



YTTRANDE
5 september 2011
Dnr. 6-15-11

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av Miljömålsberedningens betänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport Miljömålen på ny grund (rapport 6420)

Konjunkturinstitutet (KI) väljer att kommentera några allmänna aspekter av Miljömålsberedningens förslagna etappmål och Naturvårdsverkets föreslagna preciseringar av miljömålen. KI avstår däremot från att kommentera specifika mål och preciseringar då det ligger utanför KI:s kompetensområde. Betänkandet och rapporten behandlas under separata rubriker nedan men, eftersom dokumenten i högsta grad relaterar till varandra, finns en del kommentarer (speciellt under rubriken Miljömålen på ny grund) som är relevanta för båda.

Sammanfattningsvis anser KI att det är viktigt med en översyn av miljömålen som tar hänsyn till den svenska rådigheten över målens uppfyllelse. Däremot anser KI det missvisande att säga att etappmålen ersätter de tidigare delmålen. Givet de förslag som ges är det snarare så att etappmålen *tillsammans* med preciseringarna ersätter de tidigare delmålen. Både etappmålen och preciseringarnas roller anges tydligt i betänkande och rapport, men blir otydliga i de förslag som ges. KI anser därför inte att de uttalade syftena med etappmålen (etappmålen ska beskriva den samhällsomställning som behövs för att nå miljömålen) eller preciseringarna (preciseringarna ska ange miljömålens innebörd) uppfylls. Till skillnad från de tidigare delmålen, som skulle vara uppföljningsbara, är flera av etappmålen och miljömålens preciseringar inte längre möjliga att följa upp.

Förbättringar:

- + Etappmålen tar hänsyn till Sveriges rådighet över miljöproblemen.
- + Några av miljömålens preciseringar är förankrade i svensk lagstiftning.

Försämringar:

- Etappmålen och preciseringarnas syften är tydligt angivna i betänkande och rapport, men blir otydliga i de förslag som ges.
- Flera av etappmålen är inte mätbara och därmed inte heller utvärderingsbara.
- Flera av preciseringarna kräver att uppföljningsmått och indikatorer utvecklas, vilket kan vara både dyrt och tidskrävande.

ETAPPMÅL I MILJÖMÅLSSYSTEMET (SOU 2011:34)

Miljömålsberedningens betänkande saknar en djupare diskussion av vilka egenskaper som är önskvärda hos etappmålen. En egenskap som emellertid betonas är emellertid att de nya etappmålen ska vara ”ambitiösa men möjliga att nå” (s. 29). Om det tolkas som en sänkning av den tidigare ambitionsnivån riskerar etappmålen styrsignaler försvagas. Vaga formuleringar, som till exempel det flitigt använda ordet ”bidra”, riskerar också att leda till en försvagning av etappmålen styrsignaler.

En vanligt förekommande strategi vid målformulering är att formulera mål som är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsbestämda (sammanfattas ofta med akronymen SMART). Om SMART-begreppet används som en måttstock för att utvärdera de etappmål som föreslås i betänkandet är det framförallt mätbarheten hos etappmålen som kan ifrågasättas. Miljömålsberedningen är inte omedveten om denna brist, utan påpekar att formuleringen av mål inte bör styras av vad som är enkelt att mäta, utan av vad som är viktigt för miljön (s. 43). Att etappmålen inte är mätbara innebär emellertid att de inte heller är utvärderingsbara. Miljömålsberedningen borde närmare ha diskuterat hur bristen på utvärderingsbarhet kan påverka etappmålen trovärdighet i miljömålssystemet.

KI anser det missvisande att Miljömålsberedningen menar att ”etappmålen ersätter de tidigare delmålen” (s. 29). Baserat på de förslag som ges i betänkandet anser KI snarare att etappmålen *tillsammans* med miljömålen preciseringar ersätter delmålen. Utan preciseringar ter sig en del av etappmålen tämligen meningslösa och utgör snarare strategier för att nå miljömålen än mål i sig. Att framställa etappmålen som ersättning för delmålen är riskabelt eftersom det kan leda till felaktiga förväntningar på etappmålen. Etappmålen riskerar även att framstå som uddlösa jämfört med delmålen. Till exempel i förslaget till etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa föreslås Sverige skyndsamt ratificera det nya Göteborgsprotokollet. Då det reviderade Göteborgsprotokollet kommer att bli bindande för EU och dess medlemsstater framstår en sådan skyndsamt ratificering snarare som en formsak än en samhällsomställning.

Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten

I etappmålet uttrycks en vilja att undersöka möjligheten att införa ekonomiska styrmedel för att minska utsläppen. Rätt använda är ekonomiska styrmedel ofta ett kostnadseffektivt medel för att uppnå en viss utsläppsnivå. I förslagen till etappmål för miljömålet Giftfri miljö, till exempel, diskuteras överhuvudtaget inte ekonomiska styrmedel – informativa och legala styrmedel är norm. Eftersom effekten av informativa styrmedel ofta är svår att fastställa och mäta anser KI att det är viktigt att undersöka möjligheten att införa ekonomiska styrmedel som komplement även i etappmålen för Giftfri miljö och andra miljömål där de kan vara till nytta.

Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden

KI stödjer idén om att ta hänsyn till värden av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ekonomiska bedömningar senast 2020 men vill poängtera att det finns flera praktiska svårigheter med att införliva dessa i nationalräkenskaperna, varav metodbrist bara utgör en. Brist på fullständig naturvetenskaplig kunskap om gen-, art- och ekosystem och brist på ekonomiska värderingar av desamma utgör ytterligare svårigheter. Att införa värden på biologisk mångfald och

ekosystemtjänster är en mycket omfattande och resurskrävande uppgift, något som inte framgår av betänkandet.

MILJÖMÅLEN PÅ NY GRUND (NATURVÅRDSVERKETS RAPPORT 6420)

I rapporten gör Naturvårdsverket en översyn över miljömålen preciseringar. KI anser att det är positivt att preciseringarna, där det är möjligt, knyts till krav i existerande svenska författningar (till exempel vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen) eftersom det förtydligar miljömålen legala status.

Som tidigare nämnts anser KI att uppdelningen mellan etappmål och preciseringar, där preciseringarna ska ange miljömålen innebörd och etappmålen ska beskriva den samhällsomställning som behövs för att nå miljömålen, blivit ottydlig i de förslag som ges. Vid något tillfälle är etappmålen mer specifika och detaljerade än preciseringarna. Till exempel är etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan betydligt mer detaljerat (matavfallet ska minska med 20 procent jämfört med år 2010) än de preciseringar Naturvårdsverket gör för miljömålet God bebyggd miljö till vilket etappmålet hör. Vid ett annat tillfälle är preciseringen förvillande lik en etappmålsformulering (till exempel i precisering 10 till miljömålet Ett rikt djur- och växtliv står det att Sverige ska verka för att beslut i internationella processer vilar på vetenskaplig grund). Mot bakgrund av dessa tvetydigheter anser KI att varken etappmålen eller preciseringarnas uttalade syften uppfylls.

Till skillnad från de tidigare delmålen som skulle vara uppföljningsbara, är flera av miljömålen preciseringar inte längre möjliga att följa upp. Många av de uppföljningsmått som föreslås för att följa upp preciseringarna saknas eller är under utveckling. Om uppföljningsmått först ska utvecklas och sedan mätas finns två problem som inte berörs i Naturvårdsverkets rapport; korta mätserier och kostnader för utveckling och mätning. Korta mätserier är oundvikliga om uppföljningsmåtten först måste utvecklas. Även om alla uppföljningsmått skulle kunna utvecklas och mätas direkt kommer det att ta flera år (antagligen längre än till 2020) innan de är möjliga att använda som indikatorer för miljömålen uppfyllelse. Kostnader för utveckling och mätning av uppföljningsmåtten kan också bli mycket stora (vilka kostnader innebär det till exempel att mäta klor i de övre luftlagren, som i fallet med miljömålet Skyddande ozonskikt?). Rapporten berör inte vem som ska bekosta utveckling och mätning av uppföljningsmåtten. De avvägningar som kan behöva göras mellan en perfekt, men dyr, indikator och en sämre, men billig, nämns inte heller.

Det finns också problem med befintliga uppföljningsmått. Till exempel finns det uppföljningsmått som mäts väldigt sällan. Resultat från Miljöhälsoenkäten, som genomförs vart åttonde år, föreslås som uppföljningsmått till precisering 8 i miljömålet God bebyggd miljö. Att använda indikatorer med sådan periodicitet gör årliga miljömålsuppföljningar meningslösa. Med så ”långsamma” indikatorer är det omöjligt att med någon större säkerhet uttala sig om möjligheterna att nå miljömålen och generationsmålet i tid.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Maria Vredin Johansson.

Mats Dillén

Maria Vredin Johansson