 930	1 135	2 795
2002	4 150	1 295	2 855

*Källor: RVF Svensk avfallshantering 2002 och Förbränning av avfall.
En kunskapssammanställning om dioxiner. RVF Rapport 01:13.*

Några avslutande kommentarer

Det har gjorts mycket stora insatser för att lösa avfallsproblemen och Sverige har varit ett föregångsland i många avseenden. Det har byggts upp en effektiv hantering av de avfall som bildas i samhället med återvinning av material, förbränningen av avfall med återvinning av energi, biologisk behandling och omhändertagande av restavfall. Men Sverige har lika litet som andra länder lyckats minska ”avfallsproduktionen” i samhället. Tvärtom har avfallsmängderna ökat i jämn takt sedan andra världskriget och det finns inte heller några tendenser till att denna ökning skulle mattas av. Det miljöpolitiska mål som uppställdes i mitten av 1970-talet att avfallsmängderna skulle minska har således inte uppnåtts och visionen om det avfallsfria samhället känns ännu mer avlägsen än när det etablerades.

Ett grundläggande problem tycks vara att ökad produktion och konsumtion i ett tillväxtsamhälle hela tiden genererar mer avfall i olika former. I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram läggs därför fast målet ”att bryta sambandet mellan avfallsproduktion och ekonomiskt tillväxt och att kraftigt minska de totala avfallsmängderna som genereras genom ökade insatser för att förebygga uppkomsten av avfall, effektivare användning av resurser och en övergång till mer hållbara konsumtionsmönster”. Detta låter välbekant men frågan är hur dessa förhoppningar skall kunna realiseras. Går det att klara genom information och upplysning eller måste det till mer handfasta styrmedel som avgifter och regleringar? Och är i så fall medborgarna beredda att acceptera sådana inskränkningar i ekonomiska och andra avseenden?

Eller är det kanske de miljöpolitiska målen som behöver anpassas till verkligheten? Är kanske en måttlig ökning av avfallsmängderna inte något större samhällsproblem – under förutsättning att systemen för återvinningen av material och energi är väl utbyggda och om restavfallet tas om hand på ett miljömässigt och säkert sätt. I vilket fall som helst är det knappast trovärdigt att efter trettio år fortsätta att hävda att avfallsmängderna skall minska om de inte gör det i verkligheten. Visionen om

det avfallsfria samhället har också alltmer kommit att användas som en form av mantra eller besvärjelse för att lugna och trösta. Det finns enligt min mening en risk för att denna avfallspolitikens egen nollvision blir med ett modernt modeord kontraproduktiv och bidrar till att miljömässigt motiverade åtgärder inte vidtas.

Nils Ahlgren.

Noteringar från rundabordsamtalen.

I detta avslutande avsnitt har jag noterat och ställt samman synpunkter och åsikter från samtalen och diskussionerna runt seminariebordet i anslutning till de tidigare redovisade föredragen. Noteringarna baseras på anteckningar som tecknades ned vid seminariet. Smärre språkliga redigeringar har gjorts, men i övrigt har inte gjorts några formmässiga ändringar.

Jag har sorterat in noteringarna under några rubriker, men i övrigt inte gjort någon detaljuppdelning av synpunkter och åsikter. Några strykningar har inte heller gjorts utan allt som antecknades av ”sekreterarna” har tagits med i denna sammanställning. Eftersom det enligt min bedömning är de framförda synpunkterna och åsikter som är intressanta och inte vem som sa vad saknar noteringarna kopplingar till deltagare. Denna sammanställning utgörs således i all enkelhet en katalog med synpunkter och åsikter från ett tjugotal personer kring temat för seminariet: Vision och verklighet – om konsten att formulera och uppnå miljömål.

Visioner i miljöpolitiken

- Vi behöver visioner, men visioner skall inte blandas ihop med mål. De svenska miljökvalitetsmålen utgör en blandning av utopier, visioner och mål med olika dignitet.
- Miljövision vore ett mer adekvat och rättvisande begrepp för flertalet

av de femton miljö kvalitetsmålen och det skulle dessutom ligga i linje med det allmänna språkbruket.

- En vision handlar om en framtid som kan beskrivas men som är svår att uppnå. Visioner är något som kommer uppifrån och som förutsätter att andra är beredda att lösa problemen och förverkliga de mål som uppställs.
- Visioner har alltid väglett miljöarbetet. En miljöfråga genomgår ofta tre faser – en politisk fas, en förvaltande fas och en fas som rymmer nya initiativ.
- Med visionerna har vi fått högre kvalitet i miljömålen och därmed i miljöarbetet.
- Visioner skall vara hållbara och då kan de bära långt och länge. Kamprads vision om ”En bättre vardag” för de många människorna har lagt grunden till och under 60 år bidragit till utveckling av en världskoncern.
- Acceptera att visioner är drömmar om framtiden och inte mål som skall uppnås inom viss tid. Visioner behövs men de löser inte några problem. Däremot kan de utgöra utgångspunkter och riktmärken för analyser av problem, formulering av mål och prioritering av insatser.
- Varför inte tala om drömmar i stället för visioner? (se Svenska Akademiens ordlista: vision – syn, uppenbarelse, framtidssyn m.m. och Synonymordboken: vision – syn, hallucination, hägring, uppenbarelse)
- Visioner skall givetvis ha ett långsiktigt perspektiv, men det är samtidigt viktigt att visionerna är realistiska. Visioner måste upplevas som trovärdiga och möjliga att uppnå, annars fyller de inte någon funktion. Risken är annars att det bara blir ”ett hårt slag i luften”, jfr nollvisionen i trafiksäkerhetsarbetet som innebär att inte några människor skall dö i framtiden på grund av trafiken.

- Visioner är inom miljöpolitiken en motpol till BAT-principen (bästa möjliga teknik). I en vision kan man kräva mer långtgående åtgärder än vad som vid en viss given tidpunkt är möjligt att åstadkomma med BAT.
- Det har blivit populärt med visioner inom alla områden av samhällslivet. Men visioner löser i sig inte några problem. Risken finns att visionerna inte leder någon vart utan bara finns där som en tröst om att det blir säkert bättre i framtiden.
- Visioner används i allt större omfattning som ett medel i marknadsföringen av politiska budskap. Det finns då risk för att visionerna blir så allmänt formulerade att de varken tillför politiken och samhällsdebatten något nytt eller kan fungera som ”styrmedel” vid genomförandet av politiken.
- Miljöpolitiken har under senare år kommit att handla mycket om visioner och symboler. Det kan illustreras med hanteringen av förpackningsfrågor och återvinning av material som från att ha baserats på rationella bedömningar kommit att bli symbolfrågor, där det mer handlar om ”pedagogisk miljövard” än om miljönyttan av åtgärderna.
- Det kan ibland vara bekvämt att gömma sig bakom visioner för att slippa ta ställning i konkreta frågor och inte tvingas till att vidta populära åtgärder.
- Visioner är inte något annat än symbolpolitik. Miljömålsarbetet måste bli mer konkret och involvera dem som skall se till att arbetet blir gjort. Det behövs inte mer visioner utan i stället satsningar på konkret miljöarbete som ger en bättre miljö i olika avseenden.
- En förutsättning för att en vision skall bli trovärdig och ett användbart instrument i miljöpolitiken är att det parallellt genomförs ett utrednings-, analys- och planeringsarbete som visar vad som krävs för att visionen skall kunna förverkligas och vilka konsekvenser som detta för

med sig i miljömässiga, ekonomiska, sociala och andra avseenden.

Miljömål och målformuleringar

- Miljömålen är visionen – i form av kombinationen av ett 70-tal mätbara och tidsatta mål.
- Miljömålsarbetet har medfört en rad goda synergieffekter. Bl.a. har centrala myndigheter tvingats samarbeta och gamla revirstrider har lagts åt sidan.
- Fördelen med nuvarande processer är att miljömålen idag är någorlunda kända. Vad vi nu behöver göra är att korskoppla dem.
- Det starka samhället (den sociala ingenjörskonstens frälsning) ligger kvar som tankeaxiom vid formuleringen och fastläggande av miljömål och i miljöstyrningen.
- I miljöpolitiken och i miljöarbetet verkar det som att man ibland glömmer bort att begreppet Hållbar utveckling innehåller tre komponenter – ekologisk, social och ekonomi – vilka skall vara likvärdiga.
- Hållbart samhällsbyggande är inte något miljöprojekt. Därför bör inte Naturvårdsverket bli ett ”hållbarhetsverk”.
- Vem har ansvaret för att miljömålen är direktkopplade till ekonomin?
- Står miljömålen i samklang med arbetet med regionala tillväxtprogram? Fungerar top-down i denna process?
- Det är viktigt att målen är formulerade på ett begripligt sätt för att människor skall få tilltro till politiken. Det gamla Sverige finns inte längre. Det märks bl.a. i en ökad polarisering och en högre ”svansfö-ring” från olika intressen.

- Visioner och miljö kvalitetsmål är något som kommer uppifrån och som förutsätter att andra är beredda att lösa problemen och förverkliga de mål som ställts upp. Det är viktigt att skilja på visioner och olika typer av mål – strategiska, taktiska, operativa etc. När det gäller konkreta mål bör konsekvenserna i olika avseenden – miljömässiga, sociala, ekonomiska, administrativa, styrningsmässiga etc. – redas ut innan de läggs fast.
- Det behövs visioner och mål. I ett inledningsskede har det varit nödvändigt att använda ett up-down förfarande, men det är nu dags att vända på perspektivet till down-up.
- Strategiska mål är viktiga och måste kopplas till implementeringsinriktade delmål. Det behövs också mer av produktutveckling i industrin inriktad mot ekodesign och bättre anpassad till samhällsbehoven.
- Satsa mer på att identifiera konkreta problem och lös dessa istället för att lägga ner stora resurser på utveckling av visioner och övergripande mål.
- Hantering av miljöfrågorna är i dag helt beroende av människors tillit och tilltro. Visioner och målsättning kräver intellektuell hederlighet. Fler måste dela med sig av mer kunskap för att vi skall kunna nå en ännu ”renare miljö”. Hanteringen av återvinnings- och avfallsfrågor är ett exempel på detta.
- Trots stora insatser som gjorts är det för den enskilda medborgaren svårt att orientera sig i miljöarbetet. Det är svårt att få en överblick och kunna sätta in miljöfrågorna i sitt sammanhang. Vad är viktigast? Vad är mindre viktigt? Eller är allt lika viktigt? Här skulle ett mer konkret analys- och målarbete än det som hittills skett inom miljömålsarbetet kunna fylla en viktig funktion.

Målstyrning och regelstyrning

- Målstyrning är att föredra framför den traditionella regelstyrningen. Det nuvarande systemet är inte utformat för målstyrning och behöver därför anpassas. Ange och precisera målen: låt kommuner, företag och andra ansvariga svara för genomförandet; revidera och kontrollera.
- Miljöledningssystemen, som nu införs på bred front i näringslivet, bygger på målstyrning som grundidé och är kompatibla med ett system med miljökvalitetsmål på nationell nivå. Det innebär att det nu finns en beredskap och teknik för att ta hand om miljöfrågorna på ett effektivare sätt än tidigare. De femton miljömålen ger dock dålig grund för prioriteringar inom ramen för t.ex. miljöledningssystem.
- Är det tänkt att det nu införda systemet med målstyrning skall samverka med den befintliga regelstyrningen, som hittills inte nämnvärt påverkats av de nya idéerna?
- Regelstyrning är viktig. EU gillar inte svensk ramlagstiftning utan vill ha detaljregleringar med precisa krav. Frågan om svenska miljömål och användningen av dessa behöver därför föras tillbaka till EU.
- Observera att Sverige är skyldigt att implementera och tillämpa EU-lagstiftningen, om inte något undantag beviljas. Ett exempel är den nya definitionen av avfall (Miljöbalken 15 kap. 1 §) som är en följd av ett utslag i EG-domstolen. Förändringen innebär i förhållande till tidigare rättspraxis i Sverige att frågan om en produkt eller ett ämne har ett ekonomiskt värde inte längre har någon betydelse för om det/den skall klassas som avfall. Det ekonomiska värdet var tidigare avgörande för klassningen och behandlingen av avfall.
- Det finns inte något tydligt samband mellan de nationella miljökvalitetsmålen och en internationell målbild, vilket är något som efterfrågas av de stora internationella företagen som verkar på den globala marknaden. De svenska miljömålen kommer därmed att betraktas som provinssiella.

- Miljöarbetet i företagen är en integrerad del av verksamheten. Det handlar om målstyrning och miljöledning för att nå målen.
- Näringslivet har tagit ett stort ansvar för genomförande av miljöpolitiken. Förutom att lösa de akuta problemen har man satsat brett på miljöutbildning och höjt den allmänna kunskapsnivån.
- Det ekonomiska måste finnas med i visionerna. ”Beskatta mer det som man vill ha mindre av och beskatta mindre det man vill ha mer av” är en ekvation som gäller även på miljöområdet. Den rent fiskala synen bör samtidigt avlägsnas.
- Skilj på användningen av avgifter som styrmedel och som finansieringsmedel. Kan illustreras med den analys som dåvarande Miljökostnadsutredningen gjorde i början av 1970-talet av den avgift på engångsglas som införts av miljöskäl. Utredningen fann att miljöeffekten var nästan obefintlig, men föreslog av finansiella skäl att den skulle behållas. Detta fick Grönköpings Veckoblad att fälla följande kommentar: ”Utredning fann att avgift inte hade någon effekt, föreslår därför att den bibehålls”.
- Införandet av NO_x-avgiften på utsläpp av kväveoxider på stora utsläppskällor medförde att utsläppen snabbt minskade, medan avgiften numera har mycket begränsad effekt. Den skulle därmed kunna tas bort, men detta försvåras av att kommunerna vant sig vid avgiften som en intäktskälla.
- Systemet med handel med utsläppsrätter har visat sig vara kostnadseffektivt. Systemet är lämpat för globala miljöproblem, där det inte spelar någon roll var utsläppen sker. Det fungerar därmed bättre för växthusgaser som orsakar globala problem än för försurande gaser som medför regionala och lokala problem.
- Skatteväxling är ett trubbigt styrmedel inom miljöpolitiken. Liksom när det gäller miljöavgifter krävs i regel stora förändringar i skattesat-

serna för att styrningen skall bli effektiv.

Implementering och genomförande

- Att tänka efter före är viktigt. Därför behövs konsekvensanalyser när visionerna skall förverkligas. Om inte riskerar genomförandet att bli okritiskt, aspektlöst och i sista hand snedvridet för att bevisa det man satt sig i sinnet att göra. Detta är ett inbyggt fel i planhushållningen som sådan.
- I implementeringen av visioner och övergripande mål finns tendenser till olika typer av lösningar:
 - Hög kunskap om problemet och stor konsensus genererar teknik för lösningen.
 - Låg kunskap och stor konsensus genererar forskning.
 - Hög kunskap och liten kunskap skapar förhandlingar.
 - Låg kunskap och liten konsensus innebär inga lösningar och skapar förvirring.Slutsatsen av detta blir att kommunikation under implementeringen måste präglas av större struktur och mer uthållighet.
- Miljömålen har tillkommit i en top-down process. Detta måste nu ändras till down-up för att få en förankring och därmed debatt och prioritering.
- Alla frågor måste ha en folklig förankring. Brist på folklig förankring är t.ex. orsaken till att restriktioner mot småskalig vedeldning inte kan få något genomslag – oavsett vilka resultat forskningen kommer fram till. Med ny teknik för vedeldning skulle detta sannolikt inte bli något stort problem.
- Ett problem med den nuvarande formen för miljömålsarbete är att de som skall svara för genomförandet inte varit med i planeringen och uppbyggnaden av miljömålen utan att detta hanterats av framförallt

centrala myndigheter. Risken är då stor att miljömålen kommer att betraktas som ytterligare ett led i centralstyrningen av landet utifrån ett stockholmsperspektiv.

- Medierna och opinionsbildningen kommer – liksom när det gäller andra stora samhällsfrågor som berör mer eller mindre alla – att få en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå de uppställda nationella miljömålen.
- Det är ofrånkomligt att politiska bedömningar ibland kommer att väga tyngre än vetenskapliga för att politiska mål och visioner skall kunna förverkligas.
- Det finns brister i utformningen av lagstiftningen som innebär att det kan uppstå kollisioner vid tillämpningen. Det leder tanken till liknelsen: ”Vi hör vad Du säger men ser vad Du gör”.
- En förutsättning för att arbetet med stora gränsöverskridande miljöfrågor skall fungera effektivt är att man kan skapa allianser med starka intressen. Det framgångsrika arbetet med försurningsfrågorna och den s.k. 30 %-klubben med samarbete mellan de nordiska länderna är här ett bra exempel.
- Beroendet av tunga tekniska system för vattenförsörjning och avlopp, fjärrvärme, elproduktion, eldistribution m.m. kan vara både en fördel och en nackdel när utvecklingen av tekniken fortsätter. Småskaliga lösningar kan motverkas av att de stora systemen måste utnyttjas.
- Lokal elproduktion med bränsleceller kan bli ett realistiskt alternativ när elpriset börjar närma sig 2 kr/kWh. VA-systemen skulle eventuellt som ett led i avfallshanteringen kunna utnyttjas för att transportera organiskt material till reningsverken för behandling. Men det är viktigt att såväl teknik och ekonomi som politik och opinioner kalkyleras in i sådana överväganden.
- Varför har man i vattenvårdsarbetet i huvudsak använt individuell

prövning av anläggningar som styrmedel, medan man inom luftvärden har framförallt arbetat med generella styrmedel som normer? Ett skäl till dessa val av olika styrmedel är att problemen varit olikartade och att därmed inte samma tekniska lösningar kunnat användas. Men även traditioner när det gäller utbildning och ursprung har spelat en viss roll.

- Individuell prövning av anläggningar visade sig vara ett effektivt styrmedel i den stora ”miljöstädning” som genomfördes inom vattenvårdsområdet med början under 1960-talet. Trots att bästa möjliga teknik utnyttjades kvarstod alltför stora utsläpp som måste begränsas. I varje ärende drevs därför frågan och utvecklingen framåt genom individuella bedömningar.

- Det är stora skillnader mellan att bedriva miljövärd i nya och i mogna branscher. I början brukar det gå bra när man kan peka på påtagliga tydliga resultat medan det senare går trögare när åtgärderna blir dyrare och nyttan inte är lika uppenbar. Fakta är då viktiga som bränsle i genomförandet.

Kommer miljömålen att uppnås? – Problem och möjligheter.

- Ett problem med miljö kvalitetsmålen – eller miljövisionerna – är att de är så generella att mer eller mindre alla kända och okända miljöfrågor kan inrymmas i dessa. Av politiska och opinionsmässiga skäl vill man inte heller gärna prioritera bland dessa frågor och problem. Allt är lika viktigt! Miljömålsarbetet har också till en del präglats av teknikfientlighet. För att gå vidare krävs att vetenskap och beprövad erfarenhet används mer konsekvent och att processen blir mer öppen.

- Miljöfrågorna och miljömålen är i sig inte kontroversiella, men det krävs politiskt mod att ge sig på trafiken och andra frågor där konsekvenserna för alla medborgare blir påtagliga och besvärande.

- Det blir besvärligt när olika mål kommer i konflikt med varandra. Småskalig vedeldning är positivt eftersom man utnyttjar en förnybar resurs och med hänsyn till att växthuseffekten minskar. Men småskalig vedeldning kan samtidigt medföra miljömässiga nackdelar genom utsläpp av stoft och andra luftförorenande ämnen.
- Miljömålsarbetet har planerats och genomförts på central politisk och administrativ nivå och präglas därför av naturliga skäl av ett nationellt perspektiv. Kommuner och näringsliv kom alltför sent in i detta arbete, vilket också präglade resultatet. Det kommer därför att krävas stora insatser för att implementera miljömålen ute i fält hos kommuner, företag, organisationer och inte minst hos de enskilda medborgarna. I dag saknas den lokala förankring som behövs för att målen skall kunna uppnås.
- Miljöpolitiken har gått från miljöhot till miljömål. Det viktiga är nu att identifiera problemen och lösa dessa. Detta kan inte göras uppifrån utan kräver engagemang och insatser underifrån. Det fattas en koppling mellan mål och genomförande. Naturvårdsverket går i den andra riktningen och inriktar sitt arbete på mål och EU-frågor. Koppla samman genomförandet av miljömålen med den regionala utvecklingen. Förbättra samverkan mellan myndigheter och näringsliv. Granska styrmedlen och deras koppling till miljömålen.
- Miljöfrågorna har blivit viktiga för näringslivet. Mycket stora insatser har gjorts inom miljöskyddet och nu kommer kretsloppsområdet. Producentansvaret har byggts ut och återvinning har blivit en viktig del i den industriella verksamheten. Miljö och hållbar utveckling är numera viktiga marknadsfrågor och har fått en allt större betydelse som konkurrensmedel.
- Läget när det gäller miljöarbetet inom näringslivet har förbättrats under de senaste decennierna. Företagen har tagit ett eget ansvar för hanteringen av miljöfrågorna och för miljövarsarbetet. Samtidigt har frågan om hållbar utveckling fått en alltmer central roll och därmed har perspektivet vidgats till att handla inte bara om den yttre miljön utan

också om arbetsmiljö, sociala frågor m.m. Många företag har infört miljöledningssystem och föreningen Näringslivets miljöchefer har 300 medlemmar. Det är mot denna bakgrund viktigt att det fortsatta arbetet med miljömål förankras i näringslivet.

- Hur får man in frågor om miljö och hållbar utveckling i den regionala tillväxten? Det är tydligt att det här är fråga om olika kulturer som ibland har svårt att samverka. Länsstyrelserna måste bryta ner och konkretisera de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen. Intresset för miljöfrågor har inte försvunnit men det är långt mellan de visionära målen och människornas dagliga tillvaro.
- Kommunerna har än så länge inte tagit till sig miljömålen i någon större utsträckning. Det är i regel fråga om engagerade tjänstemän som bevarar och driver dessa frågor. Vem har ansvaret för att miljömålen implementeras i kommunerna och i deras samhällsplanering och samhällsbyggande? Ett grundproblem är här att man ställer upp mål för naturen men inte för människorna.
- Ett grundläggande problem i implementeringen av miljömålen är det pressade ekonomiska läget i många kommuner och landsting.
- Hur vet vi att indikatorerna för miljömålen är de rätta? Det finns inte någon kommunikativ modell för att skapa dialog mellan de politiska visionerna ...” alla nödvändiga åtgärder skall vara vidtagna ...” och de mätta resultaten. – Tes, antites och syntes.
- Man kan inte uppnå en vision om man styckar upp den i olika sektorer, t.ex. ekologisk, social och ekonomisk. Uppenbara exempel på sådana problem finns i fjällkommunerna.
- I grunden behövs teknik för att klara miljömålen. Teknikfientlighet motverkar således strävan mot en bättre miljö. I miljökommunikationen måste detta klargöras.
- Miljödebatten är svag i dag och det märks en brist på engagemang.

Det behövs en debatt och ett engagemang med ett tryck underifrån, inte minst med tanke på att barnen drabbas mer av miljögifter än vuxna.

- Den folkliga förankringen av miljöfrågorna har minskat. Näringslivet har tagit över många av de frågor som tidigare drevs av miljörelsen.
- Energipolitiken präglas av en spänning mellan tekniskt och ekonomiskt rationella ställningstaganden och diskussioner om moraliteter. Här spelar visionerna en central roll. Hur skapar man flexibla system och vad är man beredd att betala för denna flexibilitet?
- I energipolitiken köpte vi oss i Sverige fria på 1970-talet från oljeberoendet genom att bygga ut kärnkraften. Nu har användningen av biobränslen ökat kraftigt, vilket medfört en begynnande konkurrens om vedråvaran mellan olika användningsområden – massa, papper, sågade trävaror, energi m.m.
- Vad har vi lärt oss? Varför blev det som det blev? Vad tror vi oss veta? Direktverkande el kom att bli den vanligaste modellen för uppvärmning av småhus under 1970- och 1980-talen. Alla ville ha eluppvärmning – politiker, myndigheter, byggare, husköpare – systemen var billiga att installera och elpriset var förhållandevis lågt. För statsmakterna var det ett avgörande skäl att man på så sätt fick avsättning för den kraftigt ökade elproduktionen när kärnkraften byggdes ut. Men resultatet blev att man nu sitter fast i ett uppvärmningssystem som är svårt att ersätta.
- Det kommer att krävas ett mer diversifierat system för uppvärmning av bostäder och lokaler. Ett systemskifte är också på gång. Fjärrvärmens baserad på framförallt avfall, biobränslen och spillvärme från industrin byggs ut. Värmepumpar installeras som aldrig förr. I glesbygden eldar man med ved. Elen reserveras för sådana ändamål där den är mer eller mindre oersättlig. Dessutom finns fortfarande en stor potential när det gäller effektivisering av energianvändning och energisparande.

- Att förverkliga visioner och övergripande, långsiktiga mål av den karaktär som miljö kvalitetsmålen representerar är som att klättra i ett sandtag. Men får inte något grepp utan rasar tillbaka lika mycket som man tar sig framåt. Vi använder t.ex. miljöargument för att motivera en källsortering som är mer långtgående än vad som kan motiveras utifrån en rationell utgångspunkt.
- Syftet med miljömålen och miljömålsarbetet är väl att lösa problem. Vad finns för alternativ?

Bilaga I. Kort information om ELMA

Ett effektivt utnyttjande av erfarenheter och lärdomar är en viktig förutsättning för ett framgångsrikt arbete för en bättre miljö och en hållbar utveckling. Studier har dock visat att erfarenhet och lärdomar ibland har haft svårt att nå ut i samhället och få genomslag i det konkreta miljöarbetet. Dessutom har det ökade tempot i politik, samhällsplanering och samhällsbyggande medfört att man inte alltid tar sig tid att gå tillbaka och dra lärdom av vad som hänt.

Läget kompliceras av att mycket av denna kunskap och erfarenhet inte finns dokumenterad utan finns samlad i "huvudet" hos personer som arbetat under lång tid med miljöfrågor. Vi står nu inför en generationsväxling inom miljöområdet och riskerar då att tappa bort en mängd värdefull erfarenhet. De pionjärer som byggde upp miljövärden har i stor utsträckning redan pensionerats och de stora grupperna av 40-talister är på väg ut. Det börjar därför bli bråttom att rädda denna erfarenhetsbas. Det var mot denna bakgrund som vi beslöt att bilda föreningen ELMA – föreningen för ett rationellt utnyttjande av erfarenheter och lärdomar från miljöarbetet i Sverige. Föreningens arbete är framför allt inriktat på att:

- kartlägga och analysera hur erfarenheter och lärdomar utnyttjats i det praktiska miljövårds- och hushållningsarbetet,
- anordna symposier, seminarier och sammankomster kring miljöfrågor,
- skapa fora för samtal och diskussioner om lärande processer och verksamheter i miljöarbetet samt
- bedriva mentorverksamhet och annan personlig rådgivning.

Medlemmar i ELMA är personer som har lång erfarenhet av arbete med frågor om miljö och hållbar utveckling och inom angränsande samhällsområden. Strävan är att ELMA genom sina medlemmar ska ha en god täckningsgrad när det gäller områden och frågor som kommer att aktualiseras i det fortsatta miljöarbetet.

Bilaga 2. Förteckning över deltagarna

Nils Ahlgren

Richard Almgren

Lars Emmelin

Thomas Falk

Tuija Hilding-Rydevik

Fredrik Holm

Nils Jirvall

Mia Jameson

Russel Johnson

Peder Jonsson

Ola Jörnstedt

Gösta Larsson

Jan Erling Larsson

Lars Erik Liljelund

Lennart Lindgren

Lars Lundgren

Göran A Persson

Fredrik von Platen

Bengt Taflin

Bo Thunberg

Birgitta Timm



elma

Föreningen för ett rationellt utnyttjande av
erfarenheter och lärdomar av miljöarbetet i Sverige.

www.elmaforeningen.se

