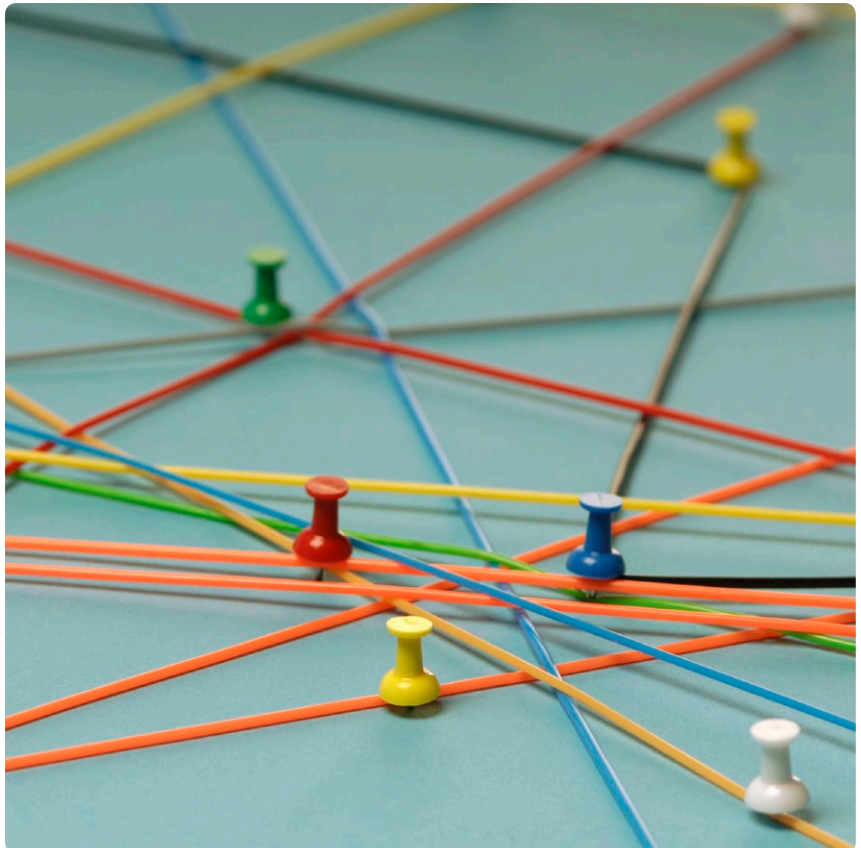
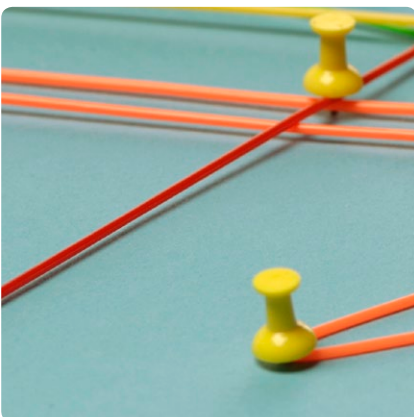
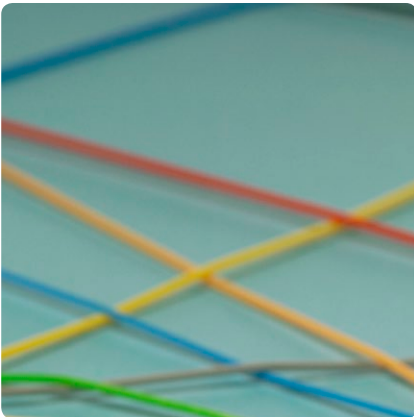


Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet

En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv

RAPPORT 6474 • DECEMBER 2011



Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet

En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6474-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2011

Elektronisk publikation

Omslag: Pixelfactory

Förord

En fördjupad utvärdering av miljömålen ska rapporteras till regeringen i juli 2012. Naturvårdsverket ansvarar för att samordna miljömålsuppföljningen. En av uppdragspunkterna som myndigheterna skulle genomföra var *”En analys som identifierar synergimöjligheter och de bakomliggande orsakerna till problem som försvårar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet, t.ex. trender i samhällsutvecklingen, målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och konflikter med andra samhällsintressen”*.

Syftet med denna studie av synergimöjligheter, målkonflikter och problem är att ta fram underlag inför den fördjupade utvärderingen 2012. Samverkansgruppen för miljömålen har deltagit i analysens inledande intervjuundersökning samt i temamöte i analysens slutskede. Miljömålsansvariga myndigheter inklusive länsstyrelserna har deltagit i den enkätundersökning som genomförts.

Studien har genomförts av Lisa Eriksson (projektledare), Anna Lundmark Essen, Björn Persson och Kerstin Åstrand på Naturvårdsverkets Sektion för utvärdering. WSP Sweden AB har på uppdrag av Naturvårdsverket genomfört intervjuundersökningen, Docere Intelligence AB har genomfört en kortfattad beskrivning av utpekade trender som påverkar miljöarbetet och Madelaine Johansson på Linköpings universitet har bidragit med värdefulla synpunkter till rapportens samtliga delar. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Eva Thörnelöf, Avdelningen för analys och forskning.

Projektet har delvis finansierats av projektmedel för miljömålsuppföljning inom anslaget för Miljöövervakning m.m. 1:2, ap.1.

November 2011

Naturvårdsverket

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	4
SAMMANFATTNING	6
EXTENDED SUMMARY	8
About the Swedish Environmental Objectives	8
Follow-up and evaluation of the objectives	9
The study	9
INLEDNING	12
Fördjupad utvärdering 2012	15
Syfte och frågeställning	16
Avgränsningar och definitioner	17
Studiens genomförande	17
Inledande intervjuundersökning	18
Enkätundersökningar	19
Temamöte	19
Disposition	20
ETT MÅLSYSTEMTÄNKANDE	21
Synergier och målkonflikter	21
En processmodell	24
PROBLEM SOM FÖRSVÅRAR MÖJLIGHETERNA ATT NÅ MÅLEN	26
Målkonflikter – en tillbakablick	26
Målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen	27
Målkonflikter mellan miljömål och mål	29
Andra problem som försvårar arbetet	33
Strategier vid målkonflikter	39
De försvårande faktorerna i ett jämförande perspektiv	42
SYNERGIMÖJLIGHETER	45
Synergimöjligheter – en tillbakablick	45
Interna och externa synergier	46
Faktorer som kan bidra till att lösa målkonflikter och problem	51
ETT TEMAMÖTE FÖR YTTERLIGARE PERSPEKTIV	55
Äkta respektive oäkta konflikter och problem	55

Äkta respektive oäkta/falska synergier	57
Om trender i samhällsutvecklingen	59
Trendernas genomslagshastighet	62
Trenderna diskuterades på temamötet	62
Möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet	64
DISKUSSION OCH SLUTSATSER	67
Identifierade synergimöjligheter och problem	67
Rådigheten avgör konfliktens äkthet	69
Äkta synergier och vissa fallgropar	71
Faktorer som verkar för och emot måluppfyllelse – en jämförelse	72
Hur trender i samhället kan spela in	72
Miljömålssystemet är svårt att styra och överblicka	74
Slutsatser	74
KÄLLFÖRTECKNING	76
BILAGOR	79
Bilaga 1 – Samverkansgruppen för fördjupad utvärdering	79
Bilaga 2 – Intervjufrågor	81
Bilaga 3 – Enkätfrågor	86
Bilaga 4 – Kompletterande enkätresultat	93
Bilaga 5 – Temamöte	94
Bilaga 6 – Trenderna (underlagstabeller)	95

Sammanfattning

Naturvårdsverket ansvarar för att samordna uppföljningen av de svenska miljömålen – generationsmålet såväl som de 16 miljökvalitetsmålen. I juli 2012 ska en fördjupad utvärdering av miljömålen rapporteras till regeringen. En av uppdragspunkterna i regeringsuppdraget löd *”En analys som identifierar synergimöjligheter och de bakomliggande orsakerna till problem som försvårar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet, t.ex. trender i samhällsutvecklingen, målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och konflikter med andra samhällsintressen”*. Syftet med denna studie av synergimöjligheter och problem är att ta fram underlag till denna fördjupade utvärdering. Målet med analysen är en sammanställning som svarar på ovanstående uppdragspunkt i regeringsuppdraget.

Det som är nytt i denna rapport är ansatsen att *jämföra* regionala och nationella erfarenheter av olika problem och synergimöjligheter som ofta framkommer i analyser av miljömålsarbetet. Här visar resultaten att bilden är samstämmig mellan de båda nivåerna. Nytt är även försöket att strukturera upp och karaktärisera målkonflikter och synergier för att på så sätt tydliggöra grunden för prioriteringsarbetet och därmed möjligen kunna förenkla i prioriteringsprocessen.

Studiens resultat visar att de viktigaste konflikterna finns mellan miljökvalitetsmålen och andra politikområden, det vill säga mellan miljökvalitetsmålen och operationaliseringen av andra politikområdens produktionsmål. Dessa politikområden är näringspolitik, skogspolitik, energi och regional utveckling. Samma områden är problematiska även på den regionala nivån, men där finns även andra problem i de fall miljökvalitetsmålen krockar med verksamhet som länsstyrelsen bedriver. Många av konflikterna med andra politikområden beskrivs av studiens respondenter som äkta i den betydelsen att de tillfrågade saknar rådighet över konflikten. Det är tydligt att dessa konflikter måste lösas med hjälp av politiska ställningstaganden. Få äkta konflikter verkar finnas mellan miljökvalitetsmålen – främst finns konflikter mellan klimatmålet och övriga miljökvalitetsmål.

Även inom miljömålsförvaltningen återfinns problem och då i form av exempelvis bristande samverkan och resursbrist. I de fall där en myndighet har möjlighet att öka samverkan med andra eller göra en omfördelning av resurser så rör det sig om ett oäkta problem. Om en myndighets instruktion inte underlättar samverkan med andra myndigheter inom miljömålsförvaltningen eller om resurstilldelningen är underdimensionerad så utgör detta ett äkta problem sett i ett förvaltningsperspektiv. När produktionsmålen inom ett politikområde (till exempel skogspolitik) står i konflikt med hänsynsmål i form av miljökvalitetsmålen, framträder produktionsmålen tydligare och blir styrande för utvecklingen. Detta blir ur ett miljömålsperspektiv en tydlig äkta konflikt som för sin lösning behöver tydliga politiska avvägningar.

Många gånger uppstår konflikter och problem på grund av oklarheter i ägarskap, rådighet och ansvar över en fråga, på det sätt som beskrivits ovan. För att kunna hantera målkonflikter krävs ställningstaganden och prioriteringar. Lösningen på de äkta konflikterna ligger på den politiska nivån. Här är det viktigt att se över konflikt- och problemområdena för att kunna nå långsiktigt hållbara lösningar.

Studiens respondenter bedömer att det i stort finns fler synergimöjligheter än målkonflikter. Synergier återfinns främst mellan miljö kvalitetsmålen och då relaterat till *Ingen övergödning, Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv* samt *Begränsad klimatpåverkan*. Synergier mellan miljömålen och andra politikområden återfinns främst med folkhälsa, skogspolitik och energipolitik. Bilden ser likadan ut på den regionala nivån. De flesta synergier som i studien lyfts fram kopplade till miljö kvalitetsmålen definierades som äkta. I viss mån kan synergier dock ge negativa konsekvenser direkt eller på sikt. Att i det fortsatta miljömålsarbetet ha med sig synsättet att även synergier kan vara oäkta eller skenbara kan bidra till att upptäcka fallgropar, till exempel att synergier på en nivå kan visa sig ha negativa effekter på en annan nivå. Att beakta detta faktum kan göra aktörer uppmärksamma på behovet av noggranna konsekvensbedömningar även i relation till miljö kvalitetsmål som vid en första anblick inte anses beröras av en åtgärd.

Trender i samhällsutvecklingen har stor påverkan på möjligheterna att nå måloppfyllelse för miljö kvalitetsmålen. Trender med negativ inverkan på miljöarbetet är också de som utgör de starkaste trenderna i samhällsutvecklingen. Hit hör trender som rör bland annat konsumtionsökning, kortsiktighet och globalisering. Dessa förstärker målkonflikterna medan de positiva trenderna kan förstärka synergimöjligheterna. Ett framgångskoncept vara att hitta nyckelaktörer som kan bromsa upp effekten av de negativa trenderna. Lika viktigt är det att stödja de nyckelaktörer som kan förstärka de positiva trenderna. Att bygga på samverkan och samarbete kan föra miljöarbetet framåt.

Den stora frågan som miljömålsarbetet har att brottas med ligger i samhällsutvecklingen och de trender som styr oss. Hänsynsmål – till exempel miljö kvalitetsmålen – driver endast i begränsad utsträckning samhällsutvecklingen. Det gör i högre grad frågan om en god ekonomisk utveckling och ett socialt välbefinnande, till exempel hälsa. En stor utmaning ligger i att kombinera en god ekonomisk utveckling med ett framgångsrikt miljöarbete. De positiva trender som förekommer i denna studie finns främst i beteendemönster i samhället och hos den enskilde. Kopplingen till människors önskan om en god hälsa kan vara värd att uppmärksamma.

Studiens resultat och slutsatser pekar på betydelsen av att politikerna tar ett helhetsgrepp över och värderar miljöarbetet i relation till andra mål. Handlingsutrymmet påverkas även av internationella sammanhang och EU-lagstiftning. För att närma sig de stora problemen behövs nya angreppssätt.

Extended summary

About the Swedish Environmental Objectives

The first objectives for the environmental policy were decided by the Swedish Riksdag in 1999.¹ Since 2010 Sweden has 16 environmental quality objectives and one generation goal. The generational goal – the overall goal of Swedish environmental policy – defines the direction of the changes in society that need to occur within one generation if the country's environmental quality objectives are to be achieved.

The generational goal means that the basic conditions for solving the environmental problems we face are to be achieved within one generation, and that environmental policy should be directed towards ensuring that:

- Ecosystems have recovered, or are on the way to recovery, and their long-term capacity to generate ecosystem services is assured.
- Biodiversity and the natural and cultural environment are conserved, promoted and used sustainably.
- Human health is subject to a minimum of adverse impacts from factors in the environment, at the same time as the positive impact of the environment on human health is promoted.
- Materials cycles are resource-efficient and as far as possible free from dangerous substances.
- Natural resources are managed sustainably.
- The share of renewable energy increases and use of energy is efficient, with minimal impact on the environment.
- Patterns of consumption of goods and services cause the least possible problems for the environment and human health.

Sixteen environmental quality objectives describe the state of the Swedish environment which environmental action is to result in. These objectives are to be met within one generation, i.e. by 2020 (2050 in the case of the climate objective). The 16 environmental quality objectives defines objectives within different areas. They are:

1. Reduced Climate Impact
2. Clean air
3. Natural Acidification Only
4. A Non-Toxic Environment
5. A Protective Ozone Layer
6. A Safe Radiation Environment
7. Zero Eutrophication
8. Flourishing Lakes and Streams
9. Good-Quality Groundwater

¹ Regeringens proposition 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

10. A Balanced Marine Environment, Flourishing Coastal Areas and Archipelagos
11. Thriving Wetlands
12. Sustainable Forests
13. A Varied Agricultural Landscape
14. A Magnificent Mountain Landscape
15. A Good Built Environment
16. A Rich Diversity of Plant and Animal Life

Follow-up and evaluation of the objectives

The idea of the environmental quality objectives is that they should be followed up on a regular basis, with annual reports to the Government and an in-depth evaluation once every parliamentary term. A number of government agencies are responsible for following up and evaluating specific environmental quality objectives.

The Swedish Environmental Protection Agency, working with all the agencies with responsibilities within the environmental objectives system, prepares an overall report to the Government. The next in-depth evaluation is to be handed over to the Government in June 2012.

The study

The Swedish Environmental Protection Agency is responsible for coordinating the follow up of Sweden's environmental objectives – the generation goal, as well as the 16 environmental quality objectives. In July 2012, an in-depth evaluation of the environmental objectives is to be reported to the government. One of the items in the assignment from the government specified “*An analysis that identifies synergy opportunities and the underlying causes of problems that limit opportunities for fulfilling the environmental quality objectives and the generation goal, such as trends in social development, conflicts of aims between the environmental quality objectives, and conflicts with other public interests*”. The aim of this study of synergy opportunities and problems is to create supporting material for this in-depth evaluation. The goal of the analysis is to create a compilation that fulfils the above item in the assignment from the government.

What is new in this report is the attempt to *compare* regional and national experiences of different problems and synergy opportunities that often become apparent in the analysis of environmental objective work. The results here show that the picture is consistent at both levels. Another new feature is the attempt to structure and characterise the conflicts of aims and the synergies in order to clarify the basis on which priorities are defined and thereby to be able to simplify the process of defining priorities.

The results of the study show that the most important conflicts are between the environmental quality objectives and other policy areas, that is, between the environmental quality objectives and the operationalisation of the production objectives of other policy areas. These policy areas are economic policy, forestry policy, en-

ergy and regional development. The same areas are also problematic at the regional level, but at this level there are additional problems in cases in which the environmental quality objectives conflict with activities being carried out by the county administrative board. Many of the conflicts with other policy areas are described by the respondents in the study as real in the sense that those questioned lack the authority to make the decisions needed to resolve the conflict. It is apparent that solving these conflicts involves making political decisions regarding policy positions. There seem to be few real conflicts between the environmental quality objectives – mostly these are between the climate objective and the other environmental quality objectives.

There are also problems within the administration of work on environmental objectives, and these are in the form, for example, of insufficient cooperation and lack of resources. In those cases in which a public authority has the possibility to increase cooperation with others, or to make a redistribution of resources, the matter can be considered to be an unreal problem. If the instructions to a public authority do not facilitate cooperation with other public authorities within the area of environmental objectives, or if the allocation of resources is insufficient to meet needs, this is a real problem from the perspective of administration. When the production goals within a policy area (for example, forestry policy) are in conflict with environment, health and safety goals in the form of environmental quality objectives, the production goals appear more distinct and become the determining factors for development. From the perspective of environmental objectives, this is clearly a real conflict whose solution requires political consideration.

Conflicts and problems many times arise because of a lack of clarity in the ownership of, right of authority over and responsibility for an issue, in the manner described above. To be able to manage conflicts of aims, it is necessary to decide on a position and to define priorities. The solution to these real conflicts lies at the political level. In this context, it is important to revise conflict and problem areas to be able to find long-term, sustainable solutions.

The respondents of the study consider that there are in general more synergy opportunities than there are conflicts of aims. The synergies are chiefly found between the environmental quality objectives and are then related to *Zero eutrophication*, *Sustainable forests*, *A rich diversity of plant and animal life* and *Reduced climate impact*. Synergies between environmental objectives and other policy areas are found chiefly in the areas of public health, forestry policy and energy policy. The picture is similar at the regional level. Most of the synergies connected to environmental quality objectives that were highlighted in the study were defined as real. To a certain extent though, synergies can have negative consequences, either immediately or in the long run. Having in the continuing work on environmental objectives a viewpoint that even synergies can be unreal or illusory can contribute to the discovery of pitfalls, for example that synergies at one level can turn out to have negative effects at another level. Paying attention to this fact can make the

actors mindful of the need for careful assessments of consequences even in relation to environmental quality objectives that at first glance do not seem to be affected by a measure.

Trends in social development have considerable influence on possibilities to fulfil environmental quality objectives. Trends that have a negative effect on environmental work are also those that comprise the strongest trends in social development. These include trends that concern increasing consumption, short-sightedness and globalisation. These strengthen the conflicts of aims, whereas the positive trends can strengthen synergy opportunities. One strategy for success can be to find key actors who can slow down the effects of the negative trends. Just as important is supporting key actors who can strengthen the positive trends. Building on cooperation and collaboration can move environmental work ahead.

The main issue that must be dealt with in work on environmental objectives concerns social development and the trends that control us. Environment, health and safety goals – such as environmental quality objectives – govern social development only to a limited extent. Social development is more strongly controlled by a good economic development and social well-being, for example health. A major challenge is combining good economic development with successful environmental work. The positive trends that were found in this study primarily concerned patterns of behaviour in society and in the individual. The connection to the wish by people to have good health can also be worth noting.

The results and conclusions of the study indicate the importance of politicians taking a comprehensive view and valuing environmental work in relation to other goals. The room for action is also affected by the international context and EU legislation. Approaching the major problems requires new ways of working.

Inledning

Genom mål- och resultatstyrning i staten anger beslutsfattare (statsmakten) de mål som ska uppnås och därefter utformar sedan myndigheterna hur målen ska nås samt återskildrar resultaten till uppdragsgivaren.² För miljöområdet utgörs de huvudsakliga målen av generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen.³ En rapportering av tillståndet sker årligen. Vart fjärde år genomförs även en fördjupad utvärdering av miljöarbetet.

Generationsmålet lyder:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

De 16 miljö kvalitetsmålen lyder:

1. Begränsad klimatpåverkan.
2. Frisk luft.
3. Bara naturlig försurning.
4. Giftfri miljö.
5. Skyddande ozonskikt.
6. Säker strålmiljö.
7. Ingen övergödning.
8. Levande sjöar och vattendrag.

² Statens offentliga utredningar SOU 2007:75. Att styra staten. Betänkande av Styrtredningen.

³ Enligt riksdagsbeslut 2011-06-22. Riksdagens protokoll 2009/10:142 § 12.

9. Grundvatten av god kvalitet.
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.
11. Myllrande våtmarker.
12. Levande skogar.
13. Ett rikt odlingslandskap.
14. Storslagen fjällmiljö.
15. God bebyggd miljö.
16. Ett rikt växt- och djurliv.

Den senaste fördjupade utvärderingen rapporterades 2008. En slutsats i denna var att: *”Den fördjupade utvärderingen behöver utvecklas till att bättre belysa hur miljöarbetet i hela samhället ser ut. Det gäller bl.a. att bättre identifiera möjliga synergier med andra samhällsskeenden samt identifiera konflikter med andra samhällsintressen”*⁴. Bedömningen var även att de viktigaste målkonflikterna inte finns mellan miljömål⁵ utan när miljömålen ställs mot andra samhällsmål. Åtgärderna för att nå olika miljömål kan emellertid komma i konflikt med varandra. Det konstaterades att myndigheter och andra aktörer behöver samarbeta bättre och vara ense om miljö kvalitetsmålen.

Organisationen kring miljömålen har förändrats sedan den förra fördjupade utvärderingen. I dag är det Naturvårdsverket som samordnar arbetet med den fördjupade utvärderingen⁶. Till varje miljö kvalitetsmål hör preciseringar som konkretiserar dess innebörd, ger stöd vid tolkning och fungerar som kriterier vid bedömning av om målen nås. Regeringen tar beslut om preciseringarna. En parlamentarisk beredning (miljömålsberedningen) utvecklar strategier och ger förslag på etappmål, styrmedel och åtgärder. Regeringen gör prioriteringar av de mest angelägna områdena.

Miljömålssystemet innebär ett samarbete på flera nivåer där sju myndigheter har huvudansvaret för de nationella miljö kvalitetsmålen. Därutöver finns ytterligare cirka 25 myndigheter med ansvar i miljömålssystemet. På regional nivå finns regionala miljömål som länsstyrelserna ansvarar för och på den lokala nivån återfinns kommunernas lokala miljömål. Näringslivet, intresseorganisationer och allmänheten har alla betydelse i arbetet för att nå målen.

Synergier och målkonflikter har studerats i ett flertal tidigare rapporter. Bland dessa kan nämnas ”Miljömålen i infrastrukturplaneringen”⁷, ”Synergier och intresse-

⁴ Miljömålsrådet (2008). Miljömålen – Nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål. Naturvårdsverket, s. 296.

⁵ Miljömål finns på flera nivåer i miljömålssystemet. I de fall de 16 miljö kvalitetsmålen särskilt avses används benämningen miljö kvalitetsmål.

⁶ Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁷ Dickinson (2009), Rapport 2009:78, Trivector Traffic.

konflikter mellan näringslivets miljöarbete och miljömålen⁸ och ”Miljömålen – synergier och målkonflikter”⁹ – samtliga från 2009 och beställda av det tidigare miljömålsrådet. Målkonflikter inom klimatarbetet har särskilt studerats i rapporterna ”Kemikalier och klimat – Synergier och målkonflikter mellan miljömålen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan”¹⁰ från 2010, ”Klimat, transporter och regioner – En studie om målkonflikter och målsynergier”¹¹ från 2007 samt ”Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem?”¹² från 2011. I rapporten ”Konflikter och synergier mellan mål i energipolitiken”¹³ analyseras eventuella målkonflikter och synergieffekter mellan miljö kvalitetsmål och energipolitiska mål.

När det gäller synergier och målkonflikter så identifierade den fördjupade utvärderingen från 2008 viktiga områden att arbeta vidare utifrån. En tydlig synergi låg mellan miljöpolitiken och folkhälsopolitiken. Nollvisionen i trafiken syftar till färre olycksfall/dödsfall, men kan även leda till minskat utsläpp av klimatpåverkande gaser samt minskat trafikbuller. En annan tydlig synergi kommer av Montrealprotokollet som genom att syfta till en minskning av ozonnedbrytande ämnen även begränsar växthuseffekten. Energieffektivisering ger upphov till flera synergier i form av mindre energianvändning och därmed mindre användning av fossila bränslen, vilket gynnar miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* och *Frisk luft*. En energieffektivisering leder också till minskat tryck på naturresurser (minskad exploatering vid uttag av biobränslen och etablering av vindkraft) vilket är bättre för den biologiska mångfalden, bullernivåer och bevarande av värdefulla kulturmiljöer.¹⁴

Några allvarliga målkonflikter beskrevs också samtidigt som man pekade på att lösningarna på konflikterna ligger utanför de målansvariga myndigheternas kontroll. Lösningen sågs finnas i hur resurser fördelas eller i politiska beslut – inte i samverkan, rådgivning eller i hur speciella frågor drivs. Fyra målkonflikter ansågs extra allvarliga utifrån hur läget såg ut 2008:¹⁵

- Markanvändningen och den regionala utvecklingen (exploatering och energiförbrukande satsningar). En tydlig äkta målkonflikt finns utifrån

⁸ Almgren R. m.fl. (2009). Synergier och intressekonflikter mellan näringslivets miljöarbete och miljömålen.

⁹ Lönnroth (2009), Miljömålen – synergier och målkonflikter PM 20091125.

¹⁰ Kemikalieinspektionen (2010). Kemikalier och klimat – Synergier och målkonflikter mellan miljömålen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan.

¹¹ Naturvårdsverket (2007a). Klimat, transporter och regioner – En studie av målkonflikter och målsynergier. Rapport 5710.

¹² Naturvårdsverket (2011). Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem, Utkast till rapport.

¹³ Energimyndigheten (2007). Konflikter och synergier mellan mål i energi- och miljöpolitiken, En rapport om energi och miljömål Underlagsrapport till ET2007:21 Energi som miljömål ER 2007:18.

¹⁴ Miljömålsrådet (2008) s. 298.

¹⁵ Miljömålsrådet (2008) s. 299.

energipolitiska, jordbrukspolitiska, skogspolitiska, rekreationsmässiga mål och mål för byggande som konkurrerar med miljömål vid användning av produktiv mark. Vad ska prioriteras – massaråvara, högkvalitativt virke, förnybar energi, biologisk mångfald, rekreationsvärden eller livsmedelsproduktion? Regionförstoring anses innebära ekonomisk tillväxt, men även ökade transporter med utsläpp, buller och utbyggnad av infrastruktur.

- Transporter – som dessutom ökar – innebär omfattande konflikter mellan miljömål och andra samhällsmål. Fler varor och produkter efterfrågas och transporteras, och ett förbättrat ekonomisk läge ger människor råd att resa. Målkonflikt finns mellan ekonomisk tillväxt och mål för miljö, hälsa, resursanvändning och förnybar energi.
- Fiske – fiskbestånd hotas av utfiske vilket hotar den ekologiska balansen i världshaven. Mål om tillväxt och bibehållen sysselsättning, mål om kulturvärden i kustmiljöer och krav på en aktiv och diversifierad fiskeflotta är målområden som krockar.
- Målkonflikter finns även för den enskilde medborgaren, som är en av de viktigaste aktörerna. Främst är det konsumtionsmönster som skapar målkonflikter.

Fördjupad utvärdering 2012

En fördjupad utvärdering av miljömålen ska rapporteras till regeringen i juli 2012.¹⁶ Naturvårdsverket har ansvaret för att samordna arbetet med miljömålsuppföljningen. I regeringsuppdraget ingår att genomföra en analys av synergimöjligheter och problem. Analysen utgår från följande punkt i regeringsuppdraget till Naturvårdsverket:

”En analys som identifierar synergimöjligheter och de bakomliggande orsakerna till problem som försvårar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, t.ex. trender i samhällsutvecklingen, målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och konflikter med andra samhällsintressen.”

I uppdraget till Naturvårdsverket anges även att:

”Vid genomförandet av uppdraget ska Naturvårdsverket samverka med berörda myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet. Naturvårdsverkets ska även samverka med övriga myndigheter som har ansvar för officiell statistik inom miljöområdet. Berörda intresseorganisationer ska vidare ges möjlighet att delta i arbetet.”

”Naturvårdsverket ansvarar för att ge berörda myndigheter vägledning om det underlag som behövs för att genomföra uppdraget. De redovisningar som lämnas in till regeringen ska ge en samlad bild av myndigheternas bedömningar.”

¹⁶ Uppdrag till Naturvårdsverket att redovisa en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2012 och en utökad årlig redovisning 2011. 2010-09-23, Dnr. 2010/3869/Mk.

Detta har tolkats som att det åligger Naturvårdsverket att arbeta fram en struktur för analys av synergimöjligheter och problem där berörda myndigheter och intresseorganisationer ges möjlighet att delta.

Utvärderingsfunktionen på Naturvårdsverket har sökt och fått projektmedel för miljömålsuppföljning – projektnamnet i ansökan är *Uppföljningsstöd för den samhällsvetenskapliga aspekten i den fördjupade utvärderingen*.¹⁷ Projektmedlen har varit till stöd för genomförandet av analysen av synergimöjligheter och problem.

Syfte och frågeställning

Syftet med studien och dess analys av synergimöjligheter och problem är att ta fram underlag till den fördjupade utvärderingen 2012. Ytterligare en del av syftet är att arbeta fram en metod för genomförandet av studien där berörda myndigheter och intresseorganisationer ges möjlighet att delta. Analysens resultat ska kommuniceras inom Naturvårdsverket och med berörda aktörer.

Målet med analysen är en sammanställning som *”identifierar synergimöjligheter och de bakomliggande orsakerna till problem som försvårar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, t.ex. trender i samhällsutvecklingen, målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och konflikter med andra samhällsintressen”*.

Denna punkt kan preciseras till följande övergripande frågeställningar:

1. Vilka problem finns som kan försvåra möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet?
 - a) Kopplade till målkonflikter?
 - b) Kopplade till konflikter med andra samhällsintressen?
 - c) Andra problem?
 - d) Vad bedöms vara de bakomliggande orsakerna till problemen?
2. Vilka synergimöjligheter finns det för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet?
 - a) Med övriga miljö kvalitetsmål?
 - b) Utifrån synergier med andra samhällsintressen?
3. Vilka trender i samhällsutvecklingen har störst påverkan på miljö kvalitetsmålet och generationsmålet – positivt och negativt?
4. Hur påverkar synergimöjligheterna och de bakomliggande orsakerna till problem möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet?

¹⁷ Uppföljningsstöd för den samhällsvetenskapliga aspekten i den fördjupade utvärderingen, Ansökan 2010-09-30, Enheten för strategier och utvärdering, Naturvårdsverket.

En del av miljöarbetet i samhället är beslutade och genomförda styrmedel och åtgärder och analysen rör *hur arbetet utifrån beslutade och genomförda styrmedel och åtgärder har sett ut* – till exempel vilka hinder och möjligheter som finns i dagens miljöarbete. Vilka är effekterna i samhället och de bakomliggande orsakerna till problem?

Avgränsningar och definitioner

Analysen fokuserar på synergimöjligheter och problem i det sociala (samhälleliga) systemet och berör endast kort synergimöjligheter och problem ute i naturmiljön (ekosystemet) i de fall där detta är relevant för analysen. Studien närmar sig frågan om konflikter och synergier på ett övergripande, generellt plan – främst genom att nyckelaktörer i miljöarbetet har fått ge sin bild.

Med synergimöjligheter menas här att man genom att nå ett visst miljömål samtidigt bidrar till att ett eller flera andra miljömål nås. Synergimöjligheter kan också finnas om en åtgärd kan bidra till att fler än ett miljömål nås. Detta betyder att olika delar av systemet verkar åt samma håll och att denna verkan kan bli större än den adderade summan av delarna. På åtgärds- och styrmedelssidan innebär det att synergier kan uppstå även där åtgärder kopplade till olika mål verkar åt samma håll och den sammanlagda verkan blir större än var och en för sig.

En konflikt definieras som en motsättning som kräver lösning.¹⁸ Med målkonflikt mellan två mål menas att om det ena målet nås, så motverkas det andra målet. På åtgärds- och styrmedelssidan blir en konflikt tydlig om en åtgärd motverkar att det andra målet kan nås.¹⁹

Styrmedel är de instrument som staten använder för att styra samhället med avsikten att till exempel åstadkomma samhällelig förändring – det finns administrativa, ekonomiska eller informativa styrmedel. En åtgärd avser en fysisk förändring (eller beteendeförändring) som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor.²⁰

Studiens genomförande

Arbetet med fördjupad utvärdering involverar målansvariga myndigheter, övriga berörda myndigheter och intresserade intresseorganisationer. Dessa ingår i en samverkansgrupp för miljö kvalitetsmålen²¹ och avstämningar har skett vid samver-

¹⁸ Nationalencyklopedin via <http://www.ne.se> 2011-10-14.

¹⁹ Naturvårdsverket (2007b) Miljömål och andra önskemål. En studie av synergier och konflikter, rapport 5747 s. 22.

²⁰ <http://www.miljomal.nu/Undre-meny/samhallsekonomi/Verktyg-for-samhallsekonomska-analyser/Ordlista/>. 2011-11-21

²¹ För samverkansgruppens sammansättning, se bilaga 1.

kansgruppens möten under ett års tid. Därutöver har studien samordnats med övriga uppdragspunkter i regeringsuppdraget samt övriga relevanta projekt inom ramen för miljömålsuppföljningen.

Material från den Fördjupade utvärderingen 2008²² och tidigare årliga rapporteringar har varit en inledande utgångspunkt i arbetet liksom erfarenheter från berörda myndigheter som inhämtats vid möten inom ramen för arbetet med den fördjupade utvärderingen. Det tidigare Miljömålsrådet har låtit genomföra ett antal rapporter som rör synergier och målkonflikter i miljömålsarbetet. Dessa har utgjort den huvudsakliga utgångspunkten för genomförandet av denna analys.

Efter inledande diskussioner med berörda aktörer konkretiserades uppdragspunkten i övergripande frågeställningar vilka återges under rubriken Syfte och frågeställningar. Därefter genomfördes utökade dokumentstudier utifrån den övergripande frågeställningen ”Vilka var synergimöjligheterna och målkonflikterna 2008–2011 och vilka problem pekades ut då?”.

Tre metoder har använts vid datainsamling – en inledande intervjuundersökning, enkätundersökningar samt ett temamöte. Metodiken är vald utifrån syftet att ge berörda organisationer möjlighet att delta. Respondenter i samtliga delar av datainsamlingen bedöms befinna sig på nyckelpositioner i systemet och anses därför ha god kännedom och erfarenhet av de studerade perspektiven.

Inledande intervjuundersökning

Telefonintervjuer med myndigheter och organisationer i Samverkansgruppen för fördjupad utvärdering av miljömålen²³ genomfördes av WSP Sweden AB på uppdrag av Naturvårdsverket under mars 2011. Intervjuerna utgick från av Naturvårdsverket färdigformulerade frågor. Av 40 tillfrågade organisationer avstod endast cirka 15 procent. Med Naturvårdsverket genomfördes två intervjuer. Även med företrädare för länsstyrelsernas samverkansorgan RUS (Regional utveckling och Samverkan i miljömålsarbetet) genomfördes två intervjuer. Totalt genomfördes 34 intervjuer.

Syftet med intervjuundersökningen var att bereda möjlighet för myndigheter med ansvar i miljömålssystemet, övriga berörda myndigheter och intresserade intresseorganisationer att delta i arbetet. Resultatet från intervjuundersökningen användes dels som stöd i utformningen av de efterföljande enkätundersökningarna, dels som en viktig del av datainsamlingen till analysen. Intervjufrågorna skickades ut en vecka innan intervjutillfället för att frågorna skulle kunna diskuteras inom respektive organisation så att svaren skulle spegla organisationens erfarenheter. Intervjufrågorna redovisas i bilaga 2.

²² Miljömålsrådet (2008).

²³ För samverkansgruppens sammansättning, se bilaga 1.

I intervjuundersökningen rörde en fråga vilka trender i samhällsutvecklingen som, enligt deras bedömning, har stor positiv respektive negativ påverkan på miljöarbetet. Dessa trender sorterades och summerades av Docere Intelligence AB som dessutom beskrev dem utifrån rådande kunskapsläge om förekommande trender i samhället.

Enkätundersökningar

En enkätundersökning riktad till kontaktpersoner för respektive miljö kvalitetsmål hos de målansvariga myndigheterna på nationell nivå, samt en enkätundersökning till samordnare för miljömålen på länsstyrelserna genomfördes under april och maj 2011. Enkäterna skickades ut den 21 april och avslutades den 31 maj. Totalt svarade 15 av 16 kontaktpersoner på nationell nivå respektive 20 av 21 samordnare på regional nivå. Enkätfrågorna redovisas i bilaga 3.

Vissa av enkätfrågorna baserades på svaren från intervjuundersökningen. Viktiga faktorer som de intervjuade lyfte fram, som försvårande för miljöarbetet respektive faktorer/synergier som skulle kunna bidra till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet, fångades upp och utgjorde sedan påståenden i enkäten. De tillfrågade fick sedan värdera dessa påståenden på en skala mellan 1 och 10. Påståendena valdes utifrån att de var återkommande i intervjuresultaten men möjliga att ta ställning till på en generell nivå. Endast mindre redaktionella ändringar gjordes i påståendena. Påståendena grupperades i åtta grupper med försvårande faktorer och åtta grupper med faktorer med möjlighet att positivt bidra till miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå målen. Varje grupp rubriksattes sedan.

Temamöte

Avslutningsvis genomfördes ett temamöte den 1 september 2011 där samverkansgruppens organisationer deltog. Materialet från intervjuundersökning och enkäter sammanställdes inför detta tillfälle tillsammans med Docere Intelligence AB:s beskrivningar av för miljöarbetet viktiga trender i samhällsutvecklingen. Sammanställningen skickades ut som underlag inför gruppdiskussionerna.

Temamötets dagordning redovisas i bilaga 5. Upplägget innehöll gruppdiskussioner utifrån oäkta respektive äkta konflikter/problem och synergier, trender i samhällsutvecklingen och diskussioner kring måluppfyllelse av miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Grupperna organiserades utifrån teman. Representanterna för de målansvariga nationella myndigheterna uppmanades delta i den temagrupp som låg närmast det egna miljö kvalitetsmålet. Övriga berörda myndigheter och intresserade intresseorganisationer uppmanades delta där de kände sig mest berörda. Indelningen i teman var:

- Klimat, luft och energi.
- Giftfria och resurssnåla kretslopp.

- Hav, sötvatten och övergödning.
- Skog, jordbruk och fjäll.

Samtliga diskussionsgrupper analyserade helheten, men med gruppvis fokus på vissa teman.

Diskussionsgruppernas presentationer och de påföljande diskussionerna spelades in på band och transkriberades. Materialet sammanställdes därefter i form av en dokumentation av temamötet. En presentation och analys av detta material redovisas i kapitlet ”Ett temamöte för ytterligare perspektiv” (s.54)

Disposition

I kommande kapitel presenteras inledningsvis den teoretiska ram som används till stöd för upplägg och analys. Därefter följer tre resultatkapitel – det första med fokus på målkonflikter och problem, det andra med fokus på synergimöjligheter och det tredje med resultat från temamötets diskussioner. Rapporten avslutas med ett kapitel innehållande analys och diskussion.

Ett målsystemtänkande

Samhället kan sägas vara ett system, där sociala delsystem samspekar med varandra. För att hantera samhällets påverkan på tillståndet i ekosystemen har ett miljömålssystem skapats. Ett system består av dess delsystem och relationerna mellan dessa. Delarna i ett socialt system kan bestå av olika sektorer, verksamheter och aktörer.²⁴

Enligt riksdagen och regeringen ska samtliga statliga verksamheter styras genom att de får mål, som ansvariga myndigheter sedan ska uppnå inom fastställda resursramar. Statsbudgeten kan delas in i utgiftsområden, politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.²⁵ Sett ur perspektivet resultatstyrning utgör den statliga sektorn ett målorienterat beslutssystem.²⁶ Delsystemen utgörs av verksamheter med sina respektive aktörer. I systemet finns till exempel legala, sociala, ekonomiska och institutionella regler. Varje verksamhet har ett eller flera mål (verksamhetsmål) och systemets viktigaste relation är aktörernas strävan att nå målen. Detta är en drivkraft som kan förverkligas genom centrala styrmedel, planering och enskilda aktörers medverkan.

Att arbeta med miljömål är ett sätt att försöka påverka samspelet mellan den statliga sektorn, resten av samhället och miljön.

Ett system är kontrollerbart eller styrbart om en aktör kan påverka det i önskad riktning. Ju mer systemet går att styra, desto mer kontrollerbart är det. Komplexa system är svårast att styra.²⁷ Samhället – med alla dess delsystem och samspel med omgivningens ekosystem – är komplext. Att arbeta med delsystemen är ett sätt att underlätta styrningen.

Ett system har olika motståndskraft mot förändringar och även olika återhämtningsförmåga efter en störning. Uppföljning och utvärdering av vad som sker i samhället är viktigt eftersom det kan öka samhällets förmåga att orientera sig rätt i en tid av förändringar.

Synergier och målkonflikter

För en analys av ett målsystem kan olika begrepp användas som är centrala för förståelsen av synergimöjligheter och bakomliggande problem till målkonflikter inom miljöarbetet. I denna studie utgår vi främst från de begrepp och analysverktyg

²⁴ Naturvårdsverket (2003). Samhälle, system och miljöstyrning, rapport 5266.

²⁵ Se Naturvårdsverket (2003). Resonemanget utgår bland annat SOU 2000:61 och Ds 2000:63.

²⁶ Naturvårdsverket (2003).

²⁷ Ibid.

som presenteras i Naturvårdsverkets rapport ”Miljömål och andra önskemål. En studie av synergier och konflikter.”²⁸ Synergi uppstår till exempel när två styrmedel eller åtgärder verkar för samma mål och den sammanlagda verkan blir större än var och en för sig. Synergier kan uppnås genom att verksamheternas innehåll bedrivs mer effektivt och resurssnålt, till exempel vid ekonomisk vinning samtidigt som miljön gynnas. Konflikt å andra sidan uppkommer huvudsakligen på grund av att verksamheter får större volym och i och med detta krockar med andra mål. Exempel på detta är exploatering och utnyttjande jämfört med begränsning eller anpassning av verksamheten. Områden med denna typ av konflikter är till exempel energi, infrastruktur, bebyggelseutveckling och areella näringar. En potentiell målkonflikt uppstår när en resurs kan användas till olika ändamål. En aktuell målkonflikt är när miljön hotas av användningen av resursen. Tidsaspekten är förstås relevant när det gäller målkonflikter – tid kan skapa utrymme för en lösning, eller inte.

Målkonflikter uppstår av olika orsaker. En orsak går att finna i att målen i samhället har olika karaktär. Tidigare rapporter från Naturvårdsverket²⁹ har använt följande indelningsgrund:

- a) Systemmål – gäller samhället i dess helhet, till exempel balans på arbetsmarknaden och i utrikeshandeln.
- b) Produktionsmål – avser enskilda samhälliga verksamheter som socialvård, kommunikationer och utbildning.
- c) Hänsynsmål eller tvärmål – för miljö, arbetsmiljö, jämställdhet och integration som sträcker sig över flera statliga eller andra områden.
- d) Processmål – anger hur verksamheter ska bedrivas: effektivt, rättssäkert, med insyn och på ett demokratiskt sätt.

I en konfliktsituation agerar aktörerna olika och hur man agerar kan i miljösammanhang skilja sig från situation till situation. I en tidigare rapport har fem vanliga strategier sammanställts utifrån kunskapsläget inom strategier vid konfliktsituationer.³⁰ En grov åtskillnad ger:

- a) Konkurrens: man driver sin egen linje så hårt man kan och tar ingen eller liten hänsyn till motpartens önskemål.
- b) Problemlösning: man ser konflikten som ett sakligt problem som de inblandade ska lösa så objektivt och rationellt som möjligt.
- c) Kompromiss: man ser konflikten som en intressemotsättning som ska lösas på ett för alla parter så tillfredsställande sätt som möjligt.
- d) Anpassning: man ger efter för motpartens krav.

²⁸ Naturvårdsverket (2007b).

²⁹ Se särskilt Naturvårdsverket (2007b).

³⁰ För litteraturhänvisning, se Naturvårdsverket (2007b).

- e) Undvikande: man försöker göra så att konflikten överhuvudtaget inte uppstår genom att handla proaktivt eller genom att inte hantera området, till exempel förneka eller förtränga.

En viktig aspekt att beakta när det gäller att kartlägga sammanhangen bakom synergier och målkonflikter har i denna studie bedömts vara en analys av vilken nivå konflikten eller synergien ligger på – det vill säga vilken aktör driver, styr eller har ansvar för målen?

I tabell 1 visas relationerna mellan oäkta och äkta konflikter. Med *interna* konflikter avses relationen mellan miljö kvalitetsmålen och med *externa* konflikter avses relationen mellan miljö kvalitetsmål och andra mål i samhället. Till oäkta konflikter/problem räknas i nedanstående tabell även de som i en tidigare rapport benämnts tekniskt lösbara konflikter³¹. Många av samhällstrenderna utgör externa målkonflikter. Om aktörerna inte har någon rådighet över en konflikt så utgör den en äkta konflikt. Det kan finnas olika nivåer på rådighet – till exempel nationell respektive internationell nivå.

Tabell 1. Olika grad av lösbara konflikter.

	Oäkta konflikt/problem	Äkta konflikt/problem
Interna konflikter/problem	Ineffektiv förvaltning eller miljöteknik	Kan bara hanteras av det politiska systemet – prioriteringar mellan mål och tilldelning av resurser
Externa konflikter/problem	Ineffektiv förvaltning eller samhällstekniska ineffektiviteter	Kan bara hanteras av det politiska systemet – antingen prioriteringar mellan mål och tilldelning av resurser eller problem som beror av konflikt med ett systemmål (t.ex. ekonomisk tillväxt)

Potentiella målkonflikter, som kan lösas genom att de inblandade aktörerna på ett enkelt sätt väljer alternativ som inte står i konflikt med något annat mål, utgör enligt tabell 1 en oäkta konflikt.

Ytterligare en form av målkonflikt som diskuteras i rapporten ”Miljömål och andra önskemål. En studie av synergier och konflikter” är de procedurella målkonflikterna som kan bli aktuella när målen ska omsättas i olika verksamheter, det kan röra ansvarsfördelning mellan olika nivåer i organisationen såväl som vilka styrmedel som bedöms vara de mest effektiva.³²

³¹ Jämför Naturvårdsverket (2007b).

³² Naturvårdsverket (2007b).

I ett system sker ibland återkoppling vilket är en positiv eller negativ effekt som återförs och antingen förstärker eller försvagar det som var det ursprungliga syftet med åtgärden eller styrmedlet. Interna synergier kan finnas mellan miljömål och externa synergier kan finnas mellan miljömål och andra mål. Långsiktigt hållbart nyttjande ger synergier mellan miljömålen och andra politikområden. Olika grad av möjliga synergier motsvarande det resonemang som har diskuterats ovan när det gäller konflikter visas i tabell 2.

Tabell 2. Olika grad av möjliga synergier.

	Oäkta/falsa synergier	Äkta synergier
Interna synergier	För mycket av samma åtgärd leder i förlängningen till problem i relation till ett annat miljömål	Positiv återkoppling mellan miljömålen, en åtgärd eller ett mål kan bidra till att fler mål nås
Externa synergier	Skenbara synergier mellan miljömål och andra mål.	Synergier mellan miljömål och andra mål

Vårt samhälle, såväl som den politiska förvaltningen, har blivit alltmer uppdelat i sektorer och specialiserade verksamheter. En aspekt som är intressant i miljömålssammanhang är att olika sociala system kan sägas kommunicera utifrån olika koder och därmed agera utifrån olika logik och rationalitet.³³ Detta kan få betydelse för genomförandefasen i arbetet med att nå mål, till exempel miljö kvalitetsmålen. Om något ska kommuniceras i ett delsystem, som det ekonomiska exempelvis, måste det handla om vad som kan omsättas i ekonomiska termer. Att prata om grön ekonomi kan ses som ett sätt att anpassa miljöfrågor så att de blir kommunicerbara i det ekonomiska systemet. På samma sätt måste miljöfrågor ”översättas” för att bli intressanta att hantera i det juridiska systemet, här kan miljöbalken tjäna som exempel på ett sätt att kommunicera miljöfrågor. När det gäller den politiska förvaltningen finns även där en uppdelning i specialiserade myndigheter som måste hantera de tvärssektoriella miljö kvalitetsmålen vilket kan skapa problem.³⁴

Andra former av implementeringsproblem kan grundas i att byråkratiska processer tar lång tid i förhållande till hur snabbt åtgärder för att hantera miljöfrågor behöver sättas in. Andra problem som påvisats i tidigare studier grundas i det komplexa miljömålssystemet, både vad gäller struktur i själva målsystemet som i den organisation som ska iscensätta arbetet, för att nå de uppsatta målen.³⁵

En processmodell

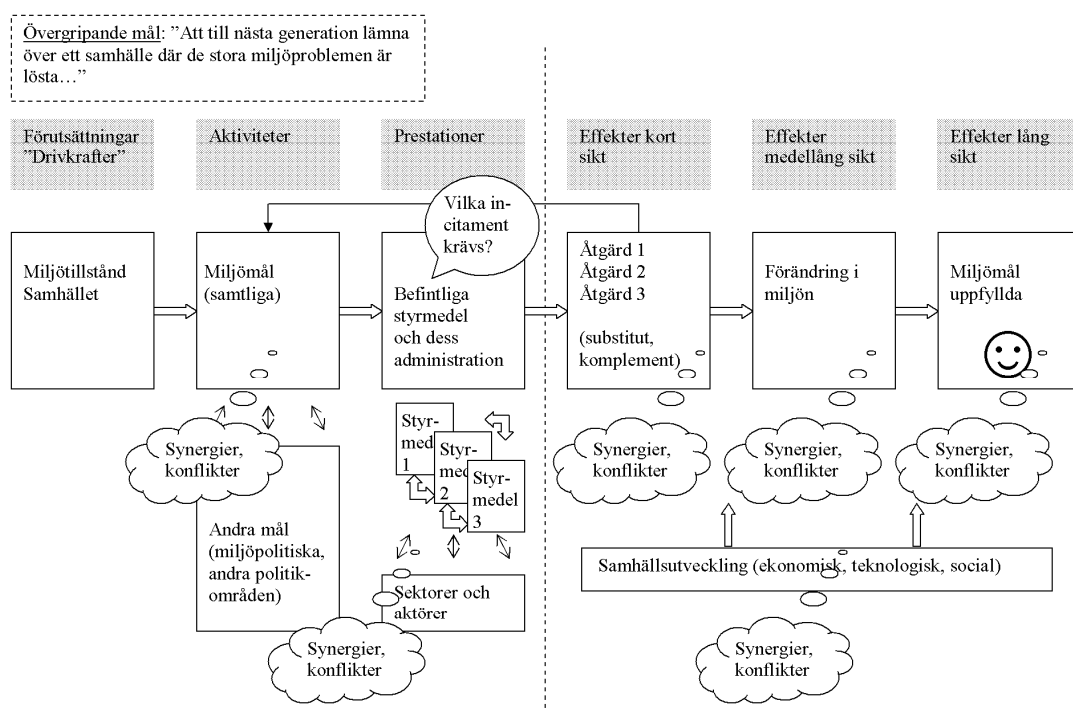
Effektkedjan i figur 1 beskriver en utveckling i systemet i en viss riktning, liksom återkoppling mellan styrmedel och miljömål på en övergripande nivå. Förutsätt-

³³ Se Luhmann (1989, 1995) i Johansson (2008) Barriärer och broar Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet samt Naturvårdsverket (2007b).

³⁴ Jämför Johansson (2008).

³⁵ Ibid.

ningarna för miljöarbetet återfinns längst till vänster i form av rådande miljötillstånd och samhälle. Aktiviteter som sker kan här sammanfattas vara miljömålen och miljömålssystemet. De prestationer som utförs är befintliga styrmedel och dess administration. På den högra sidan i figuren återfinns effekterna av miljöarbetet, i första ledet i form av förvaltningseffekter. På kort sikt utgörs effekterna av olika åtgärder, på medellång sikt av förändringar i miljön och på lång sikt slutligen av att miljömålen uppfylls. Bubblorna i figuren visar tänkbara områden där synergier och målkonflikter kan uppstå.



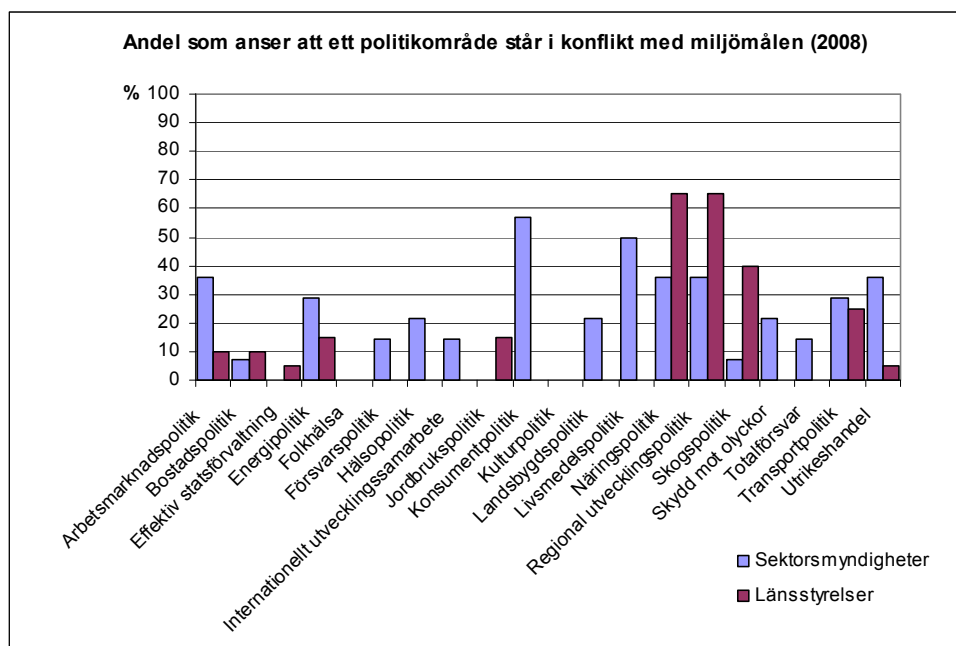
Figur 1. En processmodell av miljöarbetet utifrån miljömålssystemet.

Problem som försvårar möjligheterna att nå målen

I detta kapitel ges först en tillbakablick på var myndigheterna identifierade målkonflikter i rapporteringen inför den förra fördjupade utvärderingen. Därefter redovisas resultat från enkätundersökningarna och telefonintervjuerna.

Målkonflikter – en tillbakablick

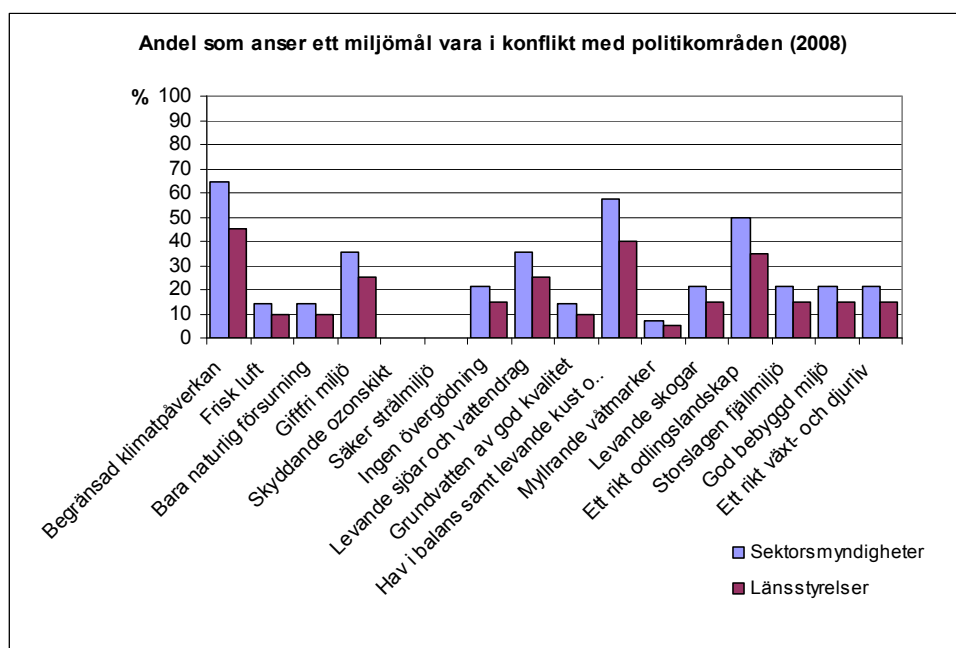
En övergripande sammanställning av de målkonflikter som sektorsmyndigheter och länsstyrelser beskrev inför den fördjupade utvärderingen 2008 finns i rapporten Miljömål och andra önskemål – En studie av synergier och konflikter.³⁶ I figur 2–3 har sammanställningen omarbetats för att här visa hur stor andel av myndigheterna som ansåg att en konflikt förelåg mellan olika områden och samtliga miljömål.



Figur 2. Andel sektorsmyndigheter respektive länsstyrelser som bedömer att ett politikområde står i konflikt med miljömålen (2008). Omarbetat efter Naturvårdsverket 2007b.

Konsumtpolitik och livsmedelspolitik var de politikområden som störst andel sektorsmyndigheter ansåg vara i konflikt med miljömålen. Bland länsstyrelserna ansåg flest att näringspolitik och regional utvecklingspolitik stod i konflikt med miljömålen.

³⁶ Naturvårdsverket (2007b).



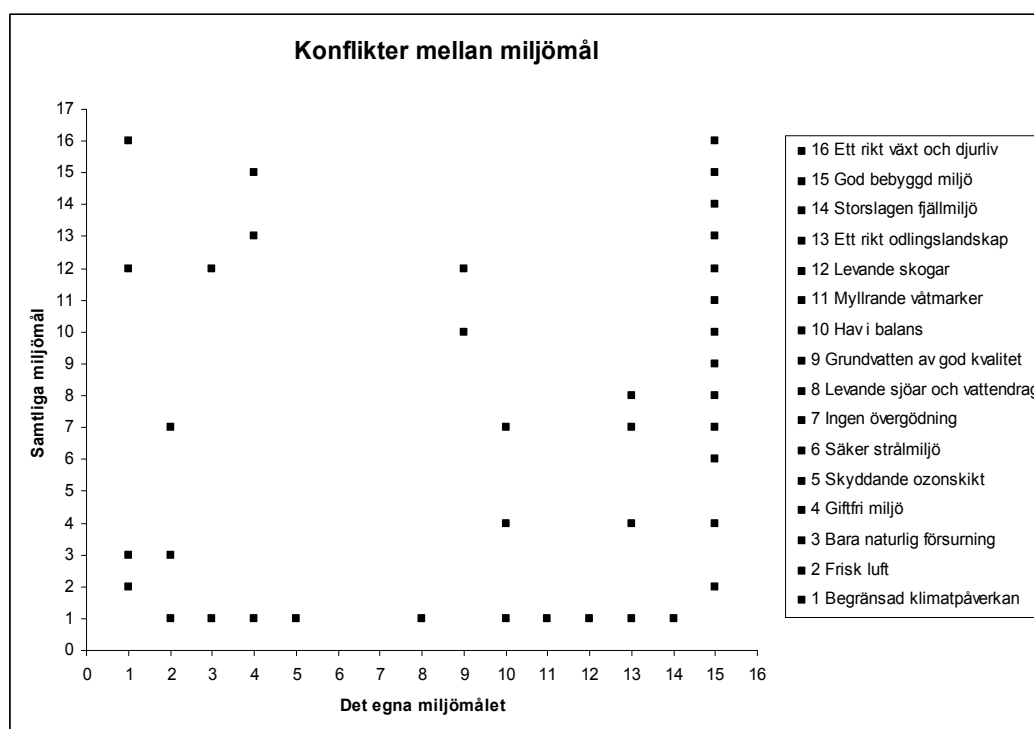
Figur 3. Andel sektorsmyndigheter respektive länsstyrelser som bedömer att ett miljömål står i konflikt med politikområden (2008). Omarbetat efter Naturvårdsverket 2007, Rapport 5747.

Sektorsmyndigheterna fick också ange det omvända, det vill säga vilket av miljömålen de ansåg främst stå i konflikt med det politikområde de verkade inom. Störst andel sektorsmyndigheter ansåg att *Begränsad klimatpåverkan*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Ett rikt odlingslandskap* stod i konflikt med andra politikområden. Länsstyrelserna fick uttala sig om samtliga politikområden och delade sektorsmyndigheternas bedömning.

Målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen

I intervjuerna med samverkansgruppen respektive i enkätundersökningen med kontaktpersoner för de nationella miljö kvalitetsmålen har de svarande bland annat bedömt interna målkonflikter, det vill säga konflikter mellan miljö kvalitetsmålen.

Figur 4 visar resultaten från enkäten som riktade sig till kontaktpersonerna för de nationella miljö kvalitetsmålen. De fick svara på vilka andra miljö kvalitetsmål som de anser innefatta en målkonflikt med det egna miljö kvalitetsmålet.



Figur 4. Uppfattningen hos kontaktpersoner för de nationella miljökvalitetsmålen om vilka andra miljökvalitetsmål som innebär en målkonflikt med det egna miljökvalitetsmålet. Kontaktpersonen för miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt och djurliv* svarade inte på enkäten.

Kontaktpersonen för *God bebyggd miljö* anser att det egna målet står i konflikt med 13 av de 15 övriga miljökvalitetsmålen. Flera kontaktpersoner ser sitt mål stå i konflikt med tre till fyra andra mål. Kontaktpersonerna för *Säker strålmiljö* och *Ingen övergödning* ser sig dock inte stå i konflikt med något annat mål och sju av kontaktpersonerna anser att det egna målet står i konflikt med ett eller två andra mål. För det omvända förhållandet – vilket mål flest målansvariga anser vara i konflikt med det egna målet – så är detta främst *Begränsad klimatpåverkan* där 12 av 15 kontaktpersoner angett just det målet. Fyra kontaktpersoner ser konflikter med sitt eget mål och *Ingen övergödning*. Det är också fyra kontaktpersoner som ser konflikter med det egna målet och *Levande skogar*. Intressant att notera är också att kontaktpersonen för *God bebyggd miljö* ser konflikter med 13 av de 15 andra miljökvalitetsmålen. Endast två kontaktpersoner för andra mål ser dock konflikter med just *God bebyggd miljö*.

Även i intervjuundersökningen var frågan om målkonflikter mellan mål viktig, exempelvis nämns målet *Begränsad klimatpåverkan* och hur detta ibland står i konflikt med de så kallade naturmålen, bland annat nämns *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*. Konflikten mellan klimatmålet och naturmålen nämns av flera intervjuade; bland annat de från Kemikalieinspektionen, Energimyndigheten och SMHI. Även Riksantikvarieämbetet pekar ut naturmålen som en svårighet, men då i förhållande till deras uppdrag att hantera kulturmiljöaspekten på ett likartat sätt i alla landskapstyper.

En intervjuad på Riksantikvarieämbetet menar att: ”En försvårande faktor med miljömålssystemet är mål 16 som går på tvären över många andra mål. Landskapsmålen/naturmålen, när man tittar på genomgången av preciseringen av miljömålen ser man att det är åtgärder och preciseringar som återkommer nästan likalydande i flera miljömål. En åtgärd för att få det bättre borde vara att ha färre landskapsmål.”

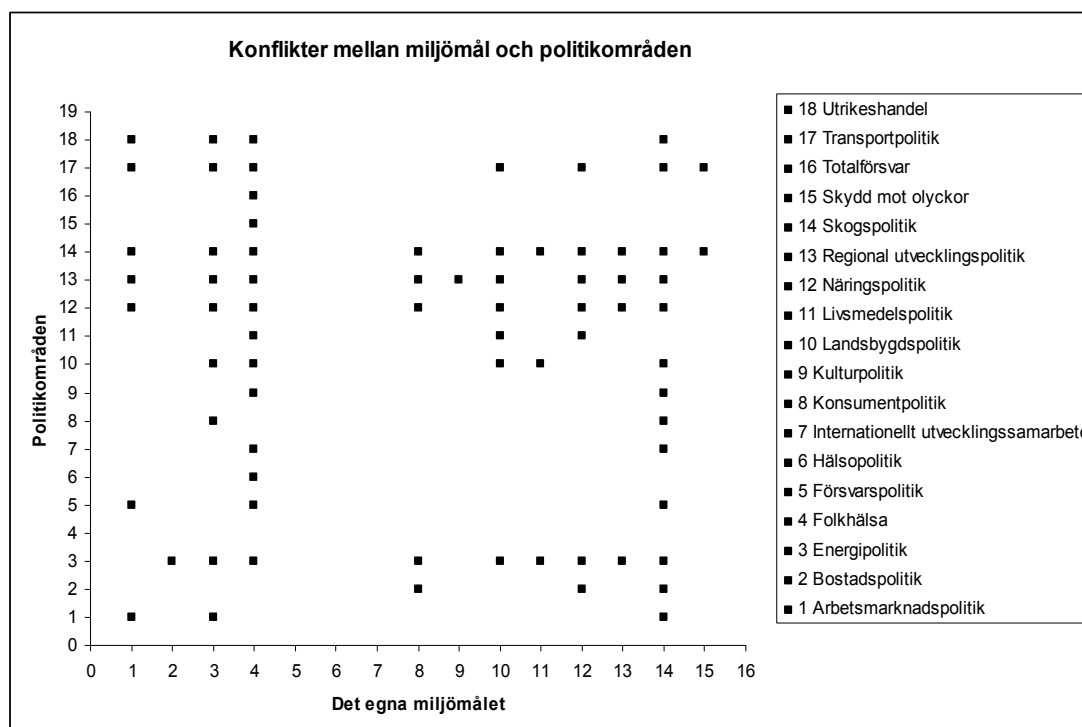
Vidare påpekar den intervjuade från Kemikalieinspektionen att målet *Giftfri miljö* också kan stå i konflikt med *Begränsad klimatpåverkan* respektive *God bebyggd miljö* till följd av att nya tekniska lösningar kan kräva andra kemikalier, kemikalier som är starka klimatpåverkande ämnen.

Värt att notera är att flera av de intervjuade uppfattar frågan om målkonflikter som mer eller mindre ointressant – vissa för att de anser att de svarade på den mycket ingående inför den förra fördjupade utvärderingen och andra för att de tycker att det är dags att koncentrera sig på synergimöjligheter istället.

Målkonflikter mellan miljömål och mål

Alla tillfrågade i intervjuundersökningen och i enkätundersökningarna har fått göra bedömningar av externa målkonflikter. I figur 5 framgår hur kontaktpersonerna för de nationella miljö kvalitetsmålen bedömer målkonflikter med andra politikområden.

Resultaten visar att förekomsten av målkonflikter är långt fler mellan miljömål och andra politikområden, än inom miljömålssystemet (jämför figur 4). Några av kontaktpersonerna ser fler konflikter med nämnda politikområden än andra. Kontaktpersonen för *Giftfri miljö* och *Storslagen fjällmiljö* ser konflikter med 13 och 14 av de 18 nämnda politikområdena. Kontaktpersoner för sex av miljö kvalitetsmålen ser målkonflikter med två eller färre politikområden, fyra av dem ser inga målkonflikter alls. De politikområden som flest kontaktpersoner pekar ut där målkonflikter finns är energipolitik, näringspolitik, regional utvecklingspolitik och skogspolitik.



Figur 5. Uppfattningen hos kontaktpersoner för de nationella miljökvalitetsmålen om vilka politikområden som innebär en målkonflikt med det egna miljökvalitetsmålet. Kontaktpersonen för miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* svarade inte på enkäten.

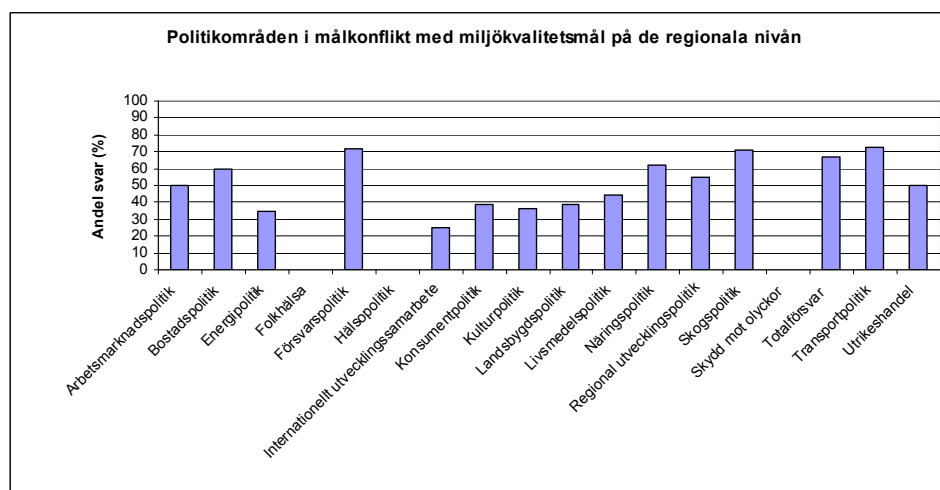
1 Begränsad klimatpåverkan	10 Hav i balans samt levande kust och skär gård
2 Frisk luft	11 Myllrande våtmarker
3 Bara naturlig försurning	12 Levande skogar
4 Giftfri miljö	13 Ett rikt jordbrukslandskap
5 Skyddande ozonskikt	14 Storslagen fjällmiljö
6 Säker strålmiljö	15 God bebyggd miljö
7 Ingen övergödning	16 Ett rikt växt- och djurliv
8 Levande sjöar och vattendrag	
9 Grundvatten av god kvalitet	

Förklaringsruta till Figur 5.

Figur 6 och 7 visar hur stor andel av de regionala samordnarna som bedömer att ett miljökvalitetsmål står i konflikt med länsstyrelsens verksamheter respektive vilka politikområden som står i konflikt med miljökvalitetsmålen. Den regionala bilden skiljer sig något från det nationella perspektivet. De miljökvalitetsmål som bedöms komma i konflikt med länsstyrelsens verksamheter är främst *Grundvatten av god kvalitet* samt *Storslagen fjällmiljö*, därefter *Ett rikt växt- och djurliv* samt *God bebyggd miljö*.



Figur 6. En sammanställning över de regionala samordnarnas svar på frågan "För vilka miljökvalitetsmål upplever ni de tydligaste målkonflikterna med de verksamheter som länsstyrelsen ansvarar för?".



Figur 7. En sammanställning över de regionala samordnarnas svar på frågan "Vilka områden innebär en målkonflikt med miljökvalitetsmålen på den regionala nivån, enligt er?"

När det gäller konflikter mellan regionala miljömål och politikområden så är bilden något närmare det nationella perspektivet. Det är främst målkonflikter med försvarspolitik, skogs politik, transportpolitik och näringspolitik som de regionala samordnarna lyfter upp.

OM EXTERNA MÅLKONFLIKTER

De målkonflikter (men även synergier) med andra samhällsmål som nämns i intervjuundersökningen är hälsa, trafik/transportpolitiken och regional utveckling. Exempelvis påpekar den intervjuade från Livsmedelsverket liksom andra att hälsa går ofta hand i hand med miljö, men att målkonflikter finns. Som exempel på målkonflikt nämns rådet att äta mycket fisk som står i konflikt med risk för utfiskning. Ytterligare en målkonflikt är köttproduktion från nötkreatur, som ger klimatpåver-

kan men bidrar till ett rikt odlingslandskap, enligt samma person på Livsmedelsverket. En annan konflikt kan finnas mellan hygieniskt säkra livsmedel och klimatpåverkan vid till exempel kylning, detta också enligt Livsmedelsverket.

Den intervjuade från Trafikverket konstaterar att deras verksamhet i allmänhet står i konflikt med miljömålen men att synergimöjligheter finns mellan transportsystemet och till exempel *Ett rikt växt- och djurliv* samt *Ett rikt odlingslandskap* (alléer, slättermarker, dammar med mera), *Levande sjöar och vattendrag* (biotoper i vattendrag) och *Myllrande våtmarker* (dammar etc).

Regional utveckling nämns också bland annat i termer av markexploatering och utbyggnad av transportsystem som kan stå i konflikt med miljö kvalitetsmålen.

När riksdagen beslutade om att införa miljö kvalitetsmålen 1998 var det som ett led i den pågående sektorsintegreringen i Sverige – det vill säga att integrera miljö-tänkande i samhällets samtliga sektorer och stärka miljöfrågorna i konkurrens med ekonomisk tillväxt, välfärd, nationell säkerhet och arbetsmarknadspolitik. Det fanns också en idé om att dessa olika samhällsintressen gick att förena i det ”gröna folkhemmet”.³⁷ Idag finns en diskussion om grön ekonomi, som också nämns av några av de intervjuade. Där är dock Konsumentverket kritiskt till att konsumentperspektivet saknas i de diskussionerna. Majoriteten av de intervjuade uppfattar dock att det finns en grundläggande konflikt mellan ekonomisk tillväxt och miljö. De intervjuade från Plastkemiföretagen och Svenskt näringsliv uppfattar till exempel att: *”Den främsta målkonflikten i arbetet är kostnad-nyttakonflikten”*. Den intervjuade från Tillväxtverket menar att utgångspunkten för hur man ser på ekonomi och miljö måste ändras till att miljön prissätts: *”Insikten att man behöver sätta ett pris på miljön, det måste komma in i ekonomin, det måste vara dragloket.”* Vissa ser snarare att konflikten finns mellan konsumtionssamhället och miljömålen.

En aspekt av målkonflikten mellan konsumtion och tillväxt å ena sidan och miljöhänsyn å andra sidan är export och frihandel. Till exempel menar den intervjuade från Exportkreditnämnden att det finns en konflikt mellan maximerad export och maximal miljöhänsyn. Frihandel nämns av några av de intervjuade som en konfliktzon där miljökrav inte alltid går hand i hand med handelsreglerna, särskilt inom EU. Beroende på perspektiv uppfattas miljökrav som antingen hämmande för frihandeln eller tvärtom.

Ytterligare en ekonomisk dimension som kan stå i konflikt med miljö kvalitetsmålen är de krav på lönsamhet och konkurrenskraft som näringslivet har. Jordbrukssektorn nämns som ett exempel. LRF:s representant menar att: *”Lantbrukarna*

³⁷ Naturvårdsverket (2009). Sektorsintegrering – En lägesrapport om sektorsansvaret för miljön i jordbruks- och energisektorn, rapport 5945.

levererar produkter som producerats på önskat sätt men sedan köper inte kunderna produkterna. Det gör att lantbrukarna tappar tron på miljömålen.” Vidare pågår en rationalisering av jordbruket där små enheter läggs ner eller slås ihop till stora: ”Detta kan försvåra möjligheterna att nå målen men också möjligheter, till exempel är det enklare att bedriva klimateffektivt jordbruk om det är storskaligt.”

Av de intervjuade aktörerna nämner en (länsstyrelsen) arbetsmarknadspolitiken och konstaterar att det inte längre förefaller finnas någon utpräglad konflikt mellan ett hållbart samhälle och arbete: *”Det är inte jobben mot miljön lika tydligt som tidigare.”*

PRIORITERINGAR MELLAN MILJÖMÅLEN

Flera av de intervjuade efterlyser prioriteringar mellan miljömålen – vilka mål är viktigare än andra att nå? – för att underlätta arbetet och för att hantera de äkta målkonflikter som finns (det vill säga de som inte beror på okunskap). Andra befarar att ett ökat fokus på några insatser ställer andra behov i skuggan. Några uppfattar till exempel att klimatfrågan redan dominerar över andra miljöproblem i praktiken. Någon tror att det nya miljömålsystemet kan medföra att vissa områden prioriteras framför andra.

Andra problem som försvårar arbetet

Inte alla intervjuade tror att alla målkonflikter är egentliga konflikter utan flera tror snarare att de målkonflikter som lyfts fram grundas på okunskap. Bättre kunskap efterlyses. Några av de intervjuade menar att ökad kunskap kan bidra till att komma över de stuprörstänk som finns inom de olika sektorerna.

Det stora flertalet tar upp olika former av styrmedel som en av de främsta drivkrafterna för arbetet. Givetvis ser de också en rad olika problem kopplade till styrmedlen, mixen av dem och så vidare, som en betydande del av det som försvårar arbetet.

Några av de intervjuade representanterna beskriver att deras myndighet/verksamhet har valt att fokusera på ett eller flera miljömål framför andra. Det gäller både för de myndigheter som ansvarar för ett miljö kvalitetsmål liksom för andra aktörer. Andra har medvetet valt att *inte* göra prioriteringar i sitt miljömålsarbete. Det gäller till exempel några av sektorsmyndigheterna med ansvar i miljömålsystemet, några av dessa uppger dock att de gör prioriteringar internt.

Tidigare studier har visat att prioriteringar görs, om inte annat på åtgärdsnivå, och att de prioriteringar som görs mobiliserar resurser både hos myndigheterna liksom hos jordbruksnäringen respektive energibolagen.³⁸ Tidigare studier visar också att

³⁸ Naturvårdsverket (2009).

vad som prioriteras har blivit en fråga för tjänstemän på myndigheterna och för praktikerna snarare än för de folkvalda, eftersom miljöpolitiska styrdokument inte tar tydlig ställning till hur olika miljömål kan eller bör värderas i förhållande till varandra. Kan till exempel klimatfrågan då betraktas som överordnad, som en del av energisektors aktörer ser det?³⁹

Oklarheter om hur olika miljövärden bör prioriteras i förhållande till varandra och till andra samhällsmål – som till exempel tillväxtpolitiska målsättningar såväl som säkerhets- och välfärdspolitiska mål – kan, som påpekats i tidigare studier, ha en begränsande inverkan på miljömålsarbetet⁴⁰. EEA menar i sin senaste uppföljning av sektorsintegrering i Europa att avsaknaden av ställningstaganden om prioriteringar mellan miljömålen kan ha en begränsande inverkan på miljöintegreringen i Sveriges olika samhällssektorer⁴¹. I den här intervjuundersökningen säger Skogsstyrelsens representant att: *”När inriktningen är oklar bromsas åtgärdsarbetet, som i väntan på politiska prioriteringar och styrmedel.”*

OTYDLIGA POLITISKA STYRSIGNALER

Flera nämner vikten av politiska signaler. Resurser och tydlig politisk vilja påskyndar arbetet. En av de intervjuade från RUS säger till exempel att: *”Man behöver kanske bli tydligare från den nationella nivån, regering och riksdag. Att tala om ’det här är viktigt’, ’det här ska beaktas’, till exempel när regionerna ska utarbeta länstransportplaner. Det behöver vara tydligare i uppdragen vad som ska finnas med.”*

En del tycker att regeringens politik är för enkelspårig och fokuserad – exempel på kritik: *”Miljöpolitiken har snävat in till att handla om klimat, klimat, klimat, gifter och Östersjön. Inte på pappret, men vad gäller det politiska intresset.”*

Andra intervjuade upplever politikens föränderlighet som ett problem – särskilt för ett långsiktigt miljömålsarbete, vilket kan försvåras om till exempel politiska prioriteringar ändras. De finns också intervjuade som menar att det finns en politisk ovilja att synliggöra problem. Till exempel menar den intervjuade från Artdatabanken att det *”finns en politisk tveksamhet till att tydliggöra dessa målkonflikter trots att det nog ibland kunde vara välgörande att blottlägga dem”*.

MILJÖKVALITETSMÅLENS UTFORMNING

Några av de intervjuade menar att det finns en rad inneboende problem i hur miljö kvalitetsmålen utformats och i preciseringarna som försvårar arbetet, vilket även

³⁹ Naturvårdsverket (2009) och Nilsson, M och Eckerberg, K (red) (2007) Environmental policy integration in practice – Shaping Institutions for learning.

⁴⁰ EEA (2005). Environmental Policy Integration in Europe. State of play and evaluation framework samt Naturvårdsverket (2007b).

⁴¹ EEA (2005).

påvisats i tidigare studier.⁴² Återkommande exempel är att vissa mål överlappar varandra – här nämns t.ex. att biologisk mångfald ingår i flera mål – och att preciseringar och åtgärder tenderar att vara likalydande för flera mål. Här nämns återigen ”naturmålen”. En organisation ser inte poängen med att ha flera mål om ändå preciseringar och åtgärder är de samma.

Ytterligare en åsikt om preciseringarna av målen är att utgångspunkten för hur de formulerats är en blandning av naturen själv respektive i människans behov. Den intervjuade från Energimyndigheten framför åsikten att: *”Vi tror att man skulle kunna minska dessa problem och också få en bättre sammanhållning om man utgick från ekosystemansatsen, som innebär att man integrerar människans behov här på jorden vilket man inte har gjort idag.”*

OSÄKERHET OCH OKLARHETER I FÖRÄNDRINGEN BROMSAR ARBETET

Som tidigare beskrivits har organisationen vad gäller miljömålsarbetet förändrats efter att den senaste fördjupade utvärderingen presenterades (s. 10). Av de synpunkter och beskrivningar som framkommit under de intervjuer och möten som genomförts i vår studie, blir det tydligt att det pågår förändringar av miljömålsarbetet och att dessa ännu inte är klara. Många av de intervjuade ger uttryck för osäkerhet om vad förändringarna kommer leda till i praktiken, detta gäller både för miljömålsmyndigheterna och för andra organisationer. En representant för Miljömålsberedningen säger till exempel att *”vårt uppdrag är fortfarande delvis otydligt, vi väntar på tilläggsdirektiv”*. En betydande skara upplever också att förändringarna gjort systemet otydligare – åtminstone på sikt, till exempel nämns att de övergripande frågorna tagits bort vilket medfört att kopplingen till bland annat hälsa blivit otydligare.

Några menar att deras roller blivit otydligare. Det gäller framförallt några av de tidigare sektorsmyndigheterna som uttrycker att innebörden av sektorsansvaret är fortsatt oklar. En representant för en myndighet med sektorsansvar upplever att i stället för att reda ut de oklarheter som finns kring sektorsansvaret har det tonats ned, samtidigt som miljömålsmyndigheternas roll har stärkts. Representanten uppfattar också att Naturvårdsverket inte vill släppa in sektorsmyndigheterna i arbetet. En annan sektorsmyndighet påpekar att de praktiska möjligheterna att främja miljömålsarbetet är begränsade bland annat på grund av bristande rådighet över arbetet.

De tre intervjuade miljöorganisationerna menar att systemet blivit mer komplext med många parallella processer och svårare att få inblick i. Som NGO är det svårt att följa allt som händer. En representant för en av organisationerna tycker det är positivt att det finns en ökad förväntan om medverkan från NGOs. En annan organisation tycker att de hamnat utanför systemet i och med att Miljömålsrådet togs

⁴² Jämför Johansson (2008).

bort. Den nya ordningen med en samverkansgrupp ställer de sig lite tveksamma till eftersom gruppens roll är oklar. Det är flera aktörer som menar att det är synd att Miljömålsrådet försvann. Flera pekar på att det var bra för arbetet att det fanns en plattform för de högsta cheferna att träffas på – det behövs i systemet. Även andra efterlyser en tydligare strategi för hur olika myndigheter och andra aktörer kan samlas för att på så sätt skapa en bättre samordning av miljömålsarbetet. Flera intervjuade undrar vart kommunerna, forskarsamhället och näringslivet tagit vägen. De intervjuade näringslivsrepresentanterna hoppas på vad det ser som en nystart för systemet och hoppas att det ska vara mindre inriktat på myndigheternas arbete och mer lämpat för näringslivet.

Ytterligare en aspekt som bidrar till oklarheter som nämns är den parlamentariska beredningens roll. En person framför uppfattningen att styrningen blir oklar i och med att Naturvårdsverket tycks arbeta med samma saker som beredningen.

Till följd av det pågående förändringsarbetet och de oklara rollerna är det några organisationer som upplever att långsiktigheten i arbetet försvunnit. Det gäller inte minst för det arbete som berör den egna organisationens insatser. En person säger till exempel: *”Senaste året har det varit väldigt svårt att få insyn, det dimper ner uppdrag med några dagars varsel.”*

Ett flertal av de intervjuade företrädarna för miljömålsmyndigheterna, men även för andra organisationer, uppger att miljömålsarbetet tappat fart till följd av förändringarna i miljömålssystemet. En del upplever att arbetet blivit mer fragmenterat – det vill säga att man fokuserar på ”sitt” mål och på att uppfylla alla rapporteringskrav. I likhet med vad som framkommit i tidigare studier⁴³ menar flera att för stort fokus läggs på att formulera mål och delmål i stället för att arbeta med åtgärder som skapar de verkliga förändringarna. Så här säger till exempel en person: *”Det kan ha gått mer kraft än nödvändigt till att jobba inom varje enskilt mål. Vi lägger ned mycket kraft på att formulera målen i sig, liksom delmål, dess innebörd och betydelse. Därmed har vi sammantaget inte lika mycket kraft att diskutera åtgärder och insatser med dem som i stor skala driver förändring och utveckling i samhället.”* Flera säger att nu är det dags att dra upp farten och börja arbeta med åtgärder. En intervjuad säger att dennes organisation (länsstyrelsen) fokuserat på *”måsteuppgifterna”* under denna period i väntan på det som ska komma. Det är fler som pekar på att det stora problemet är genomförandeunderskottet.

Trots en del kritik finns också en viss optimism om det nya systemet. Det flera nämner är kommunikation – med en tydligare målhierarki och generationsmålet är det flera som tror att det kommer att bli lättare att kommunicera om miljömålsarbetet. Flera nämner också strategierna som ska utarbetas – inte minst för att det kan bli tydligare hur målen hänger ihop och vilka synergimöjligheter som finns. Dess-

⁴³ Jämför Johansson (2008).

utom nämner någon det som positivt att strategierna kan få en politisk förankring genom Miljömålsberedningen.

NYA UPPFÖLJNING-, ANALYS- OCH RAPPORTERINGSUPPDRAG

Det är tydligt att ett flertal av de intervjuade organisationerna har fått fler uppföljnings-, analys- och rapporteringsuppdrag i det nya miljömålsystemet. Ett flertal har kommentarer om dessa förändringar, även de som inte har sådana uppdrag. Även om en del lyfter fram vikten av bra analyser – inte minst samhällsekonomiska analyser för att se konsekvenser både för miljön, ekonomin och det sociala – så finns en rad farhågor. En sådan är att dessa uppdrag, inklusive de konsekvensanalyser som numera ska göras av åtgärder i den fördjupade utvärderingen, ska ta tid och kraft från det egentliga miljömålsarbetet. En annan farhåga är att de förenklingar som eftersträvas i det nya systemet motverkas av kraven på fler analyser. Ytterligare en farhåga är att det kommer att bli en del dubbelarbete eftersom rapportering av i stort sett samma arbete ska skickas även till andra organ som till exempel EU och Helcom. Bättre synkronisering och effektivisering av rapporteringsarbetet efterfrågas. En fjärde farhåga rör ansvarsfördelningen av utvärdering med mera, eftersom det är samma aktörer som ansvarar för genomförandet (miljömålsmyndigheterna) som också ansvarar för utvärderingen av miljömålsarbetet. Ett femte bekymmer som nämns av några är mottagarproblemet: *”Tyvärr tas resultaten sen inte alltid omhand så bra, de integreras inte i arbetet och tas inte vidare.”*

ORGANISATORISKA PROBLEM INOM MYNDIGHETERNA

Några av de intervjuade organisationerna uppger att man ännu inte riktigt satt ner foten internt för hur man ska arbeta internt med miljömålen. Andra säger att miljömålsarbetet har tenderat att bli en verksamhet för sig och ser ett kommunikationsproblem även internt. Dock finns ett antal som också menar att det är så väl integrerat med den övriga verksamheten att arbetet inte går att särskilja. Ytterligare en aspekt av detta som syns i intervjuerna är de förändringar av en del myndigheter som regeringen beslutat om vilket påverkat miljömålsarbetet inom vissa områden. Detta rör havs- och transportfrågorna.

BRISTER I SAMVERKAN MELLAN MYNDIGHETERNA OCH ANDRA AKTÖRER

Några intervjuade tar upp behovet och vikten av samverkan inte minst för att skapa en helhetssyn. Bristande helhetssyn kan till exempel leda till att regelverk utvecklas och tolkas olika inom olika sektorer. Riksantikvarieämbetets representant menar till exempel att det finns ett behov av att kunna synkronisera och formalisera olika förvaltningsformer för att ta hand om kulturmiljöfrågan som går på tvären över flera miljömål och sektorer. Bristande helhetssyn kan också medföra att frågor hamnar mellan stolarna, särskilt om samarbetet brister och olika aktörer intar en defensiv hållning och agerar utifrån egna intressen. *”Det kan också bli väldigt låsta situationer när man ska representera sin myndighet”*, säger en av Jordbruksverkets representanter. Jordbruksverkets representanter menar att det finns stora möjligheter med att se helheten i stället för att avgränsa sig, särskilt vad gäller val av åtgärd.

De lyfter fram vikten av informellt samarbete i miljömålsarbetet och säger att detta kan vara minst lika effektivt som de formella arbetsgrupperna för att skapa ett kontaktnät och diskutera frågor.

MILJÖMÅLENS RELATIVA RELEVANS FÖR VISSA SEKTORER

Bland annat de intervjuade från Skogsstyrelsen och Energimyndigheten påpekar att miljömålen endast har en begränsad relevans för miljöarbetet inom deras sektorer – det är andra energi- och skogspolitiska mål som styr miljöarbetet inom deras områden. Skogsstyrelsen menar att skogsnäringen i första hand förhåller sig till andra ”miljömål” styrda av t.ex. CSR⁴⁴, FSC⁴⁵ och frivilliga avsättningar – det vill säga skogsbruket styrs av kraven uppställda av dessa system snarare än miljö kvalitetsmålen. Detta kan medföra en konflikt eftersom FSC- och PEFC-kraven⁴⁶ innebär att man väljer att bevara andra områden än vad som hade varit optimalt enligt miljö kvalitetsmålen. Skogsstyrelsen menar att deras roll är att hjälpa till med ”översättning” så att näringen förstår miljö kvalitetsmålen. Till exempel har de tagit fram riktlinjer för miljöhänsyn som står i samklang med miljömålsarbetet. Grundproblemet tycks vara att samsyn ibland saknas mellan sektorns aktörer, eller som den intervjuade från Skogsstyrelsen säger: *”Mycket ska göras frivilligt av aktörerna (inom skogssektorn) men det har inte lyckats fullt ut, det behövs en samsyn och en gemensam målbild.”*

RESURSBRIST

Ett flertal påpekar att det inte finns några särskilda resurser kopplade till miljömålsarbetet, vilket upplevs som ett problem. Ökade och öronmärka resurser efterfrågas. Intervjuade från några myndigheter, till exempel Fiskeriverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), SMHI och Konsumentverket, ger exempel på hur bristen på särskilda resurser får konsekvenser. I intervjun med SGU sägs till exempel att: *”Vi har nu på grund av resursbrist inte möjlighet att arbeta så brett och utåtriktat som vi skulle vilja, mycket på åtgärdsidan kunde förbättras, till exempel att arbeta med/mot länen.”* Båda de intervjuade från SMHI och Konsumentverket pekar på ett relaterat problem – att det är sektorns aktörer, till exempel kommuner, som ska genomföra miljömålsarbetet i praktiken. Saknar de resurser och myndigheterna inte kan erbjuda några, så blir det svårt att leva upp till kraven som ställs på myndigheterna att driva på miljömålsarbetet.

⁴⁴ CSR står för Corporate Social Responsibility och innebär att företag, på eget initiativ, visar upp ett aktivt engagemang i samhällets utveckling. För mer information se <http://www.csrsweden.se>.

⁴⁵ FSC står för Forest Stewardship Council. FSC är en oberoende, internationell medlemsorganisation som verkar för ett miljöanpassat, socialt ansvarstagande och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar. För mer information se <http://www.fsc-sweden.org/>.

⁴⁶ PEFC står för Promoting Sustainable Forest Management är ett frivilligt initiativ för certifiering av uthålligt skogsbruk runt om i världen och spårning av virke från certifierat skogsbruk vidare i förädlings- och handelskedjan. För mer information se <http://www.pefc.se>.

De intervjuade organisationer som har fått medel, till exempel i form av projektmedel från Miljömålsrådet, såsom Miljöförbundet Jordens vänner, menar att det varit en förutsättning för arbetet. Även den intervjuade från Socialstyrelsen lyfter fram vikten av särskilda medel: *”Möjligheten att få miljömålspengar inom miljömålsprojekten är bra och viktig, där har vi varit aktiva tillsammans med andra myndigheter och organisationer. Bland annat har vi tagit fram indikatorer som har legat till grund för Hälsorelaterad miljöbevakning. Vi har annars inga utvecklingspengar för denna typ av arbete, dessutom förutsätter de samarbete vilket är bra.”*

I intervjumaterialet finns också de som pekar på att miljömålsrelaterat arbete tar stora resurser i anspråk, både i form av tid och i form av pengar. De intervjuade från SGU och Plastkemiföretagen, samt Svenskt näringsliv antyder att utvecklingen av miljöarbetet liksom de strukturer som finns innebär att miljö i dag är del av den ordinarie verksamheten och att detta tar mycket resurser i anspråk, till exempel tar arbetet tid för tjänstemännen på en myndighet. De intervjuade från Plastkemiföretagen och Svenskt näringsliv säger till exempel att: *”Administrationn kring miljöbalken breder ut sig, framför allt tillståndsfrågor.”*

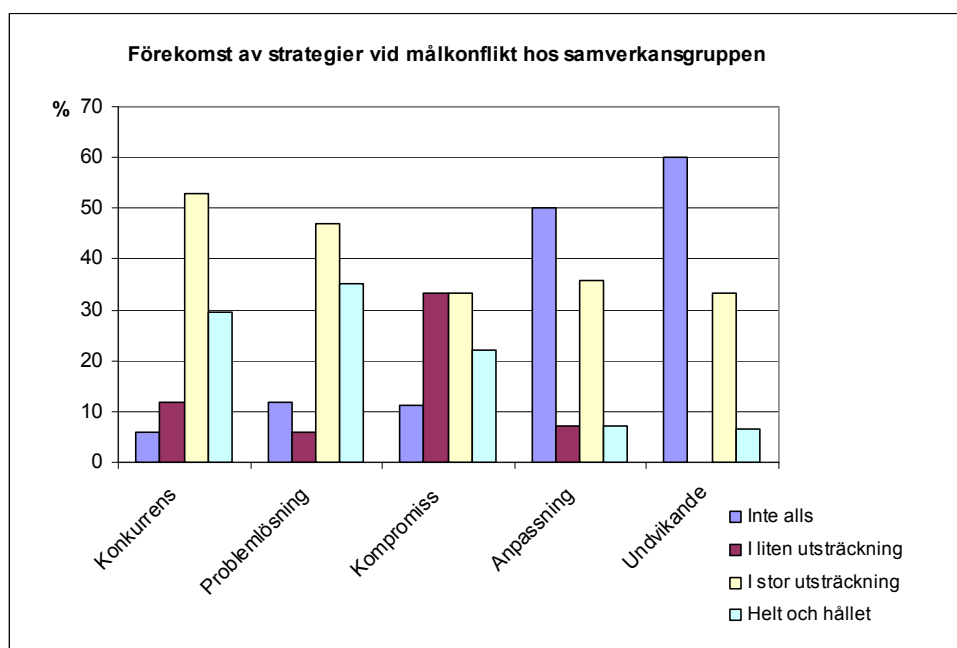
Intervjuade på Naturvårdsverket (som miljömålsmyndighet) är inne på en liknande linje, det vill säga att de enkla åtgärderna är gjorda. Nu återstår de mer komplexa. Dessa intervjuade efterlyser mer anslag till tvärvetenskaplig forskning för att hitta lösningar och påskynda åtgärdsarbetet.

INTERNATIONELLT BEROENDE

Flera intervjuade nämner omvärldens betydelse – Sveriges beroende av vad som händer och sker i andra länder, inte minst EU – och vikten att vara aktiv där och internationellt. Bland annat nämns både kemiområdet och sjöfarten som sektorer där internationell och EU-lagstiftning är avgörande. Det nämns även exempel på när EU och/eller det internationella försvårar miljöarbetet. Några nämner också vikten av internationellt samarbete för att harmonisera regelverk – för stärkt miljöarbete internationellt.

Strategier vid målkonflikter

I kapitlet Ett målsystemtänkande beskrivs olika strategier som används vid målkonflikter. Figur 8 visar i vilken grad olika strategier används av de myndigheter och organisationer som ingår i samverkansgruppen för miljömålen. En förklaring till kategorierna ges i tabell 3.



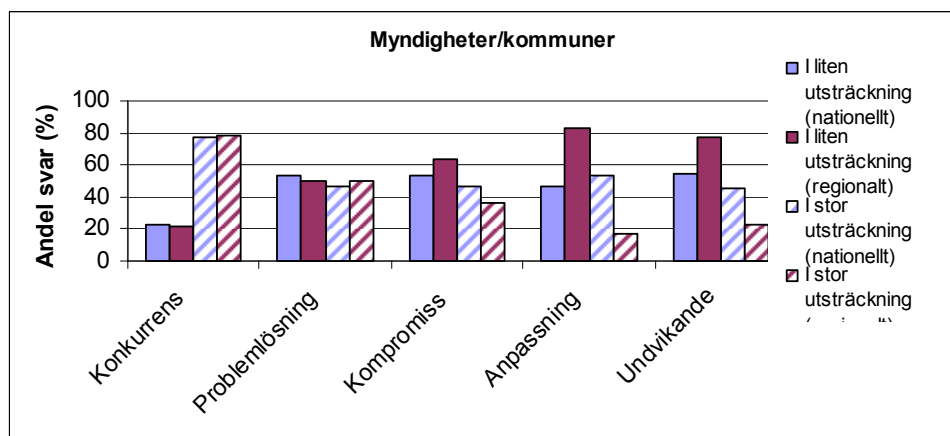
Figur 8. Strategier vid målkonflikter hos samverkansgruppen. Svarefrekvens på denna fråga i intervjuundersökningen var 50 procent.

Enligt de intervjuade som besvarat denna fråga så förekommer konkurrens och problemlösning i stor utsträckning, medan anpassning och undvikande av de flesta är strategier som används i liten utsträckning. Mellan 30–50 procent använder dock de sistnämnda strategierna i stor utsträckning. Alla utom en av de som har svarat på denna fråga hör hemma på en myndighet.

Tabell 3. Förklaring till strategier vid målkonflikter som de beskrevs i enkäten.

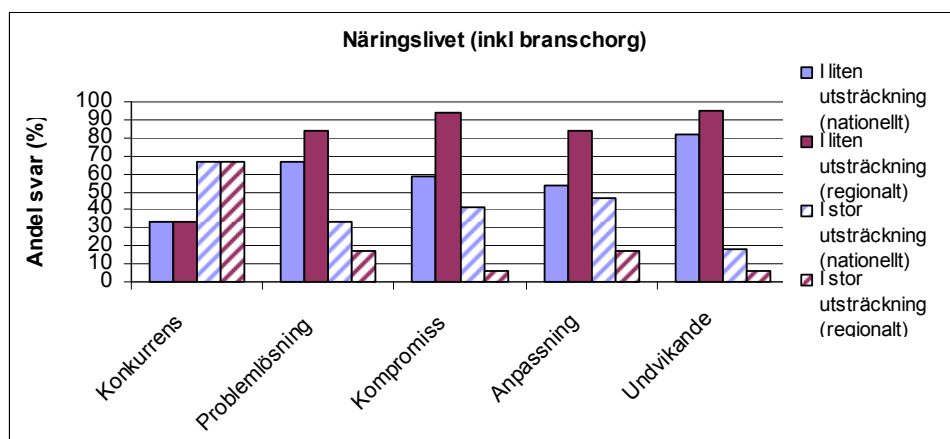
Strategi	Förklaring
Konkurrens	Deras verksamhet har ett tydligt uppdrag och de strävar i första hand efter att arbeta enligt detta så långt det går
Problemlösning	De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen så objektivt och rationellt som möjligt
Kompromiss	De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen på ett för alla parter så tillfredsställande sätt som möjligt
Anpassning	De anpassar sig i det stora hela efter det miljömålen kräver
Undvikande	De arbetar för att konfliktsituationer med miljömålen överhuvudtaget inte ska uppstå

Enkätundersökningen innehöll frågor om i vilken utsträckning de tillfrågade upplever att andra organisationer använder olika strategier vid målkonflikter. Figur 9 visar att myndigheter i mycket stor utsträckning bedöms använda konkurrens som strategi, men även problemlösning används i ganska stor utsträckning både på nationell och regional nivå. På den nationella nivån används även övriga strategier i ganska stor utsträckning, särskilt anpassningsstrategin.



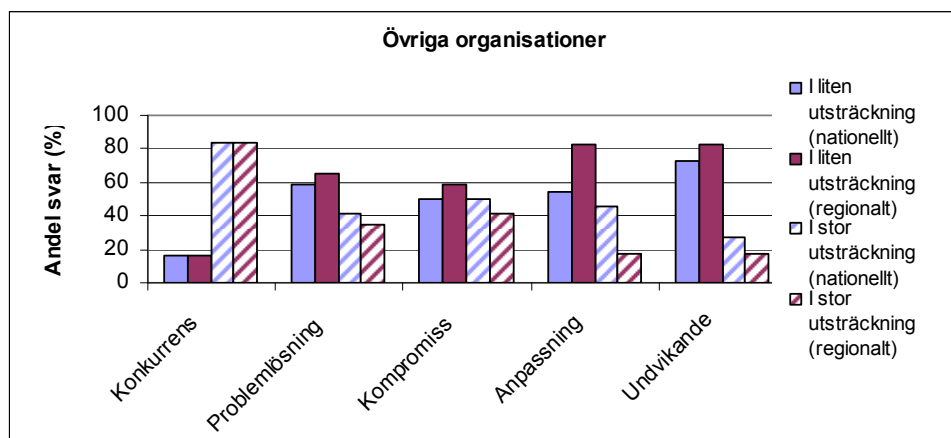
Figur 9. De tillfrågades bedömning av i vilken utsträckning andra myndigheter/kommuner använder olika strategier vid målkonflikter.

Figur 10 visar att Näringslivet i stor utsträckning använder konkurrens som främsta strategi, men på den nationella nivån används även anpassning i ganska stor utsträckning. Övriga strategier används i liten utsträckning, särskilt på den regionala nivån.



Figur 10. De tillfrågades bedömning av i vilken utsträckning näringslivet (inklusive branschorganisationer) använder olika strategier vid målkonflikter.

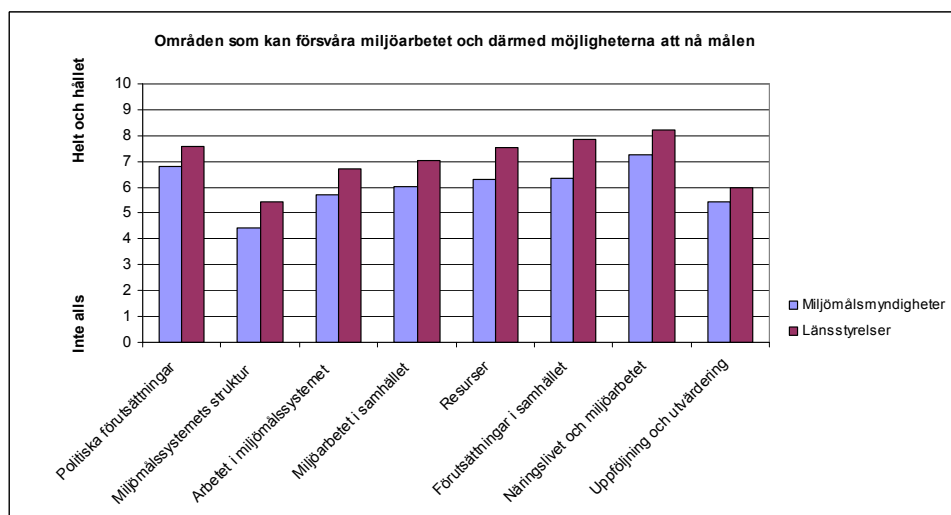
Figur 11 visar att även när det gäller övriga organisationer så bedöms konkurrensstrategin användas i mycket stor utsträckning, men på den nationella nivån används även kompromiss i ganska stor utsträckning. Övriga strategier används i ganska liten utsträckning, men de är mer vanligt förekommande på den nationella nivån än den regionala.



Figur 11. De tillfrågades bedömning av i vilken utsträckning övriga organisationer använder olika strategier vid målkonflikter.

De försvårande faktorerna i ett jämförande perspektiv

De faktorer som nämndes i intervjuundersökningen som faktorer som försvårar miljöarbetet, fanns med i den efterföljande enkätundersökningen så att de som svarade på enkäten – kontaktpersoner för de nationella miljö kvalitetsmålen respektive regionala samordnare – skulle kunna ta ställning till dem utifrån sina erfarenheter från nationellt respektive regionalt miljöarbete. Detta avsnitt redovisar dessa resultat ur olika perspektiv.



Figur 12. Områden som enligt de tillfrågade kan försvåra miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå målen.

Figur 12 visar områden som de tillfrågade myndigheterna bedömer kan försvåra miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Bilden av inom vilka områden det finns faktorer som kan försvåra miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå målen är samstämmig mellan den nationella och regionala nivån. Länsstyrelserna har generellt sett bedömt svårigheterna

som något högre på en skala från 1 till 10 än vad myndigheterna gjort. De områden som i störst utsträckning bedöms försvåra miljöarbetet återfinns under rubrikerna Näringslivet och miljöarbetet, Politiska förutsättningar, Förutsättningar i samhället samt Resurser. Områden som varken i liten eller i stor utsträckning bedöms ha någon inverkan återfinns under rubrikerna Miljömålssystemets struktur och Uppföljning och utvärdering. Påståendena i de områden som hamnade högst på listan presenteras i tabell 4.

Tabell 4. Påståenden i två områden som bedömdes innehålla de mest försvårande faktorerna⁴⁷.

Näringslivet och miljöarbetet	Politiska förutsättningar
Skillnaden i tidshorisont mellan ekonomimål (kortare) och miljömål (längre)	Ej tillräckligt effektiv myndighetssamverkan – myndigheterna ligger under olika departement och har olika fokusfrågor
Att avkastningskraven kan leda till kortsiktighet	När politiken fokuserar på en fråga åt gången
Näringslivet är idag internationellt, vilket gör det transportberoende	Att man inte jobbar horisontellt med att utnyttja synergimöjligheter, även gentemot andra samhällsmål
När näringslivet försöker sälja så mycket varor om möjligt, samtidigt som vi vill minska mängden avfall	När det förekommer kortsiktigt tänkande i politiken
Konflikt när man vill utnyttja mer än vad miljön tillåter	Politisk tveksamhet till att tydliggöra målkonflikter mellan politikområden
Fel prissättning i dag – miljöpåverkan täcks inte av priser	Otydlighet kring politiska prioriteringar i miljöarbetet
Osäkerhet om ett styrmedel finns kvar över regeringsskiftet	Vänteläge – väntar på politiska styrsignaler
Otydliga lagkrav	När politiken till stor del avgörs av kommissionen och ministerrådet

Det finns skillnader i bedömning av de påståenden som tillsammans utgör ett område. I de flesta fallen urskiljer sig 1–2 påståenden som ligger ungefär en enhet högre än områdets medelvärde respektive 1–2 faktorer som ligger ungefär en enhet lägre än områdets medelvärde. Varje grupp består av 5–12 påståenden (se bilaga 3). Vissa påståenden utmärker sig genom att placeras 2–3 enheter högre eller lägre.

Under rubriken Politiska förutsättningar bedöms *”När det förekommer kortsiktigt tänkande i politiken”* ligga högre än medelvärde enligt både de nationella miljömålsmyndigheterna och länsstyrelserna. De nationella kontaktpersonerna har satt detta påstående till 9. När det gäller rubriken Arbetet i miljömålssystemet så har påståndet *”Omstruktureringen har inneburit att arbetet har tappat fart de senaste två åren”* fått högre både nationellt och regionalt. De nationella kontaktpersonerna har bedömt denna 2 enheter högre än medelvärde. De regionala samordnarna har satt *”Att man inte kopplar medel till prioriteringar inom arbetet med miljömålen”*

⁴⁷ Frågan löd: ”I vilken utsträckning bedömer ni att följande faktorer kan försvåra miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå målen?”.

2 enheter högre. Lågt värde ges av de nationella kontaktpersonerna till: *”Att preciseringarna till varje miljö kvalitetsmål är en blandning av att man har en utgångspunkt i naturen själv och ibland i människans behov.”*

Under rubriken Resurser ger länsstyrelsernas samordnare poängen 9,5–10 för *”Minskade resursinsatser i myndigheter, resursbrist”, ”Generellt en större tidsbrist för handläggarna”* samt *”Fler uppgifter och ett utökat ansvar utan att få mer resurser”*. Även de nationella kontaktpersonerna sätter höga poäng här, särskilt på de två sistnämnda.

Under rubriken Förutsättningar i samhället får *”I Sverige lägger vi mycket resurser i det legala systemet men mindre i det mjuka systemet (miljömålen)”* ungefär 2 enheter lägre värde än medelvärdet för båda grupperna av svarande. När det gäller rubriken Näringslivet och miljöarbetet hamnar *”Otydliga lagkrav”* 2 enheter lägre än medelvärdet för båda grupperna av svarande.

Tabell 5 visar de 10 enskilda påståendena som ansågs vara de mest försvårande bland alla påståenden som de svarande fick ta ställning till i enkätundersökningarna.

Tabell 5. De 10 enskilda påståendena som ansågs vara de mest försvårande för miljöarbetet. Medelvärdet för tabellens redovisade påståenden låg för de nationella myndigheterna mellan 7,36–9,07 och för länsstyrelserna mellan 8,85–9,55 på en skala mellan 1–10. De högst rankade påståendena ligger överst i tabellen.

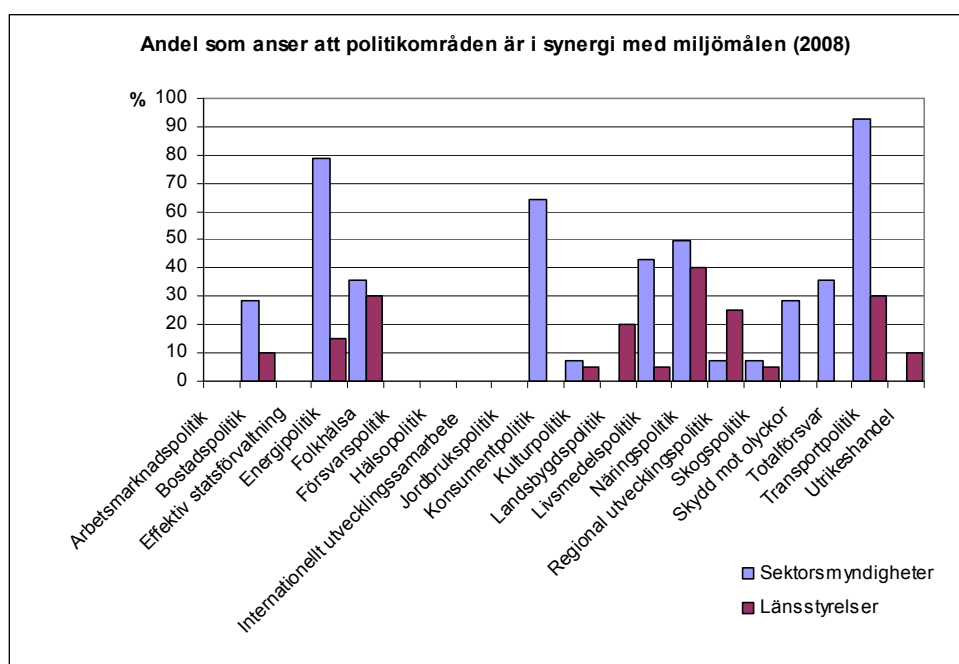
Nationella miljömålsmyndigheter	Länsstyrelser
När det förekommer kortsiktigt tänkande i politiken	Fler uppgifter och ett utökat ansvar utan att få mer resurser
Konflikt när man vill utnyttja mer än miljön tillåter	Minskade resursinsatser i myndigheter, resursbrist
Att avkastningskrav kan leda till kortsiktighet	Fel prissättning idag – miljöpåverkan täcks inte av priset
Fel prissättning i dag – miljöpåverkan täcks inte av priset	Generellt en större tidsbrist för handläggarna
Generellt en större tidsbrist för handläggarna	Konsumtion och produktion av kemikalier ökar kraftigt
Skillnaden i tidshorisont mellan ekonomimål (kortare) och miljömål (längre)	Konflikt när man vill utnyttja mer än miljön tillåter
Fler uppgifter och ett utökat ansvar utan att få mer resurser	Att man inte kopplar medel till prioriteringar inom arbetet med miljömålen
När politiken fokuserar på en fråga åt gången	Strävan efter en högre materiell standard
Omstruktureringen har inneburit att arbetet tappat fart de senaste två åren	Sådant som kräver ändringar i beteende och konsumtionsmönster
Sådant som kräver ändringar i beteende och konsumtionsmönster	När det förekommer kortsiktigt tänkande i politiken

Synergimöjligheter

I detta kapitel ges först en tillbakablick på var myndigheterna identifierade synergimöjligheter i rapporteringen inför den förra fördjupade utvärderingen. Därefter redovisas resultat från enkätundersökningarna och telefonintervjuerna.

Synergimöjligheter – en tillbakablick

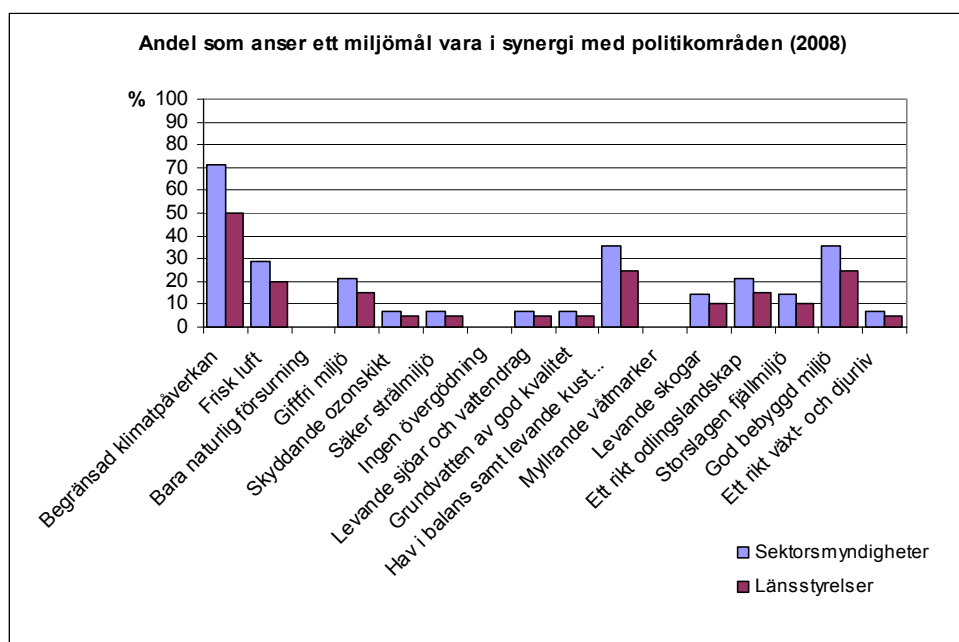
I figur 13–14 visas en omarbetad version av den övergripande sammanställning av de synergier som sektorsmyndigheter och länsstyrelser beskrev inför den fördjupade utvärderingen 2008⁴⁸.



Figur 13. Andel sektorsmyndigheter respektive länsstyrelser som bedömer att ett politikområde är i synergi med miljömålen (2008). Omarbetad efter Naturvårdsverket 2007, Rapport 5747.

De politikområden som störst andel sektorsmyndigheter ansåg vara i synergi med miljömålen var transportpolitiken, energipolitiken och konsumentpolitiken. Flest länsstyrelser ansåg att politikområdena näringspolitik, folkhälsa och transportpolitik var i synergi med miljömålen.

⁴⁸ Naturvårdsverket (2007b).

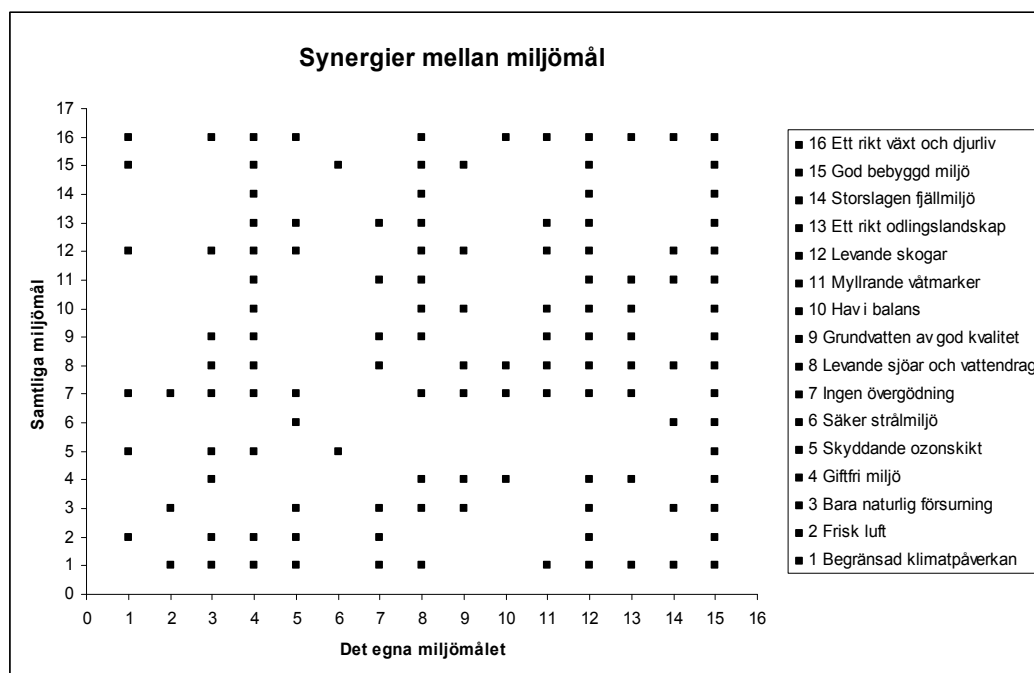


Figur 14. Andel sektorsmyndigheter respektive länsstyrelser som bedömer att ett miljömål är i synergi med politikområden (2008). Omarbetad efter Naturvårdsverket 2007, Rapport 5747.

Störst andel sektorsmyndigheter ansåg att miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *God bebyggd miljö* var i synergi med andra politikområden. Även länsstyrelserna gjorde denna bedömning.

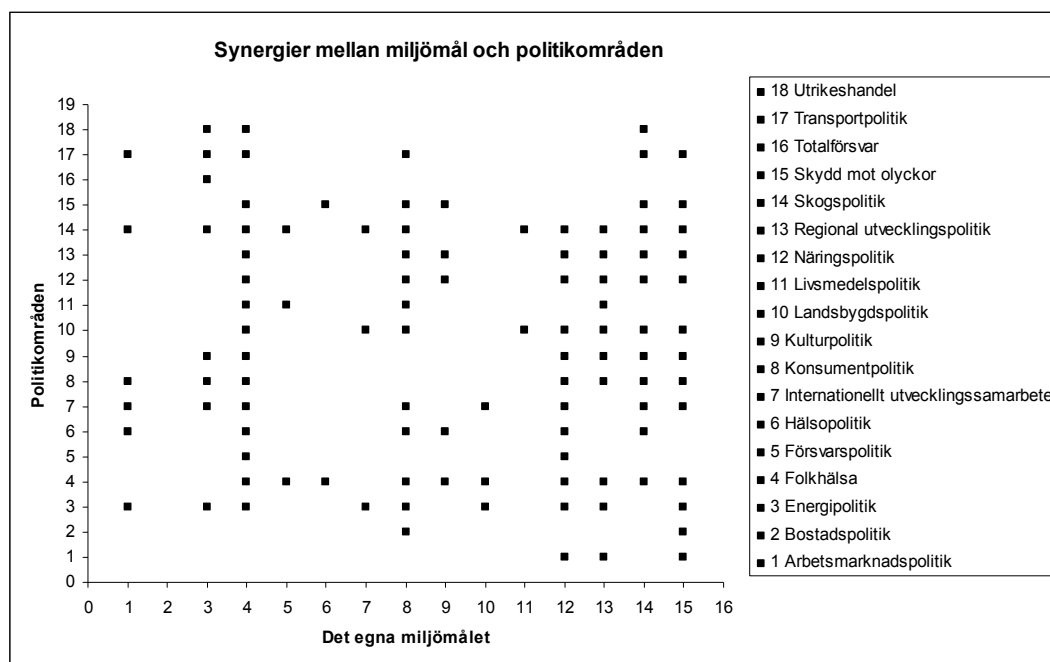
Interna och externa synergier

Enkäterna innehöll frågor om synergier mellan miljö kvalitetsmålen och mellan miljö kvalitetsmål och andra politikområden. De tillfrågades bedömning av synergier mellan miljö kvalitetsmålen och andra politikområden respektive verksamheter redovisas i figur 15–18.



Figur 15. Uppfattningen hos kontaktpersoner för de nationella miljö kvalitetsmålen om vilka andra miljö kvalitetsmål som innebär en synergimöjlighet med det egna miljö kvalitetsmålet. Kontaktpersonen för miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* svarade inte på enkäten.

Som figur 15 visar anser kontaktpersonerna för de nationella miljö kvalitetsmålen att det finns synergimöjligheter mellan det egna målet och de flesta andra mål. Kontaktpersonerna för *Frisk luft*, *Säker strålmiljö* samt *Hav i balans* samt *levande kust och skärgård* ser dock något färre synergimöjligheter. Det miljö kvalitetsmål som flest ser synergimöjligheter med är *Ingen övergödning*, men även med *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Begränsad klimatpåverkan* ser respondenterna synergimöjligheter.



Figur 16. Uppfattningen hos kontaktpersoner för de nationella miljö kvalitetsmålen om vilka politikområden som innebär en synergimöjlighet med det egna miljö kvalitetsmålet. Kontaktpersonen för miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt och djurliv* svarade inte på enkäten.

När det gäller med vilka politikområden där kontaktpersonerna ser möjligheter till synergier med det egna miljö kvalitetsmålet så bedömer flest att folkhälsa, skogs politik, energipolitik och internationellt utvecklingsamarbete är betydelsefulla. De politikområden som anses minst betydelsefulla för möjliga synergier är försvarspolitik/totalförsvär och bostadspolitik. De kontaktpersoner som ser minst antal synergimöjligheter med andra mål är *Frisk luft*, *Säker strålmiljö* och *Myllrande våtmarker*.

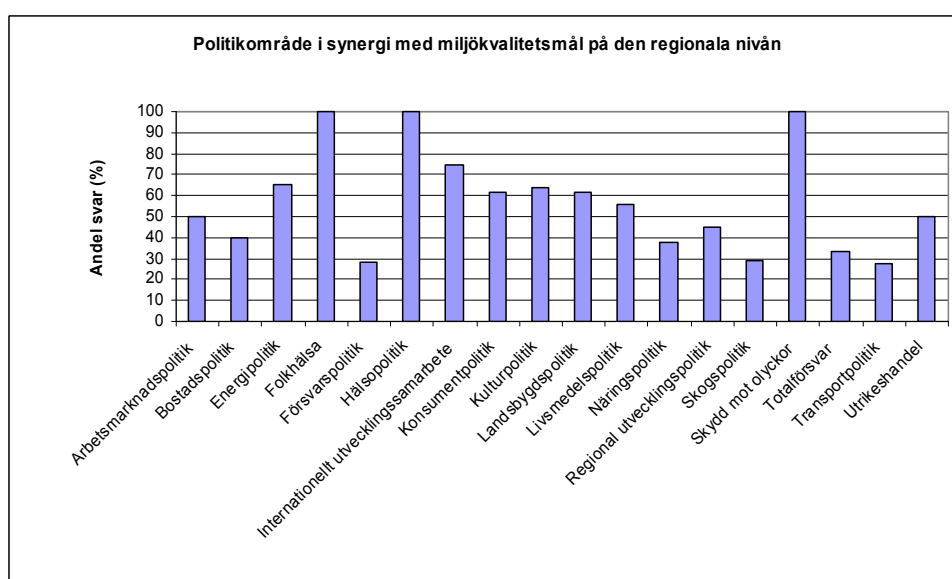
1 Begränsad klimatpåverkan	10 Hav i balans samt levande kust och skärgård
2 Frisk luft	11 Myllrande våtmarker
3 Bara naturlig försurning	12 Levande skogar
4 Giffri miljö	13 Ett rikt jordbrukslandskap
5 Skyddande ozonskikt	14 Storslagen fjällmiljö
6 Säker strålmiljö	15 God bebyggd miljö
7 Ingen övergödning	16 Ett rikt växt- och djurliv
8 Levande sjöar och vattendrag	
9 Grundvatten av god kvalitet	

Förklaringsruta till figur 16.



Figur 17. En sammanställning över de regionala samordnarnas svar på frågan "För vilka miljökvalitetsmål upplever ni de tydligaste synergimöjligheterna med de verksamheter som länsstyrelsen ansvarar för?".

De regionala samordnarnas syn på vilka miljökvalitetsmål det finns synergimöjligheter med skiljer sig gentemot den nationella nivån. *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Myllrande våtmarker* är de som flest tillfrågade bedömer ha synergimöjligheter med de verksamheter som länsstyrelserna ansvarar för.

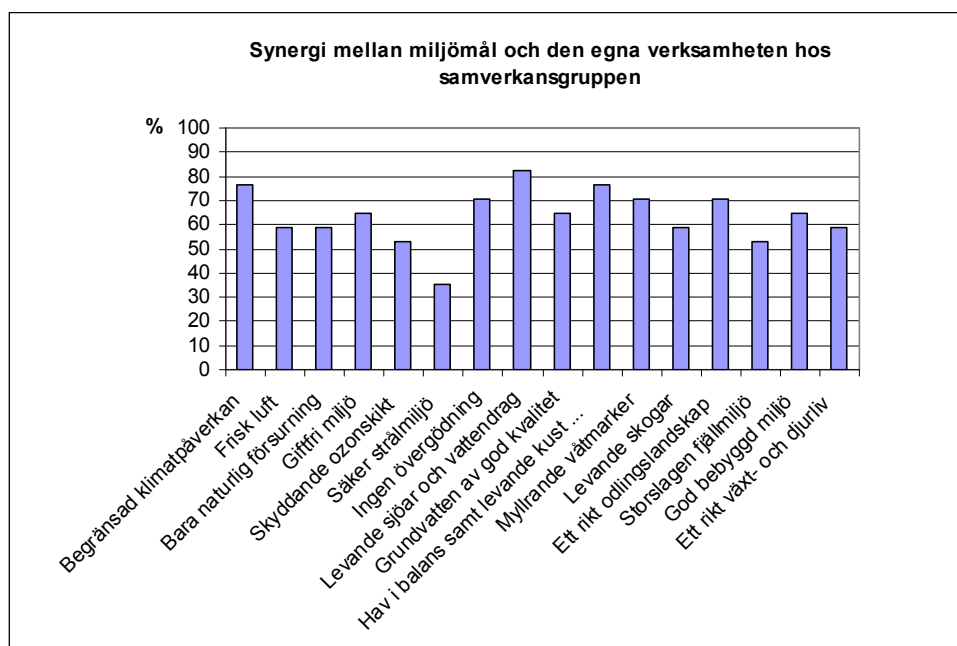


Figur 18. Figur 7. En sammanställning över de regionala samordnarnas svar på frågan "Vilka områden innebär en synergimöjlighet med miljökvalitetsmålen på den regionala nivån, enligt er?".

De politikområden som flest samordnare ser har synergimöjligheter med de regionala miljömålen är folkhälsa, hälsopolitik, internationellt utvecklingsamarbete och skydd mot olyckor. Den bedömningen speglar delvis bedömningen från den nationella nivån.

SYNERGIMÖJLIGHETER I INTERVJUUNDERSÖKNINGEN

Samverkansgruppen fick svara på liknande frågor i intervjuundersökningen. De synergier som de intervjuade i samverkansgruppen kunde identifiera mellan miljömål och den egna verksamheten återfinns i figur 19. Drygt hälften av de svarande ansåg att det finns synergimöjligheter mellan miljömålen och de svarandes verksamheter.



Figur 19. Synergier mellan miljömål och den egna verksamheten enligt de tillfrågade i samverkansgruppen. Svarsfrekvens på denna fråga var 50 procent.

I intervjureresultaten påpekas att synergier finns mellan miljömålen, eller kanske snarare de åtgärder som krävs för att nå målen. Ett exempel är utvecklingen på kemiområdet där intervjuade ser synergimöjligheter mellan *Giftfri miljö* och *Begränsad klimatpåverkan*. Både klimatmålet och målet om en giftfri miljö pekas ut som mål som påverkar och påverkas av samtliga övriga miljökvalitetsmål.

Det är egentligen ingen av de intervjuade som i övrigt är särskilt konkret när det gäller exempel på faktiska synergier mellan dels olika miljökvalitetsmål och dels mellan miljökvalitetsmål och andra samhällsmål. Naturvårdsverkets två representanter sätter kanske ord på detta när de säger att *"Vi försöker analysera vilka konflikter det finns mellan miljömålen, men i praktiken är de inte särskilt stora utan man hittar snarare synergier hela tiden."* Snarare används övergripande och svepande resonemang – till exempel säger en representant för Miljömålsberedningen att: *"Det finns många synergier mellan miljökvalitetsmålen, för många av de gröna målen behöver vi till exempel låga halter av gifter, en god luftkvalitet med mera. Mål 16 hänger mycket ihop med övriga, det gäller God bebyggd miljö på vissa områden."* Den intervjuade från Livsmedelsverket påpekar att hälsa och miljö hänger ofta bra ihop: *"Äter man bra för hälsan ur näringsmässig synpunkt så*

äter man ofta även bra för miljön. Vad gäller säker mat som har gränsvärden för bekämpningsmedel i frukt och grönt så hänger det ihop med Giftfri miljö, att man inte får i sig gifter via födan.”

Det som dock flera tar upp (sex stycken organisationer) är att stora synergimöjligheter finns men att synergier tas omhand för lite, att det är dags att börja tänka i synergitermer istället för i konfliktermer. Intervjuade från Transportstyrelsen, LRF med flera menar att synergier inte tas tillvara tillräckligt i arbetet. Transportstyrelsens representant pekar bland annat på bränslefrågan som kräver att olika sektorer har en samsyn på hur resursfrågan av bränslen och råvaror för alternativa bränslen kan användas på mest effektivt/miljönyttigt sätt. Även infrastrukturfrågan kan kopplas till denna problematik enligt representanten från Transportstyrelsen. Den intervjuade från LRF tar energieffektivisering som exempel och menar att det viktigaste är att jobba med kunskap och attityder, inte bara i effektiviseringsfrågan utan i allmänhet. Den intervjuade menar att en beteendeförändring följd av attitydförändring baserat på kunskap är ett viktigt led i miljömålsarbetet. Även Boverkets representant nämner energieffektivisering: *”Vi har lagt förslag till att det bör finnas en offentlig stadspolitik – där bör man kunna gynna synergier. Det sker inte idag, men vi har fört fram det i många sammanhang de senaste åren.”*

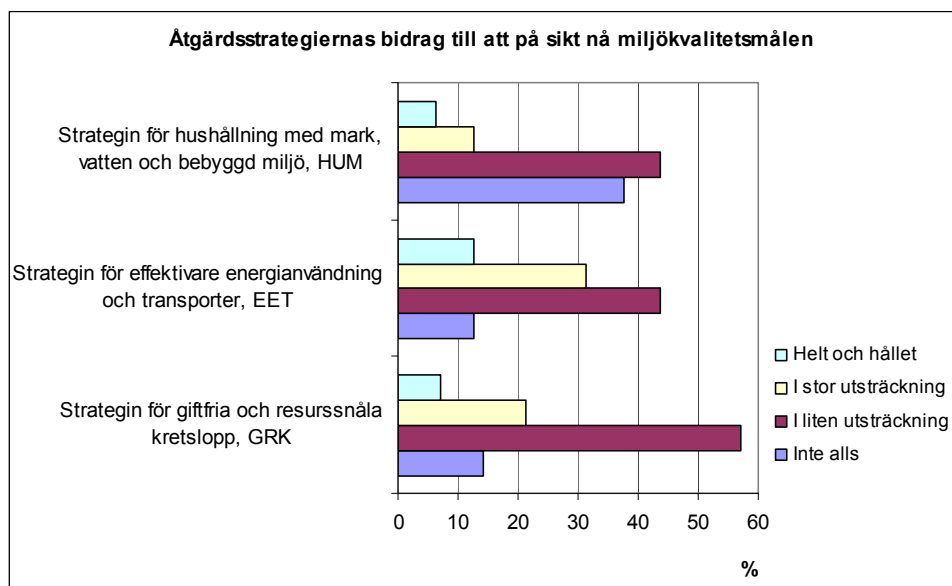
Den intervjuade från SMHI menar att goda synergimöjligheter finns när åtgärderna går hand i hand med kommersiella krafter och kommersiellt användbar teknik kan nyttjas.

Receptet för bättre nyttjande av synergimöjligheter heter samverkan, dels mellan olika myndigheter i miljömålsystemet och dels mellan myndigheter och andra aktörer i systemet, såsom till exempel näringslivet. Samverkan skapar samsyn om till exempel prioriteringar och arbetssätt – samsyn är en potentiell framgångsfaktor som lyfts av flera intervjuade. Vad gäller samverkan mellan myndigheter är andemeningen att för att hitta synergierna måste man jobba gentemot myndigheter som jobbar med andra mål än man själv gör till vardags, då kan man överbrygga ett sektorstänkande när det gäller miljömålen. Den intervjuade från RUS menar att länsstyrelsen har god erfarenhet av att samverka. RUS representant menar att samverkan är en del av ett strategiskt tänkande eftersom man behöver kunna koppla ihop olika styrmedel och ha ett helhetstänk, särskilt som den allmänna trenden är att vi gör mer och mer till miljömålsarbete. Även detta går upp och ner över tiden.

Faktorer som kan bidra till att lösa målkonflikter och problem

I intervjuundersökningen nämndes faktorer som kan bidra till att lösa målkonflikter och problem. I vilken utsträckning de tillfrågade i enkätundersökningen – kontaktpersonerna för de nationella miljö kvalitetsmålen respektive de regionala samordningarna – höll med om dessa påståenden utifrån sina erfarenheter från nationellt respektive regionalt miljöarbete redovisas i detta avsnitt utifrån olika perspektiv.

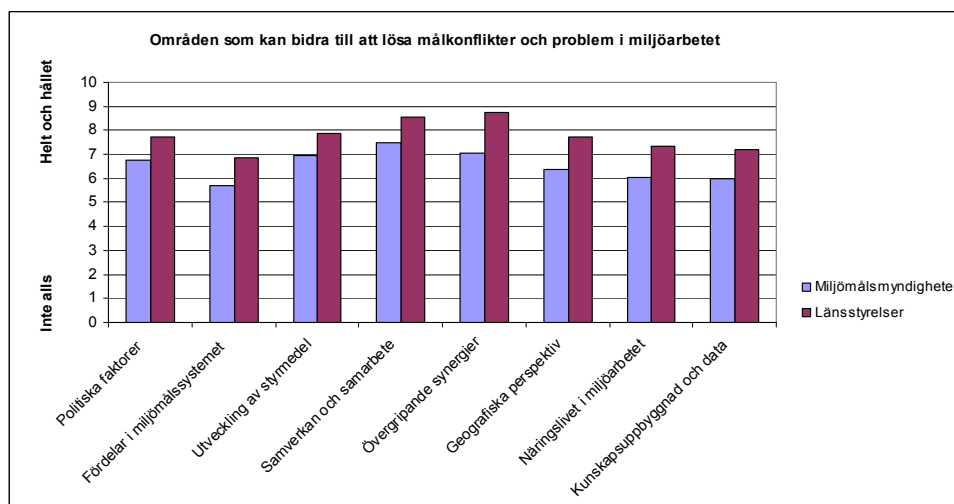
Inledningsvis visas i figur 20 hur samverkansgruppen bedömer de tidigare åtgärdsstrategiernas bidrag till att på sikt nå miljökvalitetsmålen.



Figur 20. De tidigare åtgärdsstrategiernas bidrag till att på sikt nå miljökvalitetsmålen. Svarsfrekvensen på denna fråga var 50 procent.

De svarande ansåg i medeltal att åtgärdsstrategierna endast i liten utsträckning bidragit till att miljökvalitetsmålen på sikt kan nås. När det gäller Strategin för effektivare energianvändning och transporter (EET) så ansåg dock cirka 45 procent att strategin i stor utsträckning eller helt och hållet bidragit till detta.

Figur 21 visar områdena som de tillfrågade myndigheterna bedömer kan bidra till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.



Figur 21. Områdena som enligt de tillfrågade kan bidra till att lösa målkonflikter och problem och därmed möjligheterna att nå målen.

Bilden av vilka områden som kan bidra till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet är samstämmig mellan den nationella och regionala nivån. Länsstyrelserna har generellt sett placerat områdena något högre på skalan, särskilt när det gäller rubriken Övergripande synergier. Här ger de regionala samordnarna i medeltal en 10:a till påståendet: ”När åtgärderna går hand i hand med kommersiella krafter.” De påståenden som får de högsta värdena finns under rubrikerna Samverkan och samarbete, Övergripande synergier samt Utveckling av styrmedel. De påståenden som i minst utsträckning bedöms bidra finns under rubriken Fördelar i miljömålssystemet.

Tabell 6. Påståenden i de två områdena som bedömdes mest bidragande till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet.⁴⁹

Samverkan och samarbete	Övergripande synergier
Framgångsrika internationella förhandlingar	Att vara överens om att ekosystemets begränsningar kommer först
Graden av engagemang från andra länder, samarbete	Att arbeta med den grundläggande konflikten mellan konsumtion och miljöhänsyn
Öka det informella samarbetet – att skapa ett kontaktnät, diskutera frågor	Att optimera miljönyttan och minimera riskerna
Förbättra och utveckla samverkan mellan sektorer	Att se till vad som är samhällsekonomiskt effektivt och kostnadseffektivitet
Samordna och fokusera samverkan till viktiga åtgärder	Tydliggöra miljömålets värde sett ur perspektivet ekosystemtjänster
Ett tvärvolitiskt forum som arbetar mer långsiktigt	Utveckla konsekvensanalyserna på hälsosidan
Att aktörerna som ska göra något är med från början för en samlad syn på vad som ska åstadkommas	När åtgärderna går hand i hand med kommersiella krafter
Konstruktiva dialoger, att berörda involveras så tidigt som möjligt	
Fortsätta att samråda och informera näringen	
Arbeta mer med samhällsplanering med alla aktörer	
Samverkan mellan länsstyrelserna	
Integrerat arbete, till exempel inom den svenska vattenförvaltningen	

Även när det gäller dessa områden så finns det skillnader i bedömning av de påståenden som tillsammans utgör ett område och i de flesta fallen urskiljer sig 1–2 påståenden. När det gäller Geografiska perspektiv så anses ”Kulturresevat – ett styrmedel som kan hantera helheten i ett områdesavsnitt” bidra i lägre grad, särskilt av länsstyrelserna som ger detta 2 enheter lägre poäng.

⁴⁹ Frågan löd: ”I vilken utsträckning bedömer ni att nedanstående faktorer skulle kunna bidra till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet?”

Det påstående under rubriken Politiska faktorer som utmärker sig är ”Att ha prioriteringar mellan miljömålen”, som av de regionala samordnarna får nästan 3 enheter lägre än medelvärdet och av de nationella kontaktpersonerna får 2 enheter lägre än medeltalet.

Högre poäng än respektive områdes medelvärde ges dock till ”Positivt att det är strukturerat för målstyrning – det är bra att ha en vision” med 2 enheter högre och 1.5 enheter högre för ”Miljömålsberedningen ger en parlamentarisk förankring av miljöarbetet” – båda Fördelar i miljömålssystemet. Inom samma område ges dock ”Generationsmålet ökar möjligheterna att kommunicera miljöarbetet” ungefär 3 enheter lägre poäng än medeltalet av de nationella kontaktpersonerna medan de regionala samordnarna sätter 2 enheter lägre än medelvärdet på ”Den nya strukturen gör att miljöarbetet blir mindre riktat till myndigheter och är mera lämpad även för näringslivet”.

Tabell 7 visar de 10 enskilda påståendena som kontaktpersonerna på de nationella miljömålsmyndigheterna respektive de regionala samordnarna ansåg vara mest bidragande till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet.

Tabell 7. De 10 enskilda påståendena som ansågs vara de mest bidragande för miljöarbetet. Medelvärdet för tabellens redovisade påståenden låg för de nationella myndigheterna mellan 7,8–8,21 och för länsstyrelserna mellan 8,85–10 på en skala mellan 1–10.

Nationella miljömålsmyndigheter	Länsstyrelser
Goda politiska beslut utgör förebild	När åtgärderna går hand i hand med kommersiella krafter
Att hitta en bra kombination av olika styrmedel	Att arbeta med den grundläggande målkonflikten mellan konsumtion och miljöhänsyn
Politiska signaler	Att vara överens om att ekosystemets begränsningar kommer först
Att aktörerna som ska göra något är med från början för en samlad syn på vad som ska åstadkommas	Tillräcklig tilldelning av medel
Att vara överens om att ekosystemets begränsningar kommer först	Att hitta en bra kombination av olika styrmedel
Ekonomiska drivkrafter	Ekonomiska drivkrafter
Bra konsekvensanalyser	Samordna och fokusera samverkan till viktiga åtgärder
Konstruktiva dialoger, att berörda involveras så tidigt som möjligt	Positivt att det är strukturerat för målstyrning – det är bra att ha en vision
Informativa åtgärder, i form av dialog och att verka för samsyn i olika	Konstruktiva dialoger, att berörda involveras så tidigt som möjligt
Positivt att det är strukturerat för målstyrning – det är bra att ha en vision	Arbeta mer med samhällsplanering med alla aktörer

Ett temamöte för ytterligare perspektiv

Samverkansgruppens organisationer inbjöds till ett temamöte för att diskutera de resultat som sammanställts fram till tidpunkten för mötet. Under temamötet presenterades huvuddragen i studiens resultat. Därefter genomfördes tre diskussionsövningar för att fånga in ytterligare erfarenheter och perspektiv. Diskussionerna utgick från ett analyserande angreppssätt och delades in i följande diskussionsområden:

1. Oäkta respektive äkta konflikter/problem och synergimöjligheter.
2. Trender i samhällsutvecklingen.
3. Möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Samtliga diskussioner genomfördes i form av inledande diskussioner i mindre grupper samt en avslutande gemensam diskussion. Deltagarna delades in i fyra grupper utifrån kunskap och intresse (Klimat, luft och energi; Giftfria och resursnåla kretslopp; Hav, sötvatten och övergödning samt Skog, jordbruk och fjäll). Alla grupperna fick samma frågor och tanken med indelningen var främst att samtliga perspektiv skulle representeras.

Diskussionerna spelades in och skrevs ner i en separat dokumentation från temamötet. I det här kapitlet presenteras det huvudsakliga resultatet av diskussionerna.

Äkta respektive oäkta konflikter och problem

Intervjuundersökningen som redovisades i de tidigare kapitlen innehöll frågor om vilka målkonflikter och synergier som de intervjuade hade identifierat, om hur man arbetar med dem i dag och om hur de kan lösas. I rapportens inledning beskrivs begreppen oäkta respektive äkta konflikter och problem. Att tänka utifrån dessa begrepp kan vara ett redskap för att se vad som krävs för att lösa konflikterna eller bygga vidare på synergier. Om något är en äkta konflikt, så är lösningen beroende av politiska avvägningar och beslut för att kunna lösas.

Mötesdeltagarna fick därför som första uppgift att välja ut ett antal av de konflikter och synergier som nämnts vid intervjuerna och analysera dem utifrån perspektivet äkta/oäkta. Till sin hjälp hade de ett diskussionsunderlag med tabeller över oäkta respektive äkta konflikter utifrån intervjuretaten.

Inledningsvis fördes en diskussion om vad en äkta och en oäkta konflikt kan vara. En deltagare uttryckte sig så här:

”Målen i sig behöver inte vara i konflikt med varandra men metoderna för att minska påverkan kan vara i konflikt, mer än målen. Det känns mer produktivt att bena i det än att fundera på vad som är äkta eller oäkta. Det är äkta/oäkta beroende på vilken nivå man lägger sig på.”

Ytterligare en deltagare beskrev förhållandet mellan mål och medel utifrån en koppling till genomförandeperspektivet:

”Mål och medel är skillnaden på äkta och oäkta: Mål är äkta då de är satta politiskt. Medlen kan innebära konflikter då de beror på vilka en myndighet valt.”

Citaten visar att när miljömålen ska omsättas till praktisk handling kan målkonflikter uppstå som i hög grad ses som problematiska. Under de följande rubrikerna redovisas ett antal typexempel på äkta och oäkta målkonflikter och problem – interna såväl som externa.

INTERNA KONFLIKTER

En konflikt som togs upp under temamötet var konflikten mellan *Begränsad klimatpåverkan* och *Giftfri miljö*. Det mest konkreta exemplet som nämndes i detta sammanhang är när olika kemiska ämnen används för att uppnå större energieffektivitet eller för att producera förnybar energi, till exempel genom att producera och använda lågenergilampor. Detta leder till minskad energianvändning, men problemet är att det samtidigt leder till att farliga ämnen sprids. Denna konflikt kategoriserades av diskussionsgruppen som en oäkta konflikt i den mån att man med rätt styrning skulle kunna hitta en kemikalieanvändning som är acceptabel även ur giftfrihetssynpunkt.

En äkta, intern konflikt mellan miljö kvalitetsmålen som togs upp var *mellan Begränsad klimatpåverkan* och *Frisk luft*. I detta mål följs vita och svarta partiklar upp. Vissa av dem är bra för klimatet men samtidigt dåliga för hälsan.

Ett annat exempel som nämndes var motsättningen mellan kvantiteten i återvunna flöden av material och kvaliteten på giftfriheten. Genom att utveckla återvinning av stora kvantiteter material ökar också förekomsten av farliga ämnen. Detta benämndes som en äkta intern konflikt, kanske måste man offra den kvantitativa aspekten för att nå ett renare kretslopp.

EXTERNA KONFLIKTER

Under temamötet nämndes att målen för EU:s fiskeripolitik i sig innehåller en konflikt – dessa mål är inte ekologiskt hållbara. Under diskussionen nämndes att konflikten kan vara äkta eller oäkta beroende på vilken påverkansmöjlighet vi har.

Det pekas också på konflikter mellan transportområdet och *God bebyggd miljö*, *Begränsad klimatpåverkan* och *Frisk luft*. Exempelvis så kan kravet på minskade transporter för att minska klimatpåverkan göra att stadsbebyggelse förtätas vilket leder till att luftkvaliteten försämras och bullret ökar.

Mellan giftfria och resurssnåla kretslopp och handelspolitik och ökad ekonomisk tillväxt lyftes en äkta extern konflikt upp. En materialbaserad tillväxt är i klar konflikt med den tidigare strategin om giftfria och resurssnåla kretslopp, GRK.

En annan extern konflikt som klassades som äkta var exploatering av fritidsbebyggelse/privatisering som grund för ökad regional tillväxt kontra *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Friluftslivet påverkas också av detta.

Övergödning i Östersjön lyftes upp som ett problem, både de svenska utsläppen som är väldigt stora men också från jordbruksproduktion i andra länder runt Östersjön. Här finns äkta konflikt mellan matproduktion och övergödning och det krävs internationella överenskommelser för att nå en lösning.

Intensivt brukande av skogsmark är ett annat exempel inom vilket äkta konflikter kan uppstå. Ett högt uttag av energiråvaror konkurrerar med *Ett rikt växt och djurliv* och *Levande sjöar och vattendrag*. Även dessa konflikter kan variera mellan att vara äkta eller oäkta beroende på vilken påverkansmöjlighet vi har. Produktionstrycket på skogen är mycket stort.

Ökad köttkonsumtion och dess påverkan på klimatet diskuterades också. Det kött som ger störst belastning på klimatet ger samtidigt bäst effekter på biologisk mångfald. Om vi åt mer svenskt kött skulle klimatbelastningen minska, men det är svårt att nå på grund av existerande handelsregler.

En grupp lyfte upp att målkonflikter ofta uppstår när en verksamhet breder ut sig i något avseende. De menade att så länge uttaget av en resurs är begränsat så kan olika verksamhetsområden eller mål samexistera, men när resursen börjar ta slut så uppstår konflikter.

En deltagare menade att konflikter som inte hanteras alls, är de mest allvarliga:

"Det som är ett äkta problem är sådant som inte är hanterat av det politiska systemet, t.ex. nötkreaturens utbredning. Om vi inte har system som kan hantera det, då är det verkligen ett äkta problem!"

Äkta respektive oäkta/falska synergier

På samma sätt fick grupperna i uppdrag att plocka ut och diskutera synergier utifrån perspektivet äkta/oäkta. Om något är en äkta synergi, så sker positiv återkoppling/påverkan mellan miljömålen eller mellan miljömål och andra mål. En oäkta synergi å andra sidan sker när för mycket av samma åtgärd leder till problem i relation till andra miljömål eller om synergien endast är skenbar. Det visade sig att den analytiska ramen inte var helt enkel att arbeta utifrån. Mötesdeltagarna hade svårare att enas kring hur en oäkta eller falsk synergi kan definieras. Sammanfattningsvis framfördes följande perspektiv.

En oäkta eller falsk synergi:

- Är en synergi mellan två miljömål som ger negativa konsekvenser för ett tredje mål.
- Uppstår när medlen för att nå ett mål i praktiken krockar med syftet för ett annat mål. Det blir nivåerna som avgör om en synergi är äkta eller inte.
- Är en synergi som egentligen endast är en synergi mellan två mål när man ser till formuleringarna. Egentligen kanske beskrivningarna innebär samma sak.

INTERNA SYNERGIER

Flera grupper pekade på att det i stort finns fler synergier mellan miljömålen, än det finns konflikter.

De äkta synergier som lyftes fram bedömdes ligga mellan:

- Giftfri miljö, god bebyggd miljö och frisk luft
- Biologisk mångfald och giftfria och resurssnåla kretslopp
- Minskade försurade nedfall ger minskad havsförurning
- Klimatmålet och målet om storslagen fjällmiljö (trädgränsens påverkan)

Ett konkret exempel på synergier som lyftes fram var kopplat till jordbruksmark som används för energiproduktion. Gruppen menade att genom att odla energigrödor (framför allt gräs) så kan synergier mellan klimatmålet och målet om minskad övergödning uppstå. Förklaringen ligger i att gräset används till energiproduktion samtidigt som det under sin tillväxtfas binder in de ämnen som leder till övergödning.

En synergi som togs upp rörde insatser utifrån målen mer än själva målen. Gruppen menade att genom en optimerad gödsel användning kan positiva effekter på fler mål än bara övergödning skapas. Detta skulle ge bättre sammanlagda effekter än exempelvis musselodling.

En oäkta synergi skulle kunna vara användningen av bioråvaror till kemikalieproduktion eller bränsle. Detta är ju i sig bra, men om dessa bioråvaror produceras så att de är miljöbelastande (växtskyddsmedel, gödselmedel innehållande farliga ämnen etc.) så blir effekten den motsatta. Syftet skulle vara att minska giftigheten i det man har som råvara, men i praktiken kan man öka spridningen av farliga ämnen.

En oäkta synergi från gruppen giftfria och resurssnåla kretslopp beskrevs så här: *”Det skulle kunna vara en oäkta synergi med en återvinning som är energislukande. Man upprätthåller ett kretslopp till priset av en stor energianvändning. Jag vet inte om detta riktigt funkar. Det kan dock vara ett exempel på att för mycket av en sak blir fel.”*

Ett annat citat som ger perspektiv på begreppet synergi: *”Man kanske ska tolka det så att det är en äkta synergi mellan två aspekter men sen blir det å andra sidan en konflikt med en tredje aspekt.”*

EXTERNA SYNERGIER

De externa synergier som lyftes fram återfinns mellan miljö och hälsa, folkhälsa samt konsumentpolitik.

Ett konkret exempel på synergi mellan biologisk mångfald och regional utveckling är hur de kan samsas kring småskaligt jordbruk:

”Användningen av jordbruksmark idag gör att biologisk mångfald minskar på grund av mer storskaligt jordbruk. Småjordbruk försvinner eller växer igen på grund av detta. En synergi skulle då vara att bevara det småskaliga jordbruket för att gynna den biologiska mångfalden. En ökning av detta skulle även vara positivt för regional utveckling.”

Om trender i samhällsutvecklingen

Ordet trend kommer från engelskan och kan översättas som tendens eller riktning, av engelskans *trend* ”tendera”, ”svänga av”. En trend kännetecknar en stabil, långsiktig förändring i samhället avseende t.ex. ekonomi, demografi, värderingar, intressen eller konsumtionsmönster.⁵⁰ Trender finns på fler nivåer. Ur ett makroperspektiv är de övergripande förändringarna som har stor geografisk spridning och varar över lång tid viktiga. Makroperspektiv ses utifrån områden som politik, samhälle, teknik, miljö och hälsa. Det som händer ur ett makroperspektiv skapar drivkrafter och förutsättningar för trender gällande till exempel konsumentbeteenden.⁵¹ Drivkrafterna bakom en trend är därför centrala för förståelsen av trenden.

Inom ramen för projektet har Naturvårdsverket låtit ett omvärldsanalysföretag sammanfatta och beskriva trendläget i samhällsutvecklingen i dag. Utgångspunkten var i intervjuundersökningens fråga om vilka trender i samhällsutvecklingen de intervjuade såg kunde påverka miljöarbetet positivt eller negativt. Utifrån dessa svar har Docere Intelligence AB sammanfattat och beskrivit trendläget. Sex trender identifierades: Miljömedvetenhet, Naturintresse, Konsumentmakt, Konsumtionsökning, Kortsiktighet och Globalisering.

⁵⁰ Nationalencyklopedin <http://www.ne.se> 2011-10-17.

⁵¹ Docere Intelligence AB (2011), Trendrapport Naturvårdsverket juni 2011.

Inledningsvis sammanfattar Docere Intelligence AB trendläget på följande sätt:

Osäkerheterna i konjunkturen tillsammans med miljö- och klimatdebatten har gjort att fler börjat omvärdera sin konsumtion, det är inte längre försvarbart med ”shop til you drop”. Men vi konsumerar fortfarande mycket. Enligt Göteborgs handels- högskolas årliga konsumtionsrapport så har den privata konsumtionen i Sverige ökat med 27 procent de senaste 10 åren. Enligt dansk statistik har den danska konsumtionen ökat med 30 procent mellan 1990–2007. Efter en svag nedgång i samband med finanskrisen har den globala konsumtionen (mätt i BNP) tagit fart igen. Det är särskilt konsumtionen av kultur, fritid, kläder och skor samt konsumtion av kommunikation som ökat, denna utveckling har skett i Norge, Sverige och Danmark. Det är alltså identitets- och livsstilskonsumtion som ökat och det finns en tendens till att vi prioriterar nöje före nytta och vi värdesätter innovationer, spänning och underhållning.

De sex trenderna beskrivs översiktligt i tabell 8. Samtliga trender innehåller positiva och negativa inslag, men de har klassificerats som positiva/negativa utifrån det som varit övervägande. I bilaga 6 beskrivs de olika trenderna mer ingående med avseende på drivkrafter för och emot, osäkerhet, förändringshastighet, konflikt och synergier med andra samhällstrender och tänkbar utveckling på sikt.

Tabell 8. Sex övergripande trender.

Trend	Beskrivning
+ Miljömedvetenhet	Fler och fler blir allt mer medvetna om viktiga miljöfrågor. Att jordens resurser är ändliga och att ansvaret även ligger på individen blir en vanligare insikt. En riktigt stark trend.
+ Naturintresse	Intresset för naturen ökar. Allt ifrån att vara och bo nära naturen till naturliga produkter och mode som har ett naturinslag. Att erbjuda och efterfråga ekologiska varor är i dag en självklarhet.
+ Konsumentmakt	Miljöarbetet börjar gå från skrivelser och policys till att man faktiskt gör något. Allt fler företag arbetar i dag aktivt med miljörelaterade frågor som en viktig del i profileringsarbetet. Konsumenten börjar ställa högre krav på sina leverantörer och ”röstas oftare med fötterna”. Den ökade populariteten för sociala medier är en stark drivkraft.
- Konsumtionsökning	Kontinuerlig ökad konsumtion präglar samhället. Tillväxtekonomin driver utvecklingen och principen leder till att resursutnyttjandet ökar. Produktionen, transporter och avfallsmängden etc. ökar också. Dock en motsägelsefull trend då flera effekter av trenden är negativa och skapar osäkerhet hos konsumenterna.
- Kortsiktighet	I den globala ekonomin finns en trend att företag blir mer kortsiktiga i sitt ekonomiska beteende. Att redovisa sitt ekonomiska resultat kvartalsvis och bli bedömd av marknaden leder ibland till att långsiktigt viktiga frågor får stå tillbaka.
- Globalisering	Ett ökande utbyte mellan länder leder till ökat resande, ökat utnyttjande av varandras resurser samt lite av en kapprustning vad beträffar tillväxt. Bättre kommunikationer gör att avstånden mellan människor både fysiskt och digitalt minskar.

EEA har utifrån en beskrivning av globala megatrender bedömt dessa trenders påverkan på utvecklingen i Europa och miljön.⁵² EEA beskriver megatrenderna utifrån följande områden: socialt, teknologiskt, ekonomiskt, miljömässigt och politiskt, se tabell 9. Ingen av de globala megatrenderna är odelat positiva för miljöarbetet – de har i förlängningen snarare en negativ inverkan på miljötilståndet. De globala megatrenderna påverkar även utvecklingen i Sverige. Det är främst de globala trenderna med stark koppling till ekonomi som är tydligast sammanlänkade med de trender som beskrivs i tabell 8.

Tabell 9 Globala megatrender enligt EEA (2011)

<p>SOCIALT</p> <p>1 Ökande globala skillnader i trender för befolkningsutveckling: befolkningen åldras, ökar och utvandrar</p> <p>2 Urbana livsmönster: städer växer och konsumtionen ökar</p> <p>3 Förskjutningar i sjukdomsbörda och förändrad risk för pandemi</p> <p>TEKNOLOGISKT</p> <p>4 Accelererande teknikutveckling: på väg mot det okända</p> <p>EKONOMISKT</p> <p>5 Fortsatt ekonomisk tillväxt?</p> <p>6 Globala maktskiften: från en unipolär till multipolär värld</p> <p>7 Ökad global konkurrens om naturresurser</p> <p>MILJÖMÄSSIGT</p> <p>8 Minskande tillgångar av naturresurser</p> <p>9 Allvarliga konsekvenser till följd av klimatets förändring</p> <p>10 Ökad ohållbar belastning på miljön</p> <p>POLITISKT</p> <p>11 Globala miljöregler och regimer: ökad fragmentering, men konvergerande</p>

Trender i samhället förekommer parallellt med varandra och påverkar samhällsutvecklingen åt olika håll. Politikområden som enligt tidigare kapitel står i konflikt eller synergi med miljö kvalitetsmålen ligger i linje med de trender som pekas ut i intervjuundersökningen. Människor är mer miljömedvetna (köper bättre) men samtidigt sker en konsumtionsökning (köper mer).

⁵²EEA (2011). The European environment – state and outlook 2010: assessment of global megatrends.

De negativa trenderna ansågs relevanta. De kopplar också tydligt till de globala megatrenderna. De positiva trenderna ansågs endast delvis relevanta och många ifrågasatte dess sanningsvärde. En samlad bedömning ser ut som i tabell 10.

Tabell 10. En samlad bedömning av trenderna utifrån diskussionerna på temamötet

	Är trenden sann?	Är trenden relevant?
Miljömedvetenhet	Ja	Tveksamt
Naturintresse	Tveksamt	Tveksamt
Konsumentmakt	Tveksamt	Tveksamt
Konsumtionsökning	Ja	Ja
Kortsiktighet	Ja	Ja
Globalisering	Ja	Delvis, dock inte enbart negativ

Många ifrågasatte om naturintresset i samhället är ökande. Någon menade att naturintresset har blivit allt mer polariserat mellan grupper, vissa är ute i naturen mycket och andra inte alls och att friluftsliv har blivit statushöjande. Någon annan menade att det finns undersökningar som tyder på att utvecklingen går åt andra hållet, att barns naturvana minskar etc. Ytterligare någon påpekade att naturintresset mer och mer betyder ett intresse av att konsumera naturen mer än att förstå dess värde.

Några trender saknades enligt deltagarna. Hälsotrenden lyftes upp av de flesta, men även urbanisering och teknikutveckling, som ju också återfinns bland megatrenderna.

En annan problematisering av trenderna som kom upp var konsumtionsökningens betydelse. Beroende på vad som konsumeras har den mer eller mindre påverkan på miljön. Är konsumtionen i huvudsak materialbaserad utgör den ett stort problem.

VILKA AKTÖRER KAN PÅVERKA UTVECKLINGEN

Diskussionsgrupperna hade en liknande syn på vilka aktörer som är betydelsefulla för att förstärka de positiva trenderna och bromsa de negativa. Följande aktörer nämndes som viktiga för båda perspektiven:

- Politiker
- Myndigheter
- Medierna (inkl. sociala medier)
- Konsument- och miljöorganisationer
- Näringslivet/företagen
- Lärare/skolan
- EU
- WTO
- SVT

Flera av grupperna lyfte upp skolmiljön och barn/ungdomar som en mycket viktig kanal. Kunskapsnivån i samhället måste höjas och det är självklart att starta där. Flera lyfte också upp kulturfärens betydelse och lyfte frågan om kulturbärarnas roll för miljöarbetet. Varför så få kulturpersonligheter eller andra kända personer engagerat sig i miljöfrågan i relation till andra ”good-will”-frågor, var en fråga som lyftes.

Flera av grupperna nämnde betydelsen av relevanta internationella överenskommelser för miljöarbetets framgång. Någon nämnde behovet av starka styrmedel för att skapa konsumtionseffekter av politiken, strafftullar på EU-nivå exempelvis. Teknikupphandling och offentlig upphandling skulle också kunna vara ett bra potentiellt arbetsfält. Detta är exempel som nämndes undermötet och som handlar om hur effekterna av trenderna skulle kunna bromsas.

Möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Avslutningsvis fick grupperna diskutera om miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås, och på vilket sätt. Samtliga grupper var överens om att det inte var möjligt att nå miljökvalitetsmålen nu, och inte heller generationsmålet. Röster från diskussionerna kring detta:

”Nej, det är för kort tid kvar.[...] Det kräver en samhällsomställning och många aktiva beslut.”

”När det gäller biologisk mångfald så finns det för många konflikter och för många arter som är på utdöende. Vi har också för lite kunskap om många arter”

”Generationsmålet är omöjligt till 2020 .[...] Det kan inte lösas i Sverige, man måste ta till bredare lösningar”.

HUR KAN VI BÄST NYTTJA SYNERGIMÖJLIGHETERNA?

En grupp menade att man ska försöka känna av vad som för tillfället är möjligt att påverka och lägga fokus på det, *”plocka lågt hängande frukter”*. Ett exempel skulle kunna vara trender som är inne just nu, så som hälsa och till viss del turism.

Två av grupperna lyfte upp att man i större utsträckning måste se till flera mål samtidigt, istället för ett åt gången. Genom att jobba via andra mål i samhället kan man få bättre draghjälp i miljöarbetet. En grupp pekade på att strategier, så som miljömålsberedningens med hållbar markanvändning totalt sett, är sådant bör man jobba mer med.

En tredje grupp lyfte upp ökad samordning och samverkan över miljömålsgränser och sektorer. Ökat fokus på uppföljning av miljöarbetet (inte bara tillståndet) så som politik, styrmedel och strategier nämndes också.

Bättre information och kommunikation lyftes också upp. Myndigheter och forskare är inte så bra på att uttrycka sig förståeligt, det borde kunna förbättras, menade en grupp.

VILKA MÅLKONFLIKTER SKA PRIORITERAS?

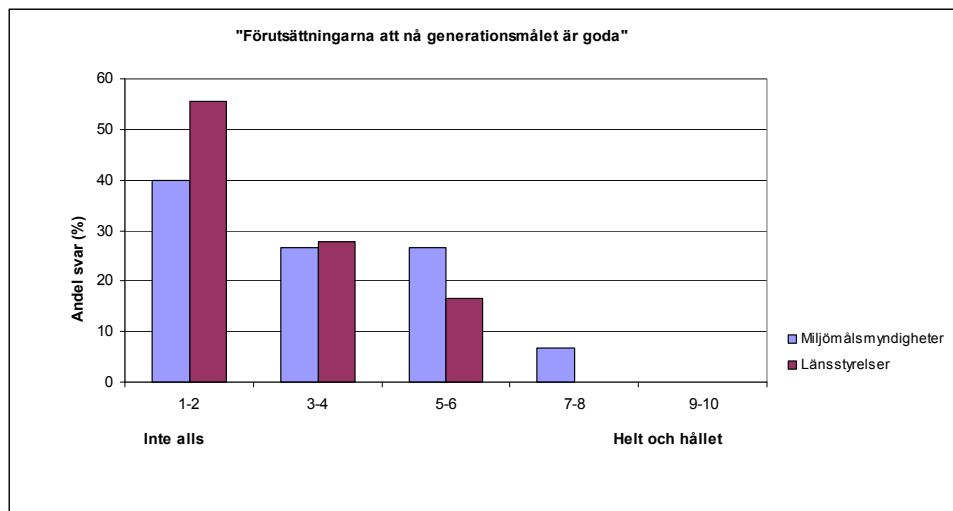
I diskussionen lyftes följande konflikter särskilt upp som viktiga att prioritera:

- Ekonomisk tillväxt *kontra* långsiktigt miljömålsarbete
- Hållbar samhällsplanering *kontra* regional tillväxt
- Hållbar markanvändning *kontra* skogsbruk
- Jordbrukskonsumtion *kontra* god miljö/ingen övergödning
- Markkonflikter *kontra* energi och mat till alla
- Klimatmålet *kontra* markanvändning *kontra* biologisk mångfald
- Hur kan vi ha ett ekonomiskt system som fungerar utan hög konsumtion?

Diskussionerna rörde sig mycket kring problematiken mellan tillväxt och miljö. Några funderade över tillväxtbegreppet, som borde breddas från att enbart handla om BNP mot en ”grön BNP” där både välstånd och miljö kunde rymmas. Flera trodde på starka styrmedel som lösningen, t.ex. höga CO2-skatter. Någon pekade på potentiella synergieffekter i att gå tillbaka till hållbarhetsbegreppet från Rio-konferensen. Genom att involvera även de sociala aspekterna, hälsa, välfärd, fattigdomsbekämpning etc kan nya synergier födas.

Ett förslag var att man inom naturvårdspolitiken borde skifta fokus från rödlistat till ekosystemtjänster och därmed nå längre. Att allt miljöarbete/strategier som tas fram måste vara väl förankrat politiskt för att något ska hända, liksom att involvera fler aktörer (bl.a. näringslivet), var de flesta överens om.

Även enkätundersökningen belyste frågan om måluppfyllelse. I figur 23 finns resultat som rör måluppfyllelse av generationsmålet. Resultatet går i linje med vad som framkom under temamötet.



Figur 23. Huruvida de tillfrågade kontaktpersonerna för miljö kvalitetsmålen respektive samordnarna för det regionala miljömålsarbetet bedömer att förutsättningarna att nå generationsmålet är goda.

En tillfrågad i enkätundersökningen motiverar sitt svar så här:

”Förutsättningarna att nå generationsmålet är goda, men det är endast möjligt att nå ända fram om det finns en genuin vilja i samhället för att vi ska klara målet. Vad vi behöver är kraftfulla satsningar (inte bara ord) från nuvarande och framtida regeringar som visar att man tar det här på allvar.”

Diskussion och slutsatser

Generationsmålet och miljökvalitetsmålen är allmänt formulerade och ska vara styrande på en övergripande nivå. Arbetet med att uppnå målen förutsätter dock att hela samhället omfattas. Synergimöjligheter, målkonflikter och problem kopplade till miljökvalitetsmålen förekommer på samtliga nivåer i samhället och återfinns såväl mellan miljökvalitetsmålen som mellan miljökvalitetsmål och andra politikområden. Denna studie närmar sig frågan om konflikter och synergier på ett övergripande och generellt plan, främst genom att nyckelaktörer i miljömålsarbetet fått ge sin bild. Resultaten möjliggör därutöver ett antal nedslag i frågan utifrån de perspektiv som studien har fokuserat på.

Ett viktigt redskap för att kunna nå miljömålen är införande av styrmedel i syfte att leda utvecklingen åt rätt håll. Många myndigheter har i uppdrag att verka för att miljömålen ska uppnås. En mängd andra aktörer på olika nivåer i samhället genomför dessutom åtgärder som kan förbättra miljön och därigenom bidra till måluppfyllelse. Mellan olika styrmedel och åtgärder finns synergimöjligheter, målkonflikter och problem. Synergier och konflikter kan också uppstå mellan ett visst miljökvalitetsmål och åtgärder som genomförs för att uppnå ett annat miljökvalitetsmål.

Denna studie har ett aktörsinriktat perspektiv. Utgångspunkterna för studien bygger på delar av tidigare rapporter från Naturvårdsverket som hanterat frågan om konflikter och synergier kopplade till miljökvalitetsmålen. Bakgrundsdata bygger på myndigheternas tidigare rapporteringar och studiens resultat visar myndigheternas perspektiv – personer i nyckelpositioner inom rapportering och samverkan kring miljökvalitetsmålen har intervjuats eller bidragit genom att svara på enkätundersökningar.

Identifierade synergimöjligheter och problem

Studiens resultat visar att de som arbetar inom miljömålssystemet – samverkansgruppen, kontaktpersonerna för respektive miljökvalitetsmål på myndigheterna samt de regionala samordnarna – uppger att de i stort ser fler synergimöjligheter än konflikter inom systemet. Mellan miljömålen och andra politikområden ser man också fler synergimöjligheter än konflikter, men antalet synergimöjligheter är inte riktigt lika stort som mellan miljökvalitetsmålen.

BESKRIVNA MÅLKONFLIKTER 2008 OCH 2011

Det tycks ha skett en viss förskjutning i var målkonflikterna finns. Den tydligaste konflikten inom miljömålssystemet på nationell nivå verkar finnas kopplad till *Begränsad klimatpåverkan* utifrån vad respondenter från övriga miljömålsansvariga myndigheter uppger. Elva kontaktpersoner uppger att det finns interna målkonflikter i förhållande till *Begränsad klimatpåverkan*. Kontaktpersonen för miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* ser själv interna målkonflikter endast i förhållande till fyra andra miljökvalitetsmål. Interna målkonflikter uppges också

finnas kopplat till *Ingen övergödning* och *Levande skogar*. Mellan miljö kvalitetsmålen och politikområdena så framträder främst näringspolitik, skogspolitik, energipolitik och regional utvecklingspolitik som områden för externa målkonflikter. Kontaktpersonerna för miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *Storslagen fjällmiljö* uppger flest externa målkonflikter i förhållande till andra politikområden.

I de underlag som togs fram inför 2008 års fördjupade utvärdering, lyfte flertalet sektorsmyndigheter fram att det var i relationen mellan miljömålen och konsumentpolitik, livsmedelspolitik, arbetsmarknadspolitik och utrikeshandel som det fanns externa målkonflikter. Sektorsmyndigheterna lyfte också fram att konflikter främst fanns kopplade till miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt odlingslandskap*.

På den regionala nivån framträdde 2008 en bild av att näringspolitik, regional utvecklingspolitik och transportpolitik var de områden där flest länsstyrelser upplevde externa målkonflikter. De miljö kvalitetsmål som pekades ut vara i konflikt med andra politikområden var främst *Begränsad klimatpåverkan*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt odlingslandskap*. I denna studie som tagits fram 2011 framträder försvarspolitik, skogspolitik och transportpolitik som områden som de regionala samordnarna främst ser vara i konflikt med de regionala miljömålen. Transportpolitiken visar sig således vara det område som uppgivits vara problematiskt 2008 såväl som 2011. Det framgår även att de miljö kvalitetsmål som främst står i konflikt med de verksamheter som länsstyrelsen ansvarar för utgörs av *Grundvatten av god kvalitet* samt *Storslagen fjällmiljö*.

BESKRIVNA SYNERGIER 2008 OCH 2011

Det är delvis andra synergimöjligheter som pekats ut 2011 i förhållande till 2008. Resultaten från denna studie 2011 visar att kontaktpersonerna för miljö kvalitetsmålen på myndigheterna främst pekar ut interna synergimöjligheter relaterat till *Ingen övergödning*, *Ett rikt växt- och djurliv* samt *Begränsad klimatpåverkan*. Resultaten visar också att synergimöjligheter främst bedöms finnas mellan det egna målet och folkhälsopolitik, skogspolitik, energipolitik och internationell utvecklingspolitik. I underlagen från 2008 ansåg flest sektorsmyndigheter att det fanns synergimöjligheter med transport, energi- och konsumentpolitik och miljömålen. De mål som främst pekades ut vara i synergi med andra politikområden var *Begränsad klimatpåverkan*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *God bebyggd miljö*.

På den regionala nivån såg länsstyrelserna 2008 synergimöjligheter mellan miljömålen, näringspolitiken, folkhälsopolitiken och transportpolitiken. Flest länsstyrelser ansåg att det fanns synergimöjligheter kopplade till *Begränsad klimatpåverkan*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *God bebyggd miljö*. Resultaten i denna studie visar att de regionala samordnarna främst ser synergimöjligheter mellan de regionala miljömålen och folkhälsopolitik, hälsopolitik och skydd mot olyckor.

REFLEKTIONER KRING SYNERGIER OCH KONFLIKTER

Studierna från 2008 och de som genomförts 2011 är inte helt jämförbara då materialet är insamlat på olika sätt och frågorna är delvis annorlunda. Vår tolkning är dock att en viss förändring tycks ha skett över tid både vad gäller var konflikterna finns och var myndigheterna ser synergimöjligheter, vissa delar är dock oförändrade.

I underlagsmaterial till den fördjupade utvärderingen 2008 konstaterades man att vissa målområden definierades ha många kontaktytor både utifrån perspektivet synergimöjlighet och utifrån perspektivet målkonflikt. På den nationella nivån gällde detta främst konsumentpolitik. Motsvarande för den regionala nivån var näringspolitik och regional utvecklingspolitik. Detta kan tolkas som att konflikter och synergier kan existera parallellt, men även som att om en konflikt kan lösas kan synergieffekter uppstå. I denna studie kan man se liknande tendenser. På den nationella nivån ser myndigheterna både konflikter och synergimöjligheter mellan miljömålen och energipolitiken samt skogspolitiken, medan det på den regionala nivån inte återspeglas några tydliga sådana områden.

Vi vill uppmärksamma det resultat som visar att vissa av kontaktpersonerna för miljö kvalitetsmålen på myndigheterna inte sett varken konflikter eller synergier med vissa andra miljö kvalitetsmål. En förklaring skulle kunna vara att kontaktytorna mellan målen hittills har varit så få, vilket gör att kontaktpersonen inte sett några konflikter men inte heller kan föreställa sig en möjlig synergi. Det skulle också kunna vara en ytterligare förklaring till att det finns mål som både är i konflikt och synergi med varandra. Mer och fler samarbeten skulle således kunna skapa fler synergimöjligheter samt förtydliga om och var målkonflikter kan uppträda.

Det är också intressant att fundera på att det inte verkar finnas någon direkt spegling mellan konflikter och synergimöjligheter i anslutning till miljö kvalitetsmålen. Det är inte per automatik så att kontaktpersonen för ett miljömål som upplever en konflikt med ett annat mål, speglas av en konfliktupplevelse av kontaktpersonen för det aktuella målet.

Rådigheten avgör konfliktens äkthet

En utgångspunkt i denna studie har varit att studera och kategorisera målkonflikter och synergimöjligheter utifrån perspektivet äkta och oäkta. När det gäller konflikter så är distinktionen mellan äkta och oäkta att en äkta konflikt är något som inte kan lösas inom förvaltningen på något sätt, medan en oäkta målkonflikt kan lösas med hjälp av bättre teknik, ökad effektivitet, samarbete etc. En äkta konflikt måste lösas med beslut på den politiska nivån och har ofta med prioriteringar att göra. En viktig iakttagelse i detta är att en specifik konflikt kan samtidigt vara både oäkta och äkta beroende på var i systemet frågan ställs och vilken rådighet aktören i fråga har. Detta utvecklas nedan.

Syftet med att analysera resultaten utifrån perspektivet äkta och oäkta är att skilja ut de verkliga och mest problematiska konflikterna, vilket i sin tur kan bidra till att skapa ett underlag för kommande beslut kring eventuella omformuleringar, prioriteringar eller åtgärder.

ÄKTA OCH OÄKTA KONFLIKTER ELLER PROBLEM

Studiens resultat visar att det verkar finnas flest och mest allvarliga konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra politikområden, det vill säga att de externa målkonflikterna är mest problematiska. Få äkta konflikter verkar finnas mellan miljökvalitetsmålen. Många av konflikterna med andra politikområden beskrivs av studiens respondenter som äkta och det är tydligt att de måste lösas med hjälp av politiska ställningstaganden.

Även inom förvaltningen av miljömålsarbetet, beskrivs problem i form av exempelvis bristande samverkan och resurser, det vill säga organisatoriska problem. I några fall är exemplen som ges tydligt oäkta problem, som i de fall där en myndighet har möjlighet att öka samverkan eller göra en omfördelning av resurser för att lösa ett problem. Om en myndighets instruktion inte underlättar samverkan med andra myndigheter inom miljömålsförvaltningen eller om resurstilldelningen är underdimensionerad, så utgör detta ett äkta problem sett i ett förvaltningsperspektiv. Även förutsättningar som i sig inte är kopplade till miljömålssystemet, så som internationellt beroende eller när andra samhällsmål är styrande, utgör äkta konflikter och problem. När produktionsmålen inom ett politikområde (till exempel skogspolitik) står i konflikt med hänsynsmål (till exempel miljökvalitetsmålen) framträder produktionsmålen tydligare och blir styrande för utvecklingen. Detta blir utifrån miljömålen en tydlig äkta konflikt som för sin lösning behöver tydliga politiska riktlinjer.

Gränsdragningen mellan oäkta och äkta konflikter är inte alltid tydlig. Diskussionerna vid det temamöte som genomfördes inom ramen för studien visar tydligt på detta.

En aktör som ställs inför en målkonflikt agerar utifrån sina förutsättningar. Hur aktörer agerar när konflikten väl är ett faktum varierar, bland annat utifrån vilken strategi man väljer.⁵⁴ Resultaten visar att det vanligast förekommande sättet att hantera en konflikt med ett annat mål eller politikområde hos samtliga tillfrågade i enkäter och intervjuer, är kopplade till konkurrensstrategin och i andra hand problemlösningstrategin. En tänkbar förklaring till att konkurrensstrategin är vanlig kan vara att när målen för den egna verksamheten krockar med andra produktionsmål och med hänsynsmål i form av miljökvalitetsmålen, så arbetar aktörerna i första hand för det perspektiv de verkar i, det som står dem närmast.

⁵⁴ Detta beskrivs på s. 40 ff.

Äkta synergier och vissa fallgropar

En ytterligare dimension när det gäller att identifiera synergier är en kategorisering av om en synergi är äkta eller oäkta/falsk. En till synes äkta synergi kan i en utvecklad analys visa sig vara oäkta så till vida att en synergi mellan två mål kan ge negativa följder för ett tredje mål, eller att för mycket av en åtgärd kan ge negativa konsekvenser på sikt.

Att göra uppdelningen mellan äkta och oäkta/falsk för synergier visade sig vara en stor utmaning. Det har varit svårt att definiera tydliga oäkta synergier. Lärdomen från det försök som gjorts inom ramen för denna studie visar på att uppdelningen kan ha både för- och nackdelar.

I de diskussioner som fördes på temamötet definierades de flesta synergier som lyftes fram kopplade till miljö kvalitetsmålen som äkta. I viss mån kan synergier dock ge negativa konsekvenser direkt eller på sikt. Följande citat speglar detta: *”Man kanske ska tolka det som att det är en äkta synergi mellan två aspekter men sen blir det å andra sidan en konflikt med en tredje aspekt.”*

Att i det fortsatta miljömålsarbetet ha med sig synsättet att synergier kan vara falska eller oäkta kan bidra till att upptäcka fallgropar, till exempel att synergier på en nivå kan visa sig ha negativa effekter på en annan nivå. Att beakta detta faktum kan göra aktörer uppmärksamma på behovet av noggranna konsekvensbedömningar, även i relation till miljö kvalitetsmål som vid en första anblick inte anses beröras av en åtgärd. Det kan också vara en hjälp för att skilja ut vilka synergier som är mest resurseffektiva bygga vidare på.

SAMSTÄMMIGHET UTIFRÅN OPRECISA MÅL

Generella målbeskrivningar för verksamheter inom olika politikområden är ofta övergripande och därför i praktiken något oprecisa⁵⁵. Det går ofta att på denna nivå finna en samstämmighet om i vilken riktning de olika verksamheterna ska röra sig för att samtidigt ta hänsyn till de hänsynsmål som går på tvären, till exempel miljö kvalitetsmålen. De stora problemen uppstår när det kommer till genomförande: vad är det som ska genomföras för att målen ska nås – och av vem? Detta är det som kan definieras som procedurrella eller organisatoriska konflikter. På alla nivåer i samhället finns avgöranden som kan bidra till att målen nås och många aktörer som kan fatta beslut som leder till det motsatta. Det är när vi kommer till handling som konflikter och problem tydliggörs. Målkonflikter handlar delvis om vem som gör vad av målen, det vill säga hur målen operationaliseras. Det är också avgörande hur ansvar och uppgifter fördelas.

⁵⁵ Jämför Johansson (2008).

När de övergripande målen ska omsättas i handling sker detta ofta av tjänstemän inom olika myndigheter och av aktörer inom ett flertal organisationer. Dessa organisationer utgör i sig delsystem i samhället. Det faktum att olika delsystem har olika logik och kommunikation, gör att den disciplin inom vilken tjänstemännen är skolade har betydelse för hur de övergripande begreppen tolkas när ord ska gå till handling. Det är troligt att den samstämmighet som på övergripande nivå återfinns mellan politikområden i vissa fall egentligen utgör en falsk synergi.

Faktorer som verkar för och emot måluppfyllelse – en jämförelse

En viktig uppgift för denna studie är att visa en bild av vilka krafter som verkar i riktning mot en möjlig måluppfyllelse, och vilka faktorer som kan försvåra. En jämförelse gjordes mellan den nationella och den regionala nivån. Resultaten visar en samstämmig bild mellan de båda nivåerna.

De faktorer som pekas ut som bidragande till måluppfyllelse i studiens resultat är ökad samverkan och samarbete, både myndigheter emellan samt med näringslivet. Övergripande strategier så som att fokusera på ekosystemtjänster, att analysera vad som är samhällsekonomiskt effektivt, att fokusera på åtgärder som går hand i hand med kommersiella krafter, att samla aktörer runt samhällsplanering samt att vara överens om att ekosystemets begränsningar kommer först, är de faktorer som de tillfrågade bedömer i störst utsträckning kan bidra till måluppfyllelse.

Även i detta sammanhang lyfts det politiska systemets betydelse upp. Genom goda politiska beslut som utgör en förebild, en bra kombination av olika styrmedel, bra konsekvensanalyser och konstruktiva dialoger kan utvecklingen gå mot ökad måluppfyllelse.

De försvårande faktorer som pekas ut i studien är främst sådana som har med det ekonomiska systemet och miljöarbetet att göra, liksom de politiska förutsättningarna. Resultaten visar att respondenterna upplever följande faktorer som försvårande: det finns ett kortsiktigt tänkande i politiken, konflikt när man vill utnyttja mer än miljön tillåter, krav på hög lönsamhet och avkastning, förändringar som kräver ändrat beteende och/eller konsumtionsmönster samt att miljöpåverkan inte täcks av en varas pris.

Även sådant som ligger inom myndigheternas arbete lyfts upp som förhindrande faktorer: tidspress, förändringar i miljömålssystemet och verksamheten samt ökade krav parallellt med minskade resurser.

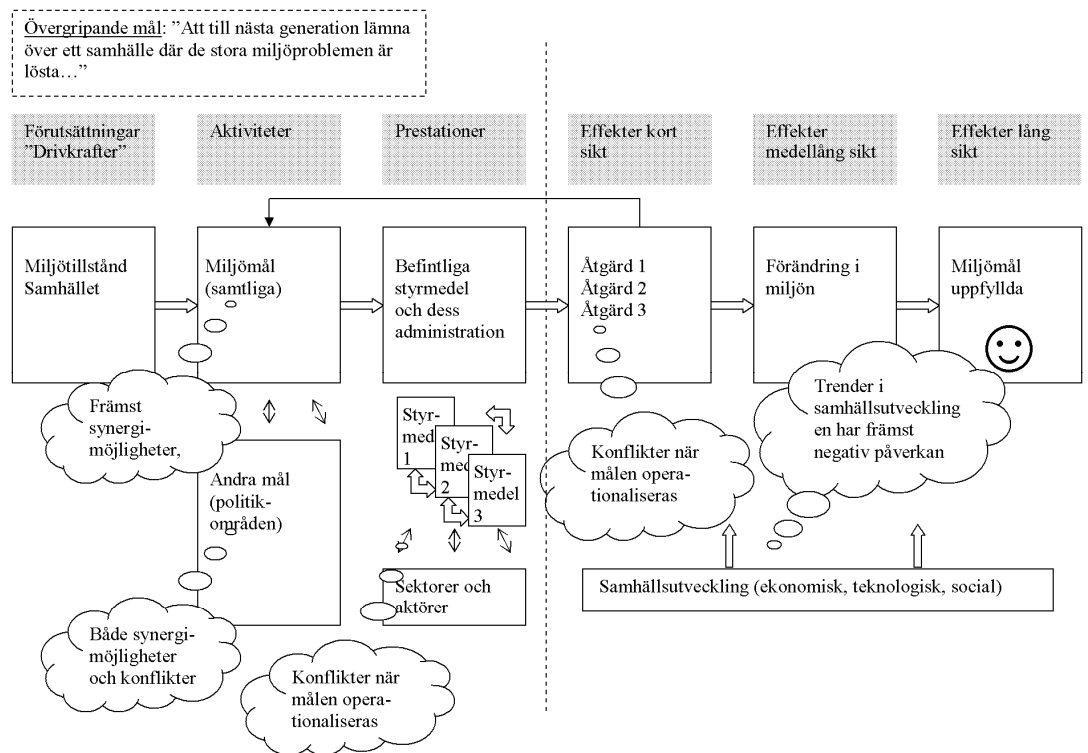
Hur trender i samhället kan spela in

Trender i samhällsutvecklingen har stor påverkan på möjligheterna att nå miljömålen. Trender med negativ inverkan på miljöarbetet förstärker målkonflikterna och de positiva trenderna kan förstärka synergimöjligheterna. Trenderna synliggör vad

som styr oss och vad vi kan göra något åt. De negativa trenderna rör sig mer på en samhällelig nivå och är främst kopplade till ekonomi, så som ökad konsumtion och ekonomisk kortsiktighet. De positiva trender som hanterats i studien, till exempel konsumentmakt och miljöintresse, ligger på individnivå.

Hänsynsmål – till exempel miljö kvalitetsmålen – driver inte samhällsutvecklingen eftersom de inte får samma företräde som tydliga produktionsmål. Det gör i högre grad frågan om en god ekonomisk utveckling och ett socialt välbefinnande, till exempel hälsa. Den stora påverkan som miljömålsarbetet har att brottas med ligger i samhällsutvecklingen och de trender/utvecklingslinjer som styr oss. En stor utmaning ligger i att kombinera en god ekonomisk utveckling som inte krockar med miljö kvalitetsmålen. De positiva trenderna som förekommer i denna studie är främst kopplade till beteendemönster hos den enskilde. Enligt denna studie kan kopplingen till önskan om en god hälsa kan vara värd att uppmärksamma.

De konflikter och synergimöjligheter som diskuterats i kapitlet som helhet återfinns i figur 24. Figuren återknyter till rapportens inledande processmodell (figur 1).



Figur 24. Konflikter och synergimöjligheter i miljöarbetet.

Miljömålssystemet är svårt att styra och överblicka

De övergripande riktlinjerna för miljöarbetet formuleras politiskt på den nationella nivån. Det går att översiktligt överblicka hur miljö kvalitetsmålen går i varandra. I de konsekvensanalyser som genomförs inför beslut om större förändringar är det av naturliga skäl svårt att innefatta konsekvenser kopplade till flera målområden – åtminstone om dessa ska göras grundligt och med hänsyn till samtliga tänkbara återkopplingar. Detta kan försvåra bedömningen av tänkbara effekter av styrmedel och åtgärder i miljöarbetet. För att få den totala bilden av komplicerade återkopplingar mellan mål och åtgärder på olika nivåer krävs forskningsinsatser från flera håll.

Myndighetsnivån och hur styrningen av denna genomförs har tillsammans stor påverkan på miljöarbetet. Detta skapar förutsättningar för hur vi som individer sedan kan agera och vad vi kan konsumera. Konsumtionsmönstren är av stor betydelse för uppfyllelse av miljömålen.

Slutsatser

De viktigaste målkonflikterna uppges inte finnas inom miljömålssystemet utan mellan miljö kvalitetsmålen och andra politikområden, det vill säga mellan miljö kvalitetsmålen och operationaliseringen av andra politikområdens produktionsmål. Dessa politikområden är näringspolitik, skogspolitik, energipolitik och regional utvecklingspolitik. Internt finns flest målkonflikter mellan klimatmålet och övriga miljö kvalitetsmål. Samma områden är problematiska även på den regionala nivån, men där finns delvis även andra problem i de fall miljö kvalitetsmålen krockar med verksamhet som länsstyrelsen bedriver.

Många gånger uppstår konflikter och problem på grund av oklarheter i ägarskap, rådighet och ansvar över frågan. För att kunna hantera målkonflikter krävs ställningstaganden och prioriteringar. Lösningen på de äkta konflikterna ligger på den politiska nivån. Här är det viktigt att se över konflikt- och problemområdena för att kunna göra långsiktigt hållbara prioriteringar.

De tillfrågade i studien uppger att de i stort ser fler synergimöjligheter än målkonflikter – både internt och externt. Synergier återfinns främst mellan miljö kvalitetsmålen och då relaterat till *Ingen övergödning, Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv* samt *Begränsad klimatpåverkan*. Synergier externt återfinns främst med folkhälsa, skogspolitik och energipolitik. Bilden ser likadan ut på den regionala nivån.

Miljömålssystemet är ett system som i allt väsentligt påverkas starkt av sin omvärld och trender i samhällsutvecklingen har stor påverkan på möjligheterna att nå miljömålen. De trender som har en negativ inverkan på miljöarbetet är de som också är de starkaste trenderna i samhällsutvecklingen. Hit hör trender som rör konsum-

tionsökning, kortsiktighet och globalisering. Här kan ett framgångsrecept vara att hitta nyckelaktörer som kan bromsa upp effekten av dessa negativa trender. Lika viktigt är det att stödja de nyckelaktörer som kan förstärka de positiva trenderna. En tänkbar möjlighet är att bygga vidare på de positiva kopplingarna till hälsa.

Synergimöjligheter kan bidra till att öka förutsättningarna för måluppfyllelse. Därför är det viktigt att bygga på positiva trender och synergier i form av bland annat samverkan och samarbete. Detta kan föra miljöarbetet framåt. Det är dock också viktigt att göra prioriteringar i miljöarbetet för att bromsa negativa effekter av problem och konflikter, samt för att motverka effekterna av de starka negativa trender som finns i samhället.

Det är av stor betydelse att politikerna tar ett helhetsgrepp över och värderar miljöarbetet i relation till andra mål. Handlingsutrymmet påverkas även av internationella sammanhang och EU-lagstiftning. För att närma sig de stora problemen behövs nya angreppssätt.

FÖR DET FORTSATTA ARBETET

Denna studie har syftat till att på en övergripande nivå studera synergimöjligheter och konflikter mellan och i anslutning till miljömålen. Ansatsen har delvis varit teoretisk och de slutsatser som studien landar i är av övergripande karaktär. Det finns dock ett antal utvecklingsområden som belysts under arbetets gång. Vi ser potentiella vinster i att till exempel:

- På ett djupare och mer detaljerat sätt kartlägga vilka äkta och oäkta konflikter som finns kopplat till respektive miljömål.
- På ett djupare och mer detaljerat sätt kartlägga vilka äkta och falska synergier som finns mellan olika miljömål.
- Identifiera när och varför styrmedel och åtgärder som berör olika mål resulterar i konflikter samt att identifiera vem som bör uppmärksamma dessa.
- Finna ett system för konsekvensanalys där de mest allvarliga konflikterna och de mest fruktbara synergier kan identifieras.
- Introducera begreppen äkta och oäkta konflikter och synergier och integrera tankesättet i arbetet med miljömålen.
- Studiens resultat visar på långt fler potentiella synergier än utpekade konflikter. Hur kan dessa synergier identifieras och fungera som drivande faktorer till måluppfyllelse?

Källförteckning

TRYCKTA KÄLLOR

Almgren, R. m.fl (2009). Synergier och intressekonflikter mellan näringslivets miljöarbete och miljömålen, December 2009.

Ansökan om projektmedel för miljömålsuppföljning, Uppföljningsstöd för den samhällsvetenskapliga aspekten i den fördjupade utvärderingen.

Ansökan 2010-09-30, Enheten för strategier och utvärdering, Naturvårdsverket. NV-03471-11.

Dickinson (2009). Miljömålen i infrastrukturplaneringen; 09-11-23 – genomgång och analys. Rapport 2009:78, Trivector Traffic.

Docere Intelligence AB (2011). Trendrapport Naturvårdsverket juni 2011, NV-05605-11.

EEA – European Environment Agency (2011). The European environment – state and outlook 2010: assessment of global megatrends. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA – European Environment Agency (2005). Environmental Policy Integration in Europe. State of play and an evaluation framework. Köpenhamn: EEA. Technical report No 2/2005xx.

Energimyndigheten (2007). Konflikter och synergier mellan mål i energi- och miljöpolitiken, En rapport om energi och miljömål Underlagsrapport till ET2007:21 Energi som miljömål ER 2007:18.

Finansdepartementet (2000), Departementsserien Ds 2000:63 Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens

Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket

Johansson, M. (2008). Barriärer och broar. Kommunikativa villkor i de svenska miljömålsarbetet, Linköpings universitet Filosofiska fakulteten.

Kemikalieinspektionen (2010). Kemikalier och klimat – Synergier och målkonflikter mellan miljömålen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. PM 4/10, Kemikalieinspektionen.

Miljömålsrådet (2008). Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2011). Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem. Utkast till rapport 2011-10-20, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket, (2009). Sektorsintegrering – En lägesrapport om sektorsansvaret för miljön i jordbruks- och energisektorn. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 5945, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2007a). Klimat, transporter och regioner – En studie om målkonflikter och målsynergier. Rapport 5710, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2007b). Miljömål och andra önskemål. En studie av synergier och konflikter. Rapport 5747, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2003) Samhälle, system och miljöstyrning. En diskussion om synergier, konflikter och hållbarhet i miljöarbetet. Rapport 5266, Naturvårdsverket.

Nilsson, M och Eckerberg, K. (red) (2007). Environmental policy integration in practice - Shaping Institutions for learning. London: Earthscan.

Regeringens proposition 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183.

Regeringens proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

Riksdagsbeslut 2011-06-22. Riksdagens protokoll 2009/10:142 § 12.

Statens offentliga utredningar SOU 2000:61 Utvärdering av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet

Statens offentliga utredningar SOU 2007:75. Att styra staten. Betänkande av Styrtredningen, Stockholm 2007

Uppdrag till Naturvårdsverket att redovisa en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2012 och en utökad årlig redovisning 2011. 2010-09-23, Dnr. 2010/3869/Mk.

ELEKTRONISKA KÄLLOR:

Corporate Social Responsibility, CSR SWEDEN
<http://www.csrsweden.se> 2011-10-15

Forest Stewardship Council
<http://www.fsc-sweden.org/> 2011-10-15

Nationalencyklopedin, ordlista
<http://www.ne.se> 2011-10-17

PEFC - Promoting Sustainable Forest Management

<http://www.pefc.se> 2011-10-15

Lönnroth, M. Miljömålen – synergier och målkonflikter, PM 200091125.

http://www.miljomal.se/Global/24_las_mer/rapporter/miljomalsradet/ovrigt/miljomalen-synergier-malkonflikter.pdf 2011-11-15

Miljömålsportalen, ordlista över samhällsekonomiska begrepp

<http://www.miljomal.nu/Undre-meny/samhallsekonomi/Verktyg-for-samhallsekonomiska-analyser/Ordlista/> 2011-11-21

Bilagor

Bilaga 1 – Samverkansgruppen för fördjupad utvärdering

Tabell 1. Samverkansgruppen i oktober 2011.

Myndighet/organisation. De med asterix* deltog inte i intervju.
Boverket
Energimyndigheten
Exportkreditnämnden
Havs- och vattenmyndigheten ⁵⁶
Försvarsmakten
Jordbruksverket
Jordens Vänner
KEMI
Konjunkturinstitutet*
Kommerskollegium*
Konsumentverket
Lantmäteriet
Livsmedelsverket
LRF
Läkemedelsverket
Miljömålsberedningen
Myndigheten för säkerhet och beredskap
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
RUS
SCB
SGU
Sida
Sjöfartsverket
Sveriges Kommuner och Landsting
Skogsstyrelsen
SLU
SMHI
SNF
Socialstyrelsen
Statens skolverk*
Strålsäkerhetsmyndigheten*

⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten började sin verksamhet 2011-07-01 och är en sammanslagning av Fiskeriverket och delar av Naturvårdsverket. Fiskeriverket deltog tidigare samverkansgruppen och medverkade vid intervju.

Svenskt Näringsliv
Sveriges Kommuner och Landsting
Tillväxtanalys*
Tillväxtverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
WWF

*Deltog inte i intervju

Bilaga 2 – Intervjufrågor

Intervjufrågor kring miljömål och miljöarbete inom arbetet med Fördjupad utvärdering 2012

Bakgrund

Den här intervjuundersökningen genomförs på uppdrag av Naturvårdsverket inom ramen för arbetet med Fördjupad utvärdering 2012. Bakgrunden är att Naturvårdsverket ansvarar för att samordna arbetet med den fördjupade utvärderingen och vid genomförandet ska Naturvårdsverket samverka med övriga myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet. Även berörda intresseorganisationer ska ges möjlighet att delta i detta.

En av punkterna i regeringsuppdraget består av att genomföra en analys av synergimöjligheter, målkonflikter och problem som påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Syftet med intervjuundersökningen är

- att bereda möjlighet för myndigheter med ansvar i miljömålssystemet och intresserade intresseorganisationer att delta i arbetet samt
- att ligga till grund för en enkätundersökning till målsansvariga myndigheter, länsstyrelser och eventuellt fler.
- att i sig utgöra en del av datainsamlingen inför den analys av bl.a. synergimöjligheter som ingår i Fördjupad utvärdering 2012 – det kommer även att finnas möjlighet för er att delta i analysgrupper hösten 2011 (Naturvårdsverket kontaktar er senare).

Målet med intervjufrågorna är att ställa likartade frågor till samtliga organisationer, oavsett om det rör sig om en myndighet eller intresseorganisation. Ibland kan det vara svårt att svara, men det är vi medvetna om. Vi önskar även att frågorna stäms av inom respektive organisation med de som berörs – före intervjun – så att svaren speglar organisationens erfarenheter.

A) Inledande frågor

För att tolka resultaten på bästa sätt är det bra att veta lite mer om dig som blir intervjuad.

1. Den intervjuades namn?
2. Den intervjuades organisation?
3. Vilken roll i din organisation har du?
4. Hur såg processen ut inför denna intervju – samordning inom organisationen?

B) Miljömål och miljöarbete

För att kunna jämföra med en analys som gjordes utifrån förra fördjupade utvärderingen, så inleds denna intervjuundersökning med två frågor om konflikter och synergier kopplade till de olika miljömålen respektive till olika politikområden.

1. Vilka miljömål berörs er verksamhet/ert intresseområde av? Utgör kopplingen i så fall en målkonflikt eller en synergi med målen för er verksamhet (kan utgöras av båda)? Ringa in! (NGO:s har troligtvis synergier)

1. Begränsad klimatpåverkan	Konflikt	Synergi
2. Frisk luft	Konflikt	Synergi
3. Bara naturlig försurning	Konflikt	Synergi
4. Giffri miljö	Konflikt	Synergi
5. Skyddande ozonskikt	Konflikt	Synergi
6. Säker strålmiljö	Konflikt	Synergi
7. Ingen övergödning	Konflikt	Synergi

8. <u>Levande sjöar och vattendrag</u>	Konflikt	Synergi
9. <u>Grundvatten av god kvalitet</u>	Konflikt	Synergi
10. <u>Hav i balans samt levande kust och skärgård</u>	Konflikt	Synergi
11. <u>Myllrande våtmarker</u>	Konflikt	Synergi
12. <u>Levande skogar</u>	Konflikt	Synergi
13. <u>Ett rikt odlingslandskap</u>	Konflikt	Synergi
14. <u>Storslagen fjällmiljö</u>	Konflikt	Synergi
15. <u>God bebyggd miljö</u>	Konflikt	Synergi
16. <u>Ett rikt växt- och djurliv</u>	Konflikt	Synergi

2. Vilket (vilka) politikområde (politikområden) hör din organisations verksamhet till?

A	Allmän miljö- och naturvård	
B	Arbetsmarknadspolitik	
C	Bostadspolitik	
D	Energipolitik	
E	Folkhälsa	
F	Försvarspolitik	
G	Hälsopolitik	
H	Internationellt utvecklingssamarbete	
I	Konsumentpolitik	
J	Kulturpolitik	
K	Landsbygdspolitik	
L	Livsmedelspolitik	
M	Näringspolitik	
N	Regional utvecklingspolitik	
O	Skogspolitik	
P	Skydd mot olyckor	
Q	Totalförsvaret	
R	Transportpolitik	
S	Utrikeshandel	
T	Annat, ange:	

3. Vilka förbättringar har ni genomfört i ert arbete (t.ex. arbetssätt, organisation, prioriteringar) som har kopplingar till miljömålen – de senaste fyra åren?

4. Vilka försämringar eller försvårande faktorer har uppstått i ert arbete med koppling till miljömålen – de senaste fyra åren?

C) Styrmedel och åtgärder

Styrmedel är de instrument som staten använder för att styra samhället med avsikten att till exempel åstadkomma samhällsändring – det finns administrativa, ekonomiska eller informativa styrmedel. En åtgärd avser en fysisk förändring (eller beteendeförändring) som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor.

1. Vilka är de viktigaste införda nationella styrmedlen kopplade till miljöarbetet för er i er verksamhet/intresseområde (nämna 3–5 st) – och varför?

2. Vilka är de viktigaste införda internationella styrmedlen kopplade till miljöarbetet för er i er verksamhet/intresseområde (nämna 3–5 st) – och varför?

3. Vilka erfarenheter har ni från genomförandet av dessa styrmedel?

- a) Positiva erfarenheter?
b) Negativa erfarenheter?

4. Vilka är de viktigaste åtgärderna för er i er verksamhet/intresseområde på nationell nivå (åtgärder som ni själva eller någon annan aktör har genomfört)?

- a) Ange (3–5 st):
b) Vilken är genomförandegraden för dessa (var och en för sig)?
- Genomförd helt eller i huvudsak eller pågår kontinuerligt
- Genomförd till hälften eller mer
- Påbörjad men ännu inte gjort hälften
- Ej påbörjad

5. Vilka är de viktigaste åtgärderna för er i er verksamhet/intresseområde på internationell nivå (kan även inkludera samarbeten eller andra åtgärder som ni deltar i)?

- a) Ange (3–5 st):
b) Vilken är genomförandegraden för dessa (var och en för sig)?
- Genomförd helt eller i huvudsak eller pågår kontinuerligt
- Genomförd till hälften eller mer
- Påbörjad men ännu inte gjort hälften
- Ej påbörjad

6. Vilka åtgärder har fungerat bra och varför?

7. Vilka åtgärder har fungerat mindre bra och varför?

8. Vilka faktorer påskyndar åtgärdsarbetet?

9. Vilka faktorer bromsar åtgärdsarbetet?

10. Hur ser ni på ert ansvar när det gäller åtgärdsarbetet?

D) Målkonflikter

1. Vilka är de främsta målkonflikterna i ert arbete – kopplat till miljömålen – beskriv!

2. Beskriv hur ni arbetar med målkonflikterna idag!

3. Det finns olika strategier att hantera målkonflikter – i vilken utsträckning bedömer ni att ni använder er av nedanstående strategier?

Strategier	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet
A. Vår verksamhet har ett tydligt uppdrag och vi strävar i första hand efter att arbeta enligt detta så långt det går.				
B. Vi strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplad till miljömålen så objektivt och rationellt som möjligt.				
C. Vi strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplad till miljömålen på ett för alla parter så tillfredsställande sätt som möjligt.				
D. Vi anpassar oss i det stora hela efter det miljömålen kräver.				
E. Vi arbetar för att konfliktsituationer med miljömålen överhuvudtaget inte ska uppstå.				

4. Ser ni att det finns sätt som dessa konflikter kan lösas på (till exempel ekonomiskt, teknologiskt, socialt) – eller inte?

5. Vilka faktorer i samhället ser ni som försvårar möjligheterna att nå målen – till exempel politiska prioriteringar, ekonomiska faktorer, tekniska faktorer, juridiska faktorer eller annat?
6. Vilka av dessa faktorer ökar eller "breder ut sig" i något avseende?
7. Finns det inneboende problem i miljömålssystemet som försvårar möjligheterna att nå målen – i så fall vilka problem och hur?

E) Synergimöjligheter

1. Vilka synergimöjligheter ser ni mellan miljö kvalitetsmålen?⁵⁷
2. Vilka är de främsta synergierna mellan er verksamhet/intresseområde och åtgärder och strategier för att nå miljömålen?
3. Hur tas dessa synergier tillvara i dag?
4. Hur kan man utnyttja synergierna bättre?
5. Vilka av dessa synergier beror på att verksamheter genomförs mer effektivt, som ni ser det – och vilka är dessa verksamheter?
6. Ser ni andra möjligheter till synergier i miljöarbetet som inte tas tillvara på i dag – och varför (till exempel frågor som "går på tvären" i samhället)?
7. Vilka av de tidigare åtgärdsstrategierna har en tydlig koppling till er verksamhet/ ert intresseområde? Markera!
- Strategin för giffria och resurssnåla kretslopp, GRK
- Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET
- Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, HUM

8. I vilken utsträckning bedömer ni att tidigare åtgärdsstrategier bidragit till att på sikt nå miljö kvalitetsmålen?

	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet
<u>Strategin för giffria och resurssnåla kretslopp, GRK</u>				
<u>Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET</u>				
Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, HUM				

9. Eventuell kommentar?

F) Fokus på näringsliv

1. Hur ser de viktigaste synergierna ut mellan näringslivets miljöarbete och miljömålen, som ni ser det?
2. Hur ser de viktigaste intressekonflikterna ut mellan näringslivets miljöarbete och miljömålen, som ni ser det?

G) Trender i samhällsutvecklingen

1. Vilka trender i samhällsutvecklingen har, som ni ser det, störst påverkan på miljöarbetet – positivt och negativt?
a) Trender med positiv påverkan på miljöarbetet?
b) Trender med negativ påverkan på miljöarbetet?
Så här lyder de tidigare strategierna:

⁵⁷ Med synergimöjligheter menas här att man genom att nå ett visst miljömål samtidigt bidrar till att ett eller flera andra miljömål nås. Synergimöjligheter kan också finnas om en åtgärd kan bidra till att fler än ett miljömål nås.

Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp (GRK) för att minska användningen av naturresurser, minska utsläppen av miljögifter och för att skapa energi- och materialsnåla kretslopp.

Strategin för effektivare energianvändning och transporter (EET) för att främst minska utsläppen från energi- och transportsektorerna samt öka andelen förnybar energi.

Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (HUM) för att bevara den biologiska mångfalden och värdefulla kulturmiljöer, skydda människors hälsa samt för miljöanpassad fysisk planering och hållbar bebyggelsestruktur.

Så här lyder generationsmålet (det ställs ingen specifik fråga om det):

Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Bilaga 3 – Enkätfrågor

Enkät till samordnare för miljömålen vid samtliga länsstyrelser

1. I hur många år har du varit länsstyrelsens kontaktperson för regionalt miljömålsarbete?

Frågan är en fritextfråga.

2. För vilka miljö kvalitetsmål upplever ni de tydligaste målkonflikterna eller synergimöjligheterna med de verksamheter som länsstyrelsen ansvarar för? Kryssa de tre tydligaste målkonflikterna respektive de tre tydligaste synergimöjligheterna!

Samtliga 16 miljö kvalitetsmål fanns listade med svarsruta för konflikt och synergimöjlighet..

3. Vilka områden innebär en målkonflikt eller en synergimöjlighet med miljö kvalitetsmålen på den regionala nivån, enligt er (kan vara båda)?

Kryssa där ni ser en tydlig målkonflikt eller synergimöjlighet!

Område	Konflikt	Synergi
Arbetsmarknadspolitik		
Bostadspolitik		
Energipolitik		
Folkhälsa		
Försvarspolitik		
Hälsopolitik		
Internationellt utvecklingssamarbete		
Konsumentpolitik		
Kulturpolitik		
Landsbygdpolitik		
Livsmedelspolitik		
Näringspolitik		
Regional utvecklingspolitik		
Skogspolitik		
Skydd mot olyckor		
Totalförsvaret		
Transportpolitik		
Utrikeshandel		

4. De myndigheter/kommuner som ni är i kontakt med i ert miljöarbete - hur bedömer ni att de hanterar målkonflikterna?

Ange i vilken utsträckning ni bedömer att nedanstående påståenden stämmer utifrån skalan

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet!

4. 1. Deras verksamhet har ett tydligt uppdrag och de strävar i första hand efter att arbeta enligt detta så långt det går.

4. 2. De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen så objektivt och rationellt som möjligt.
4. 3. De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen på ett för alla parter så tillfredsställande sätt som möjligt.
4. 4. De anpassar sig i det stora hela efter det miljömålen kräver.
4. 5. De arbetar för att konfliktsituationer med miljömålen överhuvudtaget inte ska uppstå.

5. Det näringsliv (inklusive branschorganisationer) som ni är i kontakt med i ert miljöarbete - hur bedömer ni att de hanterar målkonflikterna?

I vilken utsträckning bedömer du att nedanstående påstående stämmer utifrån skalan Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet?

5. 1. Deras verksamhet har ett tydligt uppdrag och de strävar i första hand efter att arbeta enligt detta så långt det går.
5. 2. De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen så objektivt och rationellt som möjligt.
5. 3. De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen på ett för alla parter så tillfredsställande sätt som möjligt.
5. 4. De anpassar sig i det stora hela efter det miljömålen kräver.
5. 5. De arbetar för att konfliktsituationer med miljömålen överhuvudtaget inte ska uppstå.

6. De övriga organisationer som ni är i kontakt med i ert miljöarbete - hur bedömer ni att de hanterar målkonflikterna?

I vilken utsträckning bedömer du att nedanstående påstående stämmer utifrån skalan Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet?

6. 1. Deras verksamhet har ett tydligt uppdrag och de strävar i första hand efter att arbeta enligt detta så långt det går.
6. 2. De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen så objektivt och rationellt som möjligt.
6. 3. De strävar i första hand efter att lösa konflikten kopplat till miljömålen på ett för alla parter så tillfredsställande sätt som möjligt.
6. 4. De anpassar sig i det stora hela efter det miljömålen kräver.
6. 5. De arbetar för att konfliktsituationer med miljömålen överhuvudtaget inte ska uppstå.

Försvårande faktorer

I vilken utsträckning bedömer ni att följande faktorer kan försvåra miljöarbetet och därmed möjligheterna att nå målen? Bedöm på en skala från 1 till 10 där 1 är inte alls och 10 helt och hållet.

7. Politiska förutsättningar

- 7.1. Ej tillräckligt effektiv myndighetssamverkan - myndigheterna ligger under olika departement och har olika fokusfrågor
- 7.2. När politiken fokuserar på en fråga åt gången
- 7.3. Att man inte jobbar horisontellt med att utnyttja synergimöjligheter, även gentemot andra samhällsmål
- 7.4. När det förekommer kortsiktigt tänkande i politiken
- 7.5. Politisk tveksamhet till att tydliggöra målkonflikter mellan politikområden
- 7.6. Otydlighet kring politiska prioriteringar i miljöarbetet
- 7.7. Vänteläge - väntar på politiska styrsignaler

7.8. När politiken till stor del avgörs av kommissionen och ministerrådet

8. Miljömålssystemets struktur

8.1. Miljömålssystemet i sig tar inte uttryckligen hänsyn till andra samhällsmål

8.2. Miljömålsberedningen blir lite av ett parallellt spår, skapar förvirring

8.3. Naturvårdsverket och en parlamentarisk beredning (miljömålsberedningen) som överlappar varandra ger en otydlig styrning

8.4. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är otydlig

8.5. Sektorsmyndigheterna har en otydligare roll än vad miljömålsmyndigheterna har

8.6. Ingen ny uppdatering av instruktionen med anledning av nya systemet

8.7. Otydlig roll för hälsoarbetet

8.8. Otydlig roll för kulturmiljöarbetet

8.9. Generaldirektörer i det gamla systemet träffades och diskuterade men nu missar man detta

8.10. Generellt sett svårare att få inblick i processen kring miljömålsarbetet

8.11. Flera aktörer har hamnat bredvid arbetet

9. Arbetet i miljömålssystemet

9.1. Det har inte givits tillräcklig tid för myndigheterna med ansvar inom miljömålssystemet att delta i framtagandet av preciseringarna för miljökvalitetsmålen

9.2. Att preciseringarna till varje miljökvalitetsmål är en blandning av att man har en utgångspunkt i naturen själv och ibland i människans behov

9.3. Att man inte kopplar medel till prioriteringar inom arbetet med miljömålen

9.4. Omstruktureringen har inneburit att arbetet tappat fart de senaste två åren

9.5. Samordningen inom miljömålsarbetet är svår att få till

9.6. Väntar på besked från Naturvårdsverket - vad ska vi göra i höst?

10. Miljöarbetet i samhället

10.1. Svårighet att få andra aktörer att ta ett ansvar och vilja göra mer och bättre

10.2. Frihet under ansvar, mycket ska göras frivilligt av aktörerna

10.3. Miljömålsprojektens resultat blir inte alltid så väl tillvaratagna (avser projekt finansierade med medel för miljömålsuppföljning)

10.4. Miljömålsarbetet har tenderat att bli en verksamhet för sig

10.5. För mycket fokus på att ta fram strategier och planer istället för på att genomföra åtgärder

10.6. Miljömålen känns inte helt lätta att kommunicera gentemot näringslivet

10.7. För lite fokus på beteendemönster och värderingar i konsumtionsmönster

10.8. Att en verksamhet/myndighet i första hand fokuserar på 'sitt' mål

11. Resurser

11.1. Minskade resursinsatser i myndigheter, resursbrist

11.2. Generellt en större tidsbrist för handläggarna

11.3. Fler uppgifter och ett utökat ansvar utan att få mer resurser

11.4. Internationellt ställs större krav på information vilket konkurrerar om medel för det nationella

11.5. Försiktighet att bevilja pengar i till exempel landsbygdsprogrammet pga återbetalningsrisk

11.6. Tidsbegränsade bidrag

11.7. Resurstilldelning för förvaltning av framtagna lagstiftning

12. Förutsättningar i samhället

12.1. I Sverige lägger vi mycket resurser i det legala systemet men mindre i det mjuka systemet (miljömålen)

12.2. Att det krävs systemförändringar där de tekniska lösningarna inte räcker till

- 12.3. Sådant som kräver ändringar i beteende och konsumtionsmönster
- 12.4. Strävan efter en högre materiell standard
- 12.5. Konsumtion och produktion av kemikalier ökar kraftigt
- 12.6. Brister i samhällsplaneringen
- 12.7. Tidsförskjutning mellan förändring i miljön kopplat till hur själva åtgärdens genomförande går
- 12.8. Behovet av internationell reglering
- 13. Näringslivet och miljöarbetet**
- 13.1. Skillnaden i tidshorisonten mellan ekonomimål (kortare) och miljömål (längre)
- 13.2. Att avkastningskrav kan leda till kortsiktighet
- 13.3. Näringslivet idag är internationellt, vilket gör det transportberoende
- 13.4. När näringslivet försöker sälja så mycket varor som möjligt, samtidigt som vi vill minska mängden avfall
- 13.5. Konflikt när man vill utnyttja mer än miljön tillåter
- 13.6. Fel prissättning idag - miljöpåverkan täcks inte av priset
- 13.7. Osäkerhet om ett styrmedel finns kvar över regeringsskiftet
- 13.8. Otydliga lagkrav
- 14. Uppföljning och utvärdering**
- 14.1. Samma aktörer som ansvarar för genomförandet (miljömålsmyndigheterna) ansvarar också för utvärderingen
- 14.2. Den vetenskapliga grunden för slutsatserna angående om målen uppfylls är ofta väldigt svag
- 14.3. Svårt att bedöma måluppfyllelse med de nya bedömningsgrunderna
- 14.4. De ökade kraven på kostnadseffektivitet ökar behovet av underlagsdata som vi inte har pengar till
- 14.5. Att det tas fram rapporteringskrav utan att tänka på vad det kostar
- 14.6. Fungerar mindre bra att utväxla information över nationsgränserna - mer standardisering krävs
- 14.7. Det har inte gjorts någon utvärdering av miljöbalken som funnits sedan 1999
- 14.8. Brist på anslag till tvärvetenskaplig forskning

15. Har ni någon kommentar som gäller frågeområdena 7-14?

Frågan är en fritextfråga.

Bidragande faktorer

I vilken utsträckning bedömer ni att nedanstående faktorer skulle kunna bidra till att lösa målkonflikter och problem i miljöarbetet? Bedöm på en skala från 1 till 10 där 1 är inte alls och 10 helt och hållet.

16. Politiska faktorer

- 16.1. Regeringens styrning - uppdrag i regleringsbrev och instruktion
- 16.2. Tydliga och väl avgränsade uppdrag
- 16.3. Tydligare mandat vilket är en förutsättning för legitimitet
- 16.4. Tillräcklig tilldelning av medel
- 16.5. Politiska signaler
- 16.6. Goda politiska beslut utgör förebild
- 16.7. Att ha prioriteringar mellan miljömålen
- 16.8. Politiska avvägningar mellan olika samhällsmål
- 16.9. Att finna möjligheter för bra lokala avvägningar mellan olika samhällsmål
- 16.10. Att ha övergripande strategier, till exempel för en sammanhållen vattenpolitik

17. Fördelar i miljömålssystemet

- 17.1. Positivt att det är strukturerat för målstyrning - det är bra att ha en vision
- 17.2. Miljömålsberedningen ger en parlamentarisk förankring av miljöarbetet
- 17.3. Den nya strukturen gör att miljöarbetet blir mindre riktat till myndigheter och är mera lämpad även för näringslivet
- 17.4. Positivt med ökad förväntan på medverkan från NGO:s från myndigheters sida
- 17.5. Generationsmålet ökar möjligheterna att tänka horisontellt
- 17.6. Generationsmålet ökar möjligheterna att kommunicera miljöarbetet
- 17.7. Att tänka utifrån ett generationsmålsperspektiv gör att det inte blir 16 olika strategier
- 17.8. Miljömålsprojekt med projektmedel från det tidigare miljömålsrådet (nu Naturvårdsverket)
- 17.9. Att organisationer sinsemellan ger synpunkter på varandras områden och texter i arbetet med fördjupad utvärdering

18. Utveckling av styrmedel

- 18.1. Tydlighet i syfte och mål med styrmedlet
- 18.2. Att hitta en bra kombination av olika styrmedel
- 18.3. Tuffare lagstiftning som sätter fart på processen
- 18.4. Att föra in miljökvalitetsmålen i miljöbalken
- 18.5. Att gå någorlunda i takt med EU:s lagstiftning
- 18.6. Ekonomiska drivkrafter
- 18.7. Bra konsekvensanalyser
- 18.8. Informativa åtgärder, i form av dialog och att verka för samsyn i olika frågor
- 18.9. Miljösmarta råd (informativt styrmedel)
- 18.10. Rätt styrsignaler som får teknisk utveckling att lösa konflikter i viss mån
- 18.11. Genom konkreta lösningar som tips, metoder och stöd till kommunerna

19. Samverkan och samarbete

- 19.1. Framgångsrika internationella förhandlingar
- 19.2. Graden av engagemang från andra länder, samarbete
- 19.3. Öka det informella samarbetet - att skapa ett kontaktnät, diskutera frågor
- 19.4. Förbättra och utveckla samverkan mellan sektorer
- 19.5. Samordna och fokusera samverkan till viktiga åtgärder
- 19.6. Ett tvärpolitiskt forum som arbetar mer långsiktigt
- 19.7. Att aktörerna som ska göra något är med från början för en samlad syn på vad som ska åstadkommas
- 19.8. Konstruktiva dialoger, att berörda involveras så tidigt som möjligt
- 19.9. Fortsätta att samråda och informera näringen
- 19.10. Arbeta mer med samhällsplanering med alla aktörer
- 19.11. Samverkan mellan länsstyrelserna
- 19.12. Integrerat arbete, till exempel inom den svenska vattenförvaltningen

20. Övergripande synergier

- 20.1. Att vara överens om att ekosystemets begränsningar kommer först
- 20.2. Att arbeta med den grundläggande målkonflikten mellan konsumtion och miljöhänsyn
- 20.3. Att optimera miljönyttan och minimera riskerna

- 20.4. Att se till vad som är samhällsekonomiskt effektivt och kostnadseffektivitet
- 20.5. Tydliggöra miljömålets värde sett ur perspektivet ekosystemtjänster
- 20.6. Utveckla konsekvensanalyserna på hälsosidan
- 20.7. När åtgärderna går hand i hand med kommersiella krafter

21. Geografiska perspektiv

- 21.1. Kulturresevat - ett styrmedel som kan hantera helheten i ett områdesavsnitt
- 21.2. Att jobba på landskapsnivå ute i landet med hållbara landskap
- 21.3. Samordning mellan de areella målen (jordbruk, skog, fiske) med möjligheter att se helheten istället för att avgränsa
- 21.4. Samordningen inom vattenförvaltningsarbetet
- 21.5. Jobba mer utifrån god bebyggd miljö (ett 'brett' miljö kvalitetsmål)

22. Näringslivet i miljöarbetet

- 22.1. Miljömålsstrukturen ger större möjligheter till en samlad utvärdering av både det offentliga och näringslivets insatser
- 22.2. Näringslivet tillverkar produkterna och har därmed ansvar - vilka produkter som tas fram och vilken miljöpåverkan det ger
- 22.3. Miljömålsdimensionen som har med kulturarv att göra kopplat till areella näringar, byggbranschen och upplevelseindustrin
- 22.4. Landsbygdsföretagande, öppet landskap, utveckla turismföretagande
- 22.5. Kopplingar interna miljöarbetet i företaget och miljöarbetet i samhället
- 22.6. Aktiv dagligvaruhandel som bidrar till ökat utbud av miljömärkta varor
- 22.7. Främja svensk miljöteknikexport och koppla det tydligare till de globala delarna av de svenska miljömålen

23. Kunskapsuppbyggnad och data

- 23.1. En databas av åtgärder dit man kan vända sig
- 23.2. Att räkna in uppföljningen i kostnadsbilden
- 23.3. Att arbeta för internationellt harmoniserad statistik
- 23.4. Använda data för EU-rapportering i den nationella uppföljningen
- 23.5. Geodatastrategin och geodatasamverkan (ett antal myndigheter delar data mellan sig)
- 23.6. Nationell skogsdatabas
- 23.7. Samla kunskap, forska och utveckla - vad består konflikterna i?

24. Har ni någon kommentar som gäller frågeområdena 16-23?

Frågan är en fritextfråga.

25. Utifrån de målkonflikter och synergimöjligheter som ni nu har funderat på - hur ser ni då på förutsättningarna att nå generationsmålet?

Bedöm möjligheterna på en skala från 1 till 10 där 1 är inte alls och 10 helt och hållet.

- 25.1. Förutsättningarna att nå generationsmålet är goda

26. Har ni någon kommentar angående förutsättningarna att nå generationsmålet, fråga 25 ovan?

Frågan är en fritextfråga.

27. Hur har frågorna besvarats? Kryssa ett alternativ!

Frågorna besvarades av mig som kontaktperson/samordnare

Frågorna diskuterades med någon/några i min organisation innan de besvarades

Annat: *Fritextruta*

Enkät till kontaktpersoner för miljö kvalitetsmålen hos de målsansvariga myndigheterna på nationell nivå

1. I hur många år har du arbetat med det miljö kvalitetsmål som du är kontaktperson för? Ange antal år!

Frågan är en fritextfråga.

2. Vilka andra miljö kvalitetsmål har beröringspunkter med det miljö kvalitetsmål som ni ansvarar för? - utgör kopplingen i så fall en målkonflikt eller en synergi (kan utgöras av båda)?

Kryssa där ni ser en tydlig beröringspunkt.

Samtliga 16 miljö kvalitetsmål fanns listade med svarsruta för konflikt och synergimöjlighet..

3. Vilka områden innebär en målkonflikt eller en synergimöjlighet med det miljö kvalitetsmål som ni ansvarar för (kan vara båda)?

Kryssa där ni ser en tydlig målkonflikt eller synergimöjlighet

Se samma tabell som i fråga 3 i länsstyrelsenkäten ovan!

4-26. Frågorna är desamma som i länsstyrelsenkäten ovan.

27. Hur har frågorna besvarats?

Kryssa ett alternativ!

Frågorna besvarades av mig som kontaktperson/samordnare

Frågorna diskuterades med någon/några i min organisation innan de besvarades

Annat: *Fritextruta*

Bilaga 4 – Kompletterande enkätresultat

Fråga 1.

Antal år som kontaktperson eller samordnare	Nationella miljömålsmyndigheter	Länsstyrelser
0–2 år	6	5
3–5 år	7	6
6–10 år	1	7
11–12 år	0	2

Fråga 27.

Frågorna besvarade av	Nationella miljömålsmyndigheter	Länsstyrelser
Frågorna besvarade av mig som kontaktperson/samordnare	93,33	5
Frågorna diskuterades med någon/nåhgra i min organisation	6,67	90
Annat	0	5

Bilaga 5 – Temamöte

Program

- 9.00 Kaffe och smörgås
- 9.30 Inledning och kort sammanfattning av analysens resultat
- 10.00 Diskussionsmoment 1: Oäkta och äkta konflikter/problem och synergier
- 12.30 Lunch
- 13.30 Diskussionsmoment 2: Om trender i samhällsutvecklingen
- 14.30 Diskussionsmoment 3 (inklusive fika): Om möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet
- 16.00 Sammanfattande diskussion och avslutning
- 17.00 Mötet avslutas

Diskussionsmoment 1: Oäkta och äkta konflikter/problem och synergier

Så här har vi tänkt utifrån oäkta/äkta – hur ser ni på detta?

A. Välj ut några konflikter/problem och fundera på om dessa är oäkta eller äkta!

1. Konflikt/problem som ni vill lyfta fram:

Är det här ett oäkta eller äkta problem?

Oäkta

Äkta

Motivering – på vilket sätt?

B. Välj ut några synergier och fundera på om dessa är oäkta eller äkta!

2. Synergi som ni vill lyfta fram:

Är det här en oäkta eller äkta synergi?

Oäkta

Äkta

Motivering – på vilket sätt?

Diskussionsmoment 2: Om trender i samhällsutvecklingen

A. Ser ni att de är relevanta i ert arbete?

B. Vilka nyckelaktörer finns som kan förstärka dessa positiva trender? Annat som kan förstärka?

C. Vilka nyckelaktörer finns som kan bromsa upp effekten av dessa negativa trender? Hur bör man förhålla sig till de negativa trenderna?

Diskussionsmoment 3: Om möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet

A. Utifrån det vi har sett och diskuterat i de tidigare diskussionsmomenten och er kunskap om miljökvalitetsmålen:

1. Hur kan vi bäst utnyttja synergimöjligheterna för att föra arbetet framåt?

2. Vilka målkonflikter behöver prioriteras med avseende på lösningar, och hur?

B. Hur ser ni på möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet? Gör en samlad bedömning utifrån er grupps perspektiv (temaindelningen)!

Sammanfattande diskussion och avslutning

Efter att ha läst och pratat om det här – hur ser er bild ut nu?

Vad ser ni för möjligheter/svårigheter?

Enskild input: Vad har du tagit med dig från den här dagen?

Hur arbetar vi vidare – vad händer framöver med delprojektet och materialet?

- Sammanställning, avslutande analys, rapport färdig

Bilaga 6 – Trenderna (underlagstabeller)

Tabell 9a. Miljömedvetenhet (+)

	Miljömedvetenhet
Beskrivning av trend	Det sker successivt en ökad insikt om miljöfrågornas betydelse för ett hållbart samhälle. Begreppet hållbar utveckling blir allt mer betydelsefullt för såväl företag, organisationer och individer. Att ha en miljöpolicy är idag en hygienfaktor för de flesta organisationer. Det vi ser som en trend nu är att man går från att ha en policy till att vidta konkreta åtgärder. På ett sätt kan man säga att vi går från vision till aktion.
Drivkrafter för trenden	Media uppmärksammar miljöfrågorna allt mer. Det i sin tur leder till att vardagliga diskussioner om miljöfrågor diskuteras oftare. Att vara "påläst" är idag en viktig statussymbol vilket leder till att fler sätter sig in i viktiga frågor. Med en högre utbildnings- och kunskapsnivå generellt ökar möjligheten att ta till sig mer komplex information som ibland miljöinformation är.
Drivkrafter emot trenden	Finns en risk att klimatfrågan varit så exponerad att många tröttnat. Den har också dominerat debatten vilket lett till att många likställer klimatutmaningen med miljöfrågor. Effekten av många miljöutmaningar ligger långt in i framtiden och det finns en risk att man tänker att det säkert ordnar sig på något sätt.
Osäkerhet	Vi bedömer att trenden är säker. Det vill säga att vi bedömer att den fortsätter att öka.
Förändringshastighet	Detta är en trend som pågått under lång tid och kommer att fortsätta under lång tid. Därför bedömer vi att det är en ganska långsam trend.
Konflikt med andra samhällstrender	Miljömedvetenheten är i konflikt med trenden kortsiktighet och konsumtionsökning. Även om vi är miljömedvetna prioriterar fortfarande många miljöförkastliga beteenden.
Synergi med andra samhällstrender	Miljömedvetenheten fungerar väl ihop med ökat naturintresse. Trenderna förstärker varandra.
Tänkbar utveckling på lång sikt	Media har inte alltid "multitasking". Dvs att det ofta är en fråga som är aktuell under en epok för att sedan mer eller mindre hamna i skuggan av nya viktiga frågor. Miljöfrågan ligger alltid och pyra men det är inte alltid den är det mest aktuella. Det gör att nya mer prioriterade världsproblem kan få miljömedvetenheten att minska. Dock är det sannolika att den fortsätter att öka. Speciellt när påtagliga effekter påvisas.

Tabell 9b. Naturintresse (+)

	Naturintresse
Beskrivning av trend	Vi ser ett ökat intresse för naturen på flera sätt. Vissa spenderar mer tid i naturen. Inte minst i samband med att fler motionerar och löptränar. I samband med resor finns ett ökat intresse för naturupplevelser och attraktioner såsom Three Hotel och Ishotellet. Ecoturism är ett fenomen som ökar i intresse. Vi ser också att naturliga material är populärt inom både mode och inredning.
Drivkrafter för trenden	Allt fler har stillasittande arbeten inomhus och tycker att det känns viktigt att komma ut i naturen. Arkitekter och designers driver trenden genom materialval och att i stor utsträckning utnyttja naturens egenskaper. Intresset för biomimetik, dvs att undersöka hur naturen själv löst problem för att sedan efterlikna sådana lösningar, ökar. Vi ser allt fler storskaliga projekt baserade på biomimetiken såsom köpcentrum som fungerar som en termitstack.
Drivkrafter emot trenden	Det ökade intresset för teknik och tekniska produkter kan motverka trenden. Att sitta framför en storbildsskärm eller sin dator och surfa på internet är för vissa mer lockande än att ge sig ut i naturen.
Osäkerhet	Även om intresset för att vara ute i naturen ökat de senaste åren så är den långsiktiga trenden att vi vistas allt mindre i naturen och hellre sitter framför

	datorn/tvn.
Förändrings-hastighet	Detta är en ganska snabb trend. Konsumenternas preferenser på området har en tendens att ändras snabbt.
Konflikt med andra samhälls-trender	Trenden står i viss utsträckning i konflikt med teknikutvecklingen. Även konsumtionsökningen är på sätt och vis i konflikt med naturintresset. Man kan dock tänka sig att inrikta konsumtionen emot sådant som förstärker naturintresset om man vill tänka kreativt.
Synergi med andra samhälls-trender	Synergien med ökat miljömedvetande är uppenbar. Ju mer medvetna vi blir desto mer intresserade av naturen bör vi bli och tvärtom. Kan man öka intresset för naturen så bör det bli lättare att samtidigt öka intresset för miljöfrågor.
Tänkbar utveckling på lång sikt	Den tekniska utvecklingen är extrem. Experter bedömer att inom många teknikområden är ökningen av kapacitet exponentiell. Vissa anser att vi inte skulle känna igen oss i den värld vi kommer att leva i om 20 år. Det skulle kunna ta fokus från naturintresset. Men ibland skapar trender mottrender och därför skulle det kunna vara så att naturintresset istället har ökat ytterligare.

Tabell 9c. Konsumentmakt (+)

	Konsumentmakt
Beskrivning av trend	Genom utvecklingen av sociala medier skapas en ny form av kollektiv konsumentmakt. Det innebär att information sprids snabbt och möjligheten att organisera människor på kort tid är stor. Det har skapats en förändrad "maktbalans" mellan konsument och producent. Därigenom ställs allt högre krav på företag. Vi ser det i form av prispress som skapas av prisjämförelsesajter. Men även andra former av påtryckning från konsument ökar. Vi ser tydligt att fler och fler ställer krav när det gäller hållbarhetsfrågor av olika slag.
Drivkrafter för trenden	Intresset att ha kontakt med varandra i olika forum på internet ökar. Antalet personer som deltar ökar samtidigt och det blir enkelt att organisera sig. Fler människor ser att det lönar sig att ställa krav på företag. Därför har konsumenten blivit mer självsäker och vågar ställa allt högre krav.
Drivkrafter emot trenden	Många företag har blivit mer globala och arbetar över många marknader. Därför måste också konsumentmakten att global vilket den inte riktigt är idag utom i vissa frågor.
Osäkerhet	Lättare att samla människor men oftast löst sammansatta grupper. Traditionella konsumentföreningar får samt mindre stöd. Kan minska gruppernas möjlighet att påverka vilket kan påverka trenden negativt.
Förändrings-hastighet	Trendens hastighet bedöms vara medel. Relativt ny företeelse som hänger starkt samman med Internets utveckling.
Konflikt med andra samhälls-trender	På ett positivt sätt står denna trend i konflikt med kortsiktigheten. Konsumenten kräver mer långsiktighet och ökat ansvarstagande. Det kan på ett spännande sätt påverka kortsiktigheten.
Synergi med andra samhälls-trender	Genom ökad konsumentmakt finns grunden för att individen kan komma att påverka viktiga beslut framöver. Därför är det viktigt att miljöfrågor fortsatt kommuniceras på individnivå. Att trenden naturintresse fortsätter är viktigt då synergierna är påtagliga. Finns även en relativt stark koppling till utvecklingen för sociala medier. Fortsatt popularitet för dessa kommer att förstärka konsumentmakten.
Tänkbar utveckling på lång sikt	Trenden bedöms öka. Facebook som är en av aktörerna har idag ca 600 miljoner anslutna med en fortsatt hög tillströmning. Andra nätverk fortsätter växa och vi har en framväxande trend i sk social commerce. Det kommer naturligtvis komma nya aktörer med nya inriktningar och med ny teknik. Så konsumentmakten kommer att fortsätta.

Tabell 9d. Konsumtionsökning (-)

	Konsumtionsökning
Beskrivning av trend	Stora delar av världen lever i marknadsekonomier där begreppet tillväxt är centralt. Tillväxten skapar en allt högre levnadsstandard för det stora flertalet människor på jorden. För de flesta är högre levnadsstandard detsamma som att kunna konsumera. Därför ser vi en fortsatt konsumtionsökning.
Drivkrafter för trenden	Tillväxttanken är det som främst driver trenden. Ett allt högre välbefinnande leder till ökad konsumtion (och tvärtom). Att många länder tar sig ur fattigdom innebär även det en ökad konsumtion globalt. En ökad demokratiseringsvåg leder sannolikt till att fler länder inför marknadsekonomi, vilket i sin tur leder till ökad konsumtion.
Drivkrafter emot trenden	En insikt att jordens resurser inte är oändliga skapar en viss motkraft. Men få är ändå beredda att själva minska konsumtionen. Man har ganska länge talat om upplevelsesamhället och att upplevelser är klokare att köpa än produkter. En viss sådan trend existerar.
Osäkerhet	Osäkerheten kring denna trend är kopplad till den ekonomiska utvecklingen. Fortsätter den ekonomiska utvecklingen att vara positiv kommer konsumtionsökningen givetvis att följa med. Därför bedömer vi att denna trend är mycket säker även om det kan bli några små avbrott när konjunkturen är svagare.
Förändringshastighet	Trendens förändringshastighet bedöms vara långsam. Har funnits med sedan den moderna ekonomins födelse och är en grund för den fortsatta ekonomiska utvecklingen. Krävs något dramatiskt för att bryta trenden.
Konflikt med andra samhällstrender	Frågan är central huruvida tillväxt skapar förutsättningar för att bättre ta hand om jordens utmaningar eller om den utarmar och förstör. Finns förespråkare för båda teorierna. Men på ett sätt kan man ju säga att konsumtionsökning står i konflikt med trenden miljömedvetenhet.
Synergi med andra samhällstrender	Ökad globalisering och en ökad kortsiktighet i den finansiella ekonomin går hand i hand med ökad konsumtion. De är både förutsättningar och resultat av varandra.
Tänkbar utveckling på lång sikt	Med tanke på att så många utvecklingsländer nu börjar skymta slutet på fattigdom och törsten efter ett bättre liv med kylskåp och bilar hägrar så kan man säga att denna trend kommer att verka under överskådlig tid.

Tabell 9e. Kortsiktighet (-)

	Kortsiktighet
Beskrivning av trend	Det ekonomiska system vi har i västvärlden bygger i mångt och mycket på att företag presterar och fortsätter att visa vinster. De flestas pensions-sparande är t ex beroende av att aktievärdena fortsätter att öka. Det har skapat ett fokus på börsen och en ökad press på börsens aktörer att prestera. Få har tålamod med företag som investerar i sådant som inte inom överskådlig tid, vilket nu ofta handlar om kvartal, ger avkastning i någon form. Det fenomen som brukar kallas för kvartalsekonomi ökar.
Drivkrafter för trenden	Att fler intresserar sig för aktier som sparform ökar pressen på företag att prestera vinster. Även framväxten av riskkapitalbranschen har starkt bidragit till att fokus i företagen ligger i stor utsträckning på kortsiktiga finansiella mål i stället för att bygga någonting långsiktigt.
Drivkrafter emot trenden	Att långsiktiga lösningar för energiförsörjning och miljöfrågor är viktiga kan öka tålamodet. Vi ser även nya företag som t ex Google växa fram där den ekonomiska tillväxten inte är central. Detta kan inspirera till efterföljare.
Osäkerhet	Då starka krafter verkar för mer långsiktighet och hållbarhet finns en osäkerhet kring denna trends framtid. Den skulle kunna minska med tiden.
Förändringshastighet	En medel trend. En relativt ny trend som fortfarande förstärks men som också kan påverkas av andra krafter.
Konflikt med andra samhällstrender	Trenden står framförallt i konflikt med miljömedvetenheten och konsumentmakten. Båda två trender som står för helt andra värderingar.

Synergi med andra samhällstrender	Trenden påskyndas och stöds av trenden konsumtionsökning. Så länge kunderna vill köpa och ekonomin i verksamheten är god tvingas inte företagen till förändring. Globaliseringen blåser i viss utsträckning också på denna trend. Företag blir mindre beroende av en marknad och vad konsumenterna där säger. Alltså måste miljömedvetenheten bli global.
Tänkbar utveckling på lång sikt	Ökade krav på företag i form av regleringar eller kundernas styrka kan motverka trenden. Men så länge nya marknader växer fort och skapar tillväxt ser vi att denna trend fortsätter att utvecklas.

Tabell 9f. Globalisering (-)

	Globalisering
Beskrivning av trend	Ett ökat internationellt utbyte av varor och tjänster gör att globaliseringen fortsätter. Många av de nya företag som baserar sina affärsmodeller på Internet ser globen som en marknad. Det skyndar sannolikt på globaliseringen ytterligare. Ett ökat behov av långväga transporter kommer därför att öka. Teknikutvecklingen är även en stor anledning till den ökade globaliseringen. Företag finns idag runt hela jorden och har verksamheter som opererar 24 timmar om dygnet runt hela jorden.
Drivkrafter för trenden	Internetutvecklingen driver på trenden. Möjligheten att kommunicera med vem som helst, när som helst har aldrig varit större. Den senaste tidens demokratiseringssvåg i Nordafrika och Mellanöstern både påverkar och är ett resultat av trenden. Kinas fortsatta ekonomiska utveckling och kinesiska företags expansion (t ex köpet av Volvo PV) driver även det på trenden.
Drivkrafter emot trenden	Problemen inom EU och de sk. PIIGS ländernas ekonomiska utmaningar skulle kunna verka emot trenden. Finns risk att andra länder blir tveksamma till ett ökat ekonomiskt utbyte och blir mer protektionistiska. Närödlät har blivit mer populärt som en motkraft emot att transportera produkter runt jorden vilket skulle kunna tala emot trenden.
Osäkerhet	Det råder i dagsläget oro i många ekonomiska och finansiella system. Det skulle kunna leda till att samarbeten avbryts och nationalstaterna ökar i betydelse. Men sannolikheten måste betraktas som låg.
Förändringshastighet	Bedömningen är att globaliseringen har en relativt hög förändringshastighet.
Konflikt med andra samhällstrender	Mycket i globaliseringen är negativt ur ett miljöperspektiv. Resande och långa transporter är inte normalt sett negativa.
Synergi med andra samhällstrender	Med globaliseringen följer ökad konsumtion. Det leder till ytterligare påfrestningar på miljö och andra resurser. Men globaliseringen ska inte ses som enbart en negativ trend. Den kan skapa förutsättningar för att, över nationsgränserna, gemensamt skapa lösningar på globala miljöutmaningar.
Tänkbar utveckling på lång sikt	Den sannolika utvecklingen på lång sikt är att globaliseringen fortsätter. Det informationsutbyte som sker mellan människor runt hela jorden i sociala medier och det internationella utbyte som är mellan företag, organisationer och nationer kommer att fortsätta globaliseringstrenden.

Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet

RAPPORT 6474

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6474-7
ISSN 0282-7298

En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv

Denna studie av synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålssystemet belyser bland annat regionala och nationella erfarenheter av olika problem och synergimöjligheter och diskuterar konflikter och synergier utifrån perspektiven äkta respektive falska.

Studien närmar sig frågan på ett övergripande, generellt plan och främst utifrån nyckelaktörers perspektiv.

Resultaten visar på synergimöjligheter och bakomliggande orsaker till problem som försvårar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Detta rör till exempel trender i samhällsutvecklingen, målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och konflikter med andra samhällsintressen. Bland annat visar resultaten att de viktigaste konflikterna finns mellan miljökvalitetsmålen och andra politikområden men att de tillfrågade i stort ser fler synergimöjligheter än målkonflikter. Målkonflikter och problem uppkommer ofta på grund av oklarheter i ägarskap, rådighet och ansvar över en fråga.

Rapporten är ett underlag inför den fördjupade utvärderingen av miljömålen som ska rapporteras till regeringen 2012.

