NATUR VÅRDS VERKET

Miljömål och andra önskemål

En studie av synergier och konflikter

RAPPORT 5747 • AUGUSTI 2007

Miljömål och andra önskemål

En studie av synergier och konflikter

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar
Ordertel: 08-505 933 40
Orderfax: 08-505 933 99
E-post: natur@cm.se
Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket
Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25
E-post: natur@naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm
Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5747-2.pdf
ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2007

Elektronisk publikation
Omslagsbild: Helena Larsson - Naturfotograferna

Förord

Miljömålen tillmäts allt större betydelse och utgör en viktig del i arbetet med att nå en hållbar utveckling. Strävan är att integrera miljöaspekter i alla politikområden. Det är därför angeläget att kartlägga i vad mån mål inom olika politikområden är ömsesidigt stödjande eller motverkar varandra. Det ger en bild av miljöpolitikens möjligheter och svårigheter. Det ingår också i Miljömålsrådets uppgifter att belysa de synergier eller målkonflikter som finns.

Med tanke på den stora mängd mål och delmål som gäller för statsförvaltningen är detta en maktpåliggande uppgift. I denna rapport görs en systematisk genomgång av olika slags synergier och målkonflikter. Genomgången bygger på redovisningar från centrala myndigheter och länsstyrelser samt på övriga utredningar och forskningsrapporter. Diskussionen är översiktlig och kompletterar övriga mer detaljerade redovisningar från olika politikområden. Dessutom analyserar rapporten olika sätt att argumentera för etiska ståndpunkter och strategier att hantera målkonflikter.

Rapporten ingår i bakgrundsmaterialet till den fördjupade utvärderingen som Miljömålsrådet ska överlämna till regeringen våren 2008.

Rapporten har skrivits av Stig Wandén.

Stockholm i augusti 2007

Innehåll

FÖRORD **3**

INNEHÅLL **5**

SAMMANFATTNING **7**

SUMMARY **12**

1. INLEDNING **18**

2. METODER **20**
2.1 Olika slags statliga mål 20
2.2 Olika slags synergier och konflikter 22

3. OLIKA SYNERGIER OCH KONFLIKTER **24**
3.1 Studier av systemmål 24
3.1.1 Tidigare forskning 25
3.1.2 En djupstudie av tre politikområden 27
3.2 Miljömål och produktionsmål 28
3.2.1 Myndigheternas kartläggning 28
3.2.2 Några djupare studier 32
3.2.3 Internationella målkonflikter 34
3.3 Processer och aktörer 35
3.3.1 Organisation och processer 36
3.3.2 Konflikter mellan aktörer 37
3.4 Sammanfattande kommentarer 39

4. ETIK OCH STRATEGIER **41**
4.1 Inledning 41
4.2 Vad är etik? 42
4.3 Målkonflikter och etik 46
4.3.1 Systemmål och miljömål 46
4.3.2 Produktionsmål och miljömål 49
4.3.3 Processmål och miljömål 51
4.4 Strategi och etik 54
4.4.1 Konkurrens – att driva en linje 55
4.4.2 Problemlösning – att finna ett rationellt svar 55
4.4.3 Kompromisser – att förhandla sig fram 57

4.4.4 Anpassning – att foga sig 59
4.4.5 Undvikande – att bli av med problemet 59
4.5 Sammanfattande kommentar 60

5. KUNSKAPSTÖRST 61

REFERENSER 62

BILAGA 1: NATIONELL NIVÅ 67

BILAGA 2: LÄNSSTYRELSERNA 75

BILAGA 3: NATURVÅRD 82

BILAGA 4: INTERNATIONELLT 84

BILAGA 5: JUGGERNAUT 86

Sammanfattning

Syftet med rapporten är att översiktligt belysa samspelet mellan miljömål och andra samhälleliga välfärdsmål, såväl synergier som målkonflikter. Det gör att man får en nyanserad överblick över vilka möjligheter och problem som kampen för en bättre miljö möter. Rapporten kompletterar bland annat de redovisningar för sektorsmyndigheter och länsstyrelser som Miljömålsrådet initierat.

Rapporten har två delar. I den första delen införs en begreppsapparat (kapitel 2) som används för att presentera resultaten av ett antal kartläggningar av samspelet mellan miljömål och andra samhälleliga välfärdsmål (kapitel 3). Interna synergier och konflikter mellan olika miljömål berörs alltså inte i rapporten. Kartläggningarna ser olika ut. Några tar upp frågan om samhället i stort kan utvecklas så att miljön ändå bevaras. Andra kartläggningar är inte så övergripande: de har gjorts av svenska statliga myndigheter på central och regional nivå avseende synergier och konflikter inom deras olika verksamhetsområden och av en tysk forskargrupp avseende konflikter mellan olika internationella konventioner och avtal. Några djupare studier presenteras också kortfattat. En tredje sorts problem är hur miljöarbetet är upplagt och hur olika aktörer samarbetar. Det innebär bland annat resonemang om hur exempelvis arbetsuppgifter och ansvar ska fördelas.

I den andra delen konstateras att lösningen av målkonflikter ofta innebär etiska ställningstaganden. Det diskuteras hur man kan argumentera i sådana frågor (kapitel 4). Inga generella miljöetiska svar finns, utan man får bedöma varje fall för sig: ibland väger miljöhänsyn tyngst, men andra gånger andra välfärdsmål. Syftet med diskussionen är inte att ge en praktiskt användbar lathund för hur man ska klara konfliktsituationer, utan för att ge exempel på hur olika etiska utgångspunkter kan påverka lösningarna. Diskussionen bygger på begreppsapparaten från kapitel 2 och kartläggningarna i kapitel 3. Men hur det faktiska samspelet mellan miljömål och andra välfärdsmål bör se ut är en politisk fråga som ligger utanför ramen för denna rapport. Olika strategier att nå de mål man bestämt sig för presenteras. Slutligen ges några rekommendationer om hur man kan fylla kunskapsluckorna om hur arbetet med att studera samspelet mellan miljömål och andra välfärdsmål kan drivas vidare.

Nu mer i detalj vad rapportens två delar handlar om. I *den första delen* införs alltså en begreppsapparat för att kunna hantera den mycket stora mängden statliga mål (det finns ungefär 50 politikområden, de flesta med åtskilliga egna mål), som måste delas in på något sätt. Det visar praktiskt att skilja mellan:
a) *systemmål* som gäller samhället i dess helhet, till exempel balans på arbetsmarknaden och i utrikeshandeln,
b) *produktionsmål* som avser enskilda samhälleliga verksamheter som socialvård, kommunikationer och utbildning,

c) *hänsynsmål* eller *tvärmål* som miljö, arbetsmiljö, jämställdhet och integrering som sträcker sig över flera statliga eller andra områden, och slutligen
d) *processmål* som anger hur verksamheter ska bedrivas: effektivt, rättssäkert, med insyn och på ett demokratiskt sätt.

En bred kartläggning av synergier och målkonflikter presenteras alltså. För *systemmålen* är frågan om en rättvis fördelning, ekonomisk tillväxt och full sysselsättning är förenliga med miljömålen. Tidigare forskning har inte lett till något bestämt svar, vare sig jakande eller nekande. Naturvårdsverket har låtit genomföra en studie om sambanden mellan politikområdena klimat, transporter och regional utveckling. Den visar att styrmedel att minska transporterna kan leda till såväl synergier som konflikter. Persontrafiken behöver inte minska om exempelvis ett koldioxiddifferentierat förmånsvärde införs, eftersom bilarna blir mer bränslesnåla vilket uppväger den ökade kostnaden för bilisterna. Därmed påverkas inte heller arbetspendlingen och sysselsättningen. Godstrafiken blir dyrare om man inför kraftfulla styrmedel, vilket kan leda till rationaliseringar och därmed på sikt ökad sysselsättning i några branscher men också till minskad sysselsättning i Norrlands inland eftersom särskilt massa- och pappersindustrin drabbas. Men koldioxidutsläppen ökar fortfarande, om än mindre än de annars hade gjort.

Flera undersökningar har gjorts av om *produktionsmålen* är förenliga med miljömålen. Centrala myndigheter har redovisat bedömningar som innebär att synergierna är något fler än målkonflikterna. Det gäller bland annat båda de politikområden som mest berörs av miljöfrågor: transport och energi. Flest målkonflikter redovisas inom konsumentpolitiken (där dock synergierna överväger) och livsmedelspolitiken (där konflikterna överväger). De miljömål som berörs mest är Begränsad klimatpåverkan med något fler synergier än konflikter, och Hav i balans samt levande kust och skärgård där konflikterna överväger. Länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig inte så mycket från de centrala myndigheternas, med undantagen att politikområdena näringspolitik och regional utvecklingspolitik är viktigare för dem; inom båda områdena överväger konflikterna klart. Länsstyrelserna menar också att det miljömål som berörs mest är försurningsmålet och att synergierna överväger för det målet. Det har vidare genomförts mer djupgående analyser av tänkbara konflikter inom politikområdena konsumtion, livsmedel och internationellt utvecklingssamarbete. Konflikter kan förekomma, inte minst inom konsumentpolitiken, men ökad information, upplysning och bättre teknik kan motverka sådana. Slutligen visar en tysk undersökning att särskilt WTO:s frihandelsbestämmelser och EU:s olika direktiv om rörligheten på den inre marknaden i flera fall strider mot olika internationella miljökonventioner.

Processmålen är också viktiga för miljöpolitiken. De rör hur det går till att bedriva olika verksamheter, inte minst miljöpolitik, det vill säga själva arbetsprocesserna för att nå resultaten. Här kan svårigheter i att lägga upp arbetet leda till problem att nå de sakliga målen. Sådana svårigheter kan vara av två slag. Dels kan de gälla arbetets organisation, inte minst avvägningen mellan central överblick och lokal

kunskap. Dels kan de bero på mer personliga faktorer som olika värderingar, samarbetssvårigheter och bristande tillit. Naturvårdsverket har låtit genomföra en socialpsykologisk studie av konflikter mellan olika aktörer inom naturvården. Den visar att aktörernas olika roller är centrala och måste respekteras av andra parter. Samverkan och samtalen mellan aktörerna är väsentliga för konflikthanteringen. Naturvården sägs ha låg beredskap för att hantera konflikter, och studien mynnar ut i rekommendationen att inte bara ekologiska fakta och tekniska lösningar ska uppmärksammas, utan också de mänskliga aspekterna.

Målkonflikter innebär ofta etiska problem, och i *rapportens andra del* analyseras olika sätt att argumentera i etiska frågor. Uppenbarligen bör man bereda människorna meningsfulla arbeten och en hygglig materiell välfärd. Lika uppenbart är att man ska skydda naturen. De etiska problemen uppstår när detta inte går att förena. Miljödebattörer har skilda åsikter om det är människorna som är det viktiga (antropocentrism), allt liv (biocentrism) eller ekosystemen (ekocentrism). Är det människornas väl och ve som är det viktiga, eller bör vi akta om allt liv, eller är det naturen i dess helhet vi måste vörda och vårda?

Från den etiska debatten kan man vidare hämta olika uppfattningar om miljöetikens natur, det vill säga huruvida nytta, plikt eller sinnelag är det moraliskt viktiga.

a) Konsekvensetiken innebär att handlingar bedöms efter sina konsekvenser. Vanligast är nyttoteorin – att man bör maximera nyttan – som ekonomer ofta ansluter sig till.
b) Lagetiken innebär att man bör följa tillvarons lagar. Det betyder att vissa handlingar är etiskt korrekta, oavsett sina konsekvenser. Exempelvis innebär de tio budorden en lagetik.
c) Sinnelagsetiken innebär att det är ens avsikter eller goda tanke som har etisk betydelse. Det är omsorgen om människor eller natur som är det viktiga, inte några abstrakta principer.

Det råder ingen enighet om alla dessa teorier, som ändå var och en pekar på något väsentligt. Rapporten tar inte ställning till den mängd olika teorier om vad som är etiskt riktigt som förts fram, utan ansluter sig till uppfattningen att etik är en aktivitet, ett sätt att pröva och bedöma olika handlingsalternativ. Någon ”sann” etik finns inte utan varje situation får bedömas för sig. I den etiska prövningen bör man alltså i varje besvärlig situation fundera vilka faktorer man anser vara viktigast just där. Etiken tillhandahåller ett koordinatnät som man kan utgå från för att orientera sig i – men var och en för själv följa sin etiska kompass.

Konflikthantering kan också innebära att man tar hänsyn till processer och aktörer och deras motstridiga intressen. Det betyder att man försöker övervinna hinder för att lösa målkonflikter. Bättre kommunikation mellan aktörer bidrar till det, vilket bland annat den så kallade diskursetiken förespråkar. Den statliga resultatstyrningen kan ses som ett försök att uppnå god kommunikation mellan statliga organ.

Indelningen i olika slags mål och målkonflikter visar sig användbar för att illustrera hur man kan argumentera i etiska frågor – däremot är det som sagt inte rapportens syfte att rekommendera den ena eller andra lösningen. Flera exempel ges på hur etiken spelar in i olika miljöfrågor.

Men det är en sak att besluta sig för en etiskt genomtänkt ståndpunkt i en konfliktsituation, en annan sak att finna en lämplig strategi för att hantera situationen. För att belysa olika sätt att resonera om agerande i konflikter har man lite grovt skiljt mellan fem slags strategier:

Konkurrens: man driver sin egen linje så hårt man kan och tar ingen eller liten hänsyn till motpartens önskemål. Den strategin kan vara naturlig för en lagetiker som anser sig veta bestämt vad som är moraliskt rätt eller fel.
Problemlösning: man ser konflikten som ett sakligt problem som de inblandade ska lösa så objektivt rationellt som möjligt. Många konsekvensetiker hör hit, inte minst sådana som ägnar sig åt beslutsteorin som gör anspråk på att finna optimala lösningar på problem.
Kompromiss: man ser konflikten som en intressemotsättning som ska lösas på ett för alla parter så tillfredsställande som möjligt. I ett socialpsykologiskt perspektiv, som betonar att kommunikationen mellan människorna är det viktiga, företräder man gärna en sådan strategi.
Anpassning: man ger efter för motpartens krav. Har man ingen bestämd etisk ståndpunkt och inte vill driva någon bestämd linje kan det ibland vara enklast att inte ta strid mot en enveten motpart.
Undvikande: man försöker göra så att konflikten överhuvudtaget inte uppstår. Detta kan tyckas passivt, men kan också innebära att man söker öka effektiviteten i verksamheten eller söker ny teknik för att på så vis minska problemen.

Alla dessa strategier är idealtyper, som var och en kan användas i miljöpolitiken och även kombineras i komplicerade situationer. Exempel ges på hur de fungerar i olika fall, till exempel att de kan bero på ens etiska ståndpunkter. Valet mellan olika strategier är en ständig process för att söka lösningar på miljöproblemen. Men en poäng med begreppsapparaten med de fem strategierna är att den kan bidra till att bringa reda i debatten och ge överblick över olika positioner.

Genomgången visar att både synergier och målkonflikter ofta förekommer samt att etik och strategier spelar en stor – om än ofta försummad – roll vid hanteringen av i synnerhet konflikter. Den öppna synen på miljöetik som ett koordinatnät, inte som en samling regler får ses mot bakgrund av kartläggningen av synergier och målkonflikter, som visar hur sammansatt och komplicerad miljöpolitiken kan vara. Systemmål, produktionsmål, hänsynsmål och processmål har helt olika egenskaper. Det gör att valet av strategi bör bedömas från fall till fall.

Kunskapen om samspelet mellan olika mål är således fortfarande begränsad, och det är nödvändigt att veta mer om denna centrala miljöpolitiska fråga.

a) En mer ingående studie bör göras av vilka synergier och konflikter som består mellan miljömål och andra välfärdsmål. På så vis kan man mer noggrant ange vilka politikområden vars samspel med miljöpolitiken är känsligt.
b) Ansvarsfördelningen inom miljöpolitiken bör utredas så att man kan fastställa principerna för vem som ansvarar för vad. Det finns fortfarande oklarheter som kan vara till men för miljövården, inte minst vad gäller samarbetet mellan stat och kommun.
c) De olika internationella avtalen och konventionerna strider i varierande grad mot miljöhänsynen. Detta bör kartläggas för Sveriges vidkommande, och en gemensam svensk linje i det internationella förhandlingsarbetet bör bestämmas, mot bakgrund av såväl handelspolitiska som miljöpolitiska önskemål.
d) Vi vet för litet om hur de nationella miljökvalitetsmålen och deras delmål passar in i den av Riksdagen beslutade resultatstyrningen. Miljökvalitetsmålen är idag inte kopplade till budgeten. Vidare är det angeläget att klargöra regeringskansliets sätt att hantera mängden rapporter och utvärderingar från Naturvårdsverket och andra miljöansvariga organ så att kommunikationen mellan olika nivåer kan förbättras.
e) Det bör kartläggas hur olika strategier tillämpas i miljöarbetet. Vilken sorts strategi – konkurrens, problemlösning, kompromisser och så vidare – tillämpas på olika håll i Miljösverige? Kan man dra slutsatser om i vilka situationer olika strategier passar bäst? Även den etiska innebörden av olika miljöpolitiska ställningstaganden bör belysas i det sammanhanget.

Summary

The aim of this report is to outline the interaction – synergies as well as goal conflicts – between environmental objectives and other social-welfare objectives of society. This helps to provide a nuanced overview of the opportunities and problems involved in the fight to achieve a better environment. The report supplements, *inter alia*, the reports relating to the areas of responsibility of individual government agencies which have been produced on the initiative of the Swedish Environmental Objectives Council.

The paper has two parts. The first part introduces a conceptual apparatus (Chapter 2) to present a number of analyses of the interaction between environmental and other welfare objectives (Chapter 3). Internal synergies and conflicts between different environmental objectives are not discussed in the report. The analyses are quite different. Some discuss if society as a whole can develop without destroying nature. Other analyses by Swedish agencies concern synergies and conflicts within the competence area of each agency. A German study looks into conflicts between various international conventions and agreements. A third kind of research is about how the work with the environmental objectives is organized and how different actors cooperate. Among other things that includes discussions about how tasks and responsibilities should be distributed.

In the second part it is pointed out that the solution of goal conflicts often presuppose ethical positions. Different ways of reasoning in such questions are discussed (Chapter 4). There are no general ethical answers, but one has to consider each case by itself: sometimes environmental demands carry most weight, but other times various other welfare objectives. The purpose of the discussion is not to give a practical manual of how to handle conflict situations, but instead give examples of how different ethical standpoints can influence conflict solving. The discussion builds on the conceptual analysis in Chapter 2 and the presentation of synergies and conflicts in Chapter 3. But how the actual interaction between environmental and other welfare objectives should take place is a political issue beyond the scope of this report. Finally, against the background of the previous argument, different strategies to reach the objectives one has accepted are discussed.

In the rest of the Summary, a brief overview of the two parts of the report is presented. T*he first part* introduces a conceptual analysis to manage the numerous government objectives (there are some 50 policy areas, most of which have several objectives each). To be manageable, they must be divided into categories in some way. It is practical to distinguish among:
a) *system objectives* which relate to society as a whole, such as equilibrium in the labour market or in foreign trade;
b) *production objectives* which relate to individual operations of society, such as social services, communications and education;

c) *consideration* or *transversal objectives*, such as the environment, occupational safety and health, gender equality and integration, which cover several governmental or other fields; and finally
d) *process objectives* which relate to how various operations should be conducted: efficiently and effectively, under the rule of law, transparently and democratically.

A broad inventory of synergies and conflicts between objectives is presented. As regards the *system objectives*, the question is whether the objectives of fair distribution of resources, economic growth and full employment are compatible with the environmental objectives. Previous research has failed to provide a conclusive answer – positive or negative. The Swedish Environmental Protection Agency has commissioned a study on the links between the policy areas of climate, transport and regional development. This study shows that policy instruments intended to reduce the volume of transport may bring about both synergies and conflicts. For instance, the volume of personal transport will not necessarily decrease if CO_2 differentiation of taxable benefits is introduced, since cars will become more fuel-efficient, which will make up for the increase in costs for drivers. As a consequence, neither commuting to work nor employment will be affected. However, goods transport will become more expensive if powerful policy instruments are introduced; this may lead to rationalisation and thus, in the longer term, to increased employment in some industries, but also to lower employment in the hinterlands of northern Sweden as the pulp and paper industries will be particularly affected. The carbon dioxide emissions still increase, but not as much as they otherwise would have.

Several studies have been conducted to learn whether the *production objectives* are compatible with the environmental objectives. Central-government agencies have presented assessments which show that the synergies are slightly more numerous than the goal conflicts, including in the two policy areas which are the most affected by environmental issues: transport and energy. The largest number of conflicts between objectives is reported for consumer policy (where, however, synergies predominate) and food policy (where conflicts predominate). The environmental objectives most strongly affected are ‘Reduced climate impact’, where the synergies are slightly more numerous than the conflicts, and ‘A balanced marine environment, flourishing coastal areas and archipelagos’, where conflicts predominate.

The assessments made by the county boards do not differ much from those made by central agencies, except in that economic policy and regional development policy are more important to the counties. In both of these policy areas, conflicts clearly outweigh synergies. The county boards are also of the opinion that the environmental objective most strongly affected is ‘Natural acidification only’ and that synergies predominate for that objective. In addition, more in-depth analyses of possible conflicts in the policy areas of consumption, food and international development cooperation have been carried out. They show that conflicts may occur, not

least in consumer policy, but that enhanced information, education and technology can prevent them. Finally, a German study shows that, in particular, the WTO's provisions on free trade and the EU's various directives relating to free movement on its inner market are in several cases contrary to various international conventions relating to the environment.

The *process objectives* are also important for environmental policy. They concern different ways to go about to perform various activities, i.e. the very working processes to achieve the results. Such difficulties can lead to problems in implementing the environmental objectives. They are of two kinds. First they may concern the organization of the work. The trade-off between the need for central overview and the wish to use local knowledge is an example. Second, they may be of a personal or socio-psychological nature and depend on factors such as different values, inability to cooperate and lack of trust. The Swedish Environmental Protection Agency has commissioned a socio-psychological study of conflicts among various parties involved in environmental conservation. It shows that the different roles of these parties are crucial and must be respected by the other parties. Cooperation and communication among parties are important to the management of conflicts. The study notes that preparedness to manage conflicts is poor in the field of nature conservation, and it concludes by recommending that attention should be paid not only to ecological facts and technological solutions, but also to human aspects.

Conflicts between objectives often involve ethical problems, and the report analyses various ways of reasoning in relation to ethical issues. For example, it is obvious that people should be offered meaningful jobs and a decent material standard. It is equally obvious that nature should be protected. Ethical problems arise when these two objectives are irreconcilable. Participants in the environmental debate differ in whether they consider the important thing to be humans (*anthropocentrism*), all life (*biocentrism*) or the ecosystems (*ecocentrism*). Is the well-being of people what matters most, or should we care for all living things, or must we protect nature as a whole?

In this context, the debate on environmental ethics also includes various views as to whether utility, duty or intention is the morally important aspect:

a) According to *consequential ethics* (or the ethics of consequence),
actions are evaluated based on their consequences. The most common variety, which is often espoused by economists, is utilitarianism: utility should be maximised;
b) According to *ethics of law* (or ethics of duty), certain actions are ethically correct regardless of their consequences. You have to obey and follow the laws of life, or nature.
c) According to *ethics of care*, what matters ethically are a person's intentions or good thoughts. Caring for people or nature is what is important, not abstract principles.

There is no consensus as regards all of these theories, even though each of them does have something important to tell us. The report does not take a stand on the large number of theories presented as to what is ethically correct, but rather concurs with the idea that ethics is an activity, a way of testing and assessing various alternative courses of action. There is no 'true' ethics; each situation must be assessed on its own merits. As a consequence, an important aspect to the ethical assessment of any difficult situation is to decide which factors are the most important in that particular case. Ethics provides a coordinate system which you can start from to find your bearings, but each person must then follow his or her own ethical compass.

Handling conflicts can also involve dealing with processes and actors, and their incompatible interests. That includes trying to eliminate obstacles to solving goal conflicts. Better communication between actors contributes to this, as recommended by i.a. the so-called discourse ethics. The governmental Management by Objectives can be seen as an attempt to achieve a good communication between public bodies.

This division into various types of objectives and conflicts between objectives proves useful to illustrate possible ways of reasoning in relation to ethical issues. However, as already mentioned, it is not the aim of the report to recommend any one solution. Several examples are provided of how ethics comes into play in various environmental issues.

However, deciding an ethically well-founded position in a situation of conflict is one thing, and finding an appropriate strategy for managing that situation is a completely different one. To shed some light on different ways of reasoning about action in conflicts, there is a somewhat crude distinction between five types of strategies:

Competition: Pushing your own views as hard as you can, paying little or no heed to the desires of the opposing party. Such a strategy may come naturally to a deontologist who believes that he or she knows for certain what is morally right or wrong;
Problem-solving: Seeing the conflict as a factual problem for those involved to solve in the most objectively rational way possible. Many consequentialists use this strategy, not least those who work on decision theory, which claims to be able to find optimal solutions to problems;
Compromise: Seeing the conflict as a clash of interests to be solved in a way which is as satisfactory to all parties as possible. From the perspective of social psychology, which stresses the overriding importance of communication between people, such a strategy may seem a natural choice;

Adaptation: Yielding to the opposing party's demands. If you do not have a firm ethical position and do not want to pursue any specific course of action, the easiest choice may sometimes be not to join battle with a persistent opposing party;
Avoidance: Trying to ensure that the conflict does not arise in the first place. This may seem like a passive strategy, but it may also involve trying to increase the efficiency of operations or to find new technology so as to reduce problems in that way.

All of these strategies are ideal types. Each of them can be used in environmental policy, and they can also be combined in complex situations. Examples are given to show how they can work in different cases, among other things how they may depend on one's ethical position. In fact, the efforts undertaken to find solutions to environmental problems involve constant choices between different strategies. Still, the above conceptual apparatus with its five strategies can be useful in that it may help to clarify the debate and to provide an overview of different positions.

The inventory made shows that both synergies and conflicts between objectives are frequent and that ethics and strategies play an important – albeit often neglected – part in the management of (above all) conflicts. This view on environmental ethics and strategies is motivated by the inventory which shows how complicated environmental policy may be. Different kinds of objectives have very different properties. The bottom-up approach of the report therefore does not give any definite answer to the question whether a sustainable development is possible, but rather a recommendation to try each situation by its own merits. Correspondingly the choice of environmental strategy has to be adopted to the case at hand.

Obviously our knowledge of the interaction between various objectives is limited, and we need to know more about this issue, which is central to environmental policy:

a) A more in-depth study should be made of the synergies and conflicts which arise between environmental objectives and other social-welfare objectives. This would make it possible to identify, with better precision, policy areas whose interaction with environmental policy is sensitive;
b) The division of responsibility for environmental policy should be investigated, so that principles can be determined as to who is responsible for what. There are still points of unclarity which may be detrimental to environmental conservation, not least as regards cooperation between central government and local authorities;
c) Various international agreements and conventions undermine environmental consideration to varying degrees. This aspect should be examined as regards Sweden, and a common Swedish position in international negotiations should be decided, against the background of both trade-policy and environmental-policy aims;
d) We do not know enough about how the national environmental-quality objectives and the targets set under each of them fit into the management-by-results policy decided by the Swedish Parliament. At present, the environmental-quality

objectives are not linked to the Central Government Budget. It is also important to clarify how the Government Offices handle the large number of reports and evaluations produced by the Swedish Environmental Protection Agency and other bodies in charge of the environment, to ensure better communication among various levels;

e) An inventory should be made of how various strategies are applied in environmental work. What types of strategy – competition, problem-solving, compromise, etc. – are applied in different environmental settings in Sweden? Is it possible to draw any conclusions as to which strategies are best suited for which situations? In this context, light should also be shed on the ethical meaning of different positions taken in the design of environmental policy.

1. Inledning

Att samhällsutvecklingen lett till kriser i naturen och att miljöproblemen accelererar, är förstås välkänt och omdiskuterat. I denna rapport behandlas en aktuell aspekt på problemen, nämligen samspelet mellan miljömål och andra samhälleliga välfärdsmål om exempelvis tillräcklig energiförsörjning, tillgängliga transporter och regional balans: både när de verkar åt samma håll (synergier) och när de strider mot varandra (målkonflikter).

Men varför ska man överhuvudtaget ta upp konflikter mellan miljömål och andra välfärdsmål? Synergier spelar uppenbarligen en viktig roll: den svenska miljön har ju förbättrats avsevärt de senaste decennierna utan nämnvärda uppoffringar på andra områden. Att fundera över konflikter kan å andra sidan leda till modlöshet och i värsta fall handlingsförlamning! Men saken kan belysas om man tänker på en ishockeymatch: ett klart fall av målkonflikt. En tränare måste före matchen analysera motståndarlagets och det egna lagets starka och svaga sidor. Vilka kedjor som ska matchas mot vilka, hur backarna ska väljas. Det motsvarar den nödvändiga analysen av tänkbara svårigheter och konflikter och av möjliga starka sidor och synergier. Förvisso måste tränaren också peppa spelarna i omklädningsrummet före matchen, få dem i rätt kampstämning. Då gäller det att vara positiv och intala sig att allt är möjligt. Sådan uppmuntran och optimism behövs också i miljövården, som samtidigt måste vara klarsynt inför alla svårigheter. Därför måste synergier och målkonflikter analyseras: såväl taktiksnack som peppning behövs.

Poängen med att ta upp både synergier och konflikter är alltså att det kan ge en nyanserad överblick över vilka möjligheter och problem som kampen för en bättre miljö möter. Studiet av särskilt konflikter är intressant för att det kastar ljus över varför flera miljömål är svåra att nå, exempelvis målen Begränsad klimatpåverkan samt Hav i balans och levande sjöar och vattendrag.

Men ansatsen visar sig vara svår att tillämpa, trots den jämförelsevis konkreta vinklingen. Det är inte bara så att det kan råda oenighet om vilka synergier och konflikter som finns mellan miljöpolitik och övriga politikområden, utan dessutom kan man beskriva dem med olika metoder. Och om man väl nått enighet om att vissa målkonflikter råder, kan man ändå vara oenig om hur de ska lösas. Konfliktlösning är inte bara en fråga om att tillämpa beslutsteori och förhandlingsteknik, utan i botten ligger ofta motsatta uppfattningar om vad som är etiskt rätt. Synergier är av naturliga skäl lättare att hantera: då finns det inga ömma tår att trampa på, utan alla kan hjälpas åt utan ideologiska debatter!

Rapporten har två delar. I den första delen införs en begreppsapparat (kapitel 2) som används för att presentera resultaten av ett antal kartläggningar av samspelet - synergier och konflikter - mellan miljömål och andra samhälleliga välfärdsmål (kapitel 3). Interna synergier och konflikter mellan olika miljömål berörs alltså inte

i rapporten. Kartläggningarna ser olika ut. Några tar upp frågan om samhället i stort kan utvecklas så att miljön ändå bevaras. Andra kartläggningar är inte så övergripande: de har gjorts av svenska statliga myndigheter på central och regional nivå avseende synergier och konflikter inom deras olika verksamhetsområden och av en tysk forskargrupp avseende konflikter mellan olika internationella konventioner och avtal. Några djupare studier presenteras också kortfattat. Ett par svenska forskargrupper kommer in på en tredje sorts problem: hur miljöarbetet är upplagt och hur olika aktörer samarbetar. Det innebär bland annat resonemang om hur exempelvis arbetsuppgifter och ansvar ska fördelas.

Kartläggningarna ger en nyanserad bild av att såväl synergier som målkonflikter är vanliga, men det går inte att säga vilka som överväger. Frågan om huruvida en hållbar utveckling är möjlig visar sig alltså vara alltför allmänt hållen för att kunna besvaras med en ”nedifrån och upp” ansats.

I den andra delen av rapporten konstateras att lösningen av målkonflikter ofta innebär etiska ställningstaganden. Det diskuteras hur man kan argumentera i sådana frågor (kapitel 4). Inga generella miljöetiska svar finns, utan man får bedöma varje fall för sig: ibland väger miljöhänsyn tyngst, men andra gånger andra välfärdsmål. Diskussionen bygger på begreppsapparaten från kapitel 2 och kartläggningarna i kapitel 3. Syftet är inte att ge en praktiskt användbar lathund för hur man ska klara konfliktsituationer, utan att ge exempel på hur olika etiska utgångspunkter kan påverka lösningarna. Hur det faktiska samspelet mellan miljömål och andra välfärdsmål bör se ut är en politisk fråga som ligger utanför ramen för denna rapport. Olika strategier att nå de mål man bestämt sig för presenteras. Slutligen ges några rekommendationer om hur man kan fylla kunskapsluckorna om hur arbetet med att studera samspelet mellan miljömål och andra välfärdsmål kan drivas vidare (kapitel 5).

2. Metoder

I detta kapitel presenteras en begreppsapparat för att först ta itu med några skillnader mellan olika slags mål och sedan de mångskiftande synergierna och målkonflikterna. Den ger också en grund för diskussionen i kapitel 4 om etiska och strategiska aspekter på konfliktlösning.

2.1 Olika slags statliga mål

Det finns en mycket stor mängd statliga mål. De ungefär 50 politikområdena i statsbudgeten delas in i verksamhetsområden och verksamhetsgrenar, som vart och ett har egna mål. En arbetspromemoria inom Naturvårdsverket som räknar upp målen för politikområden och verksamhetsområden (men inte verksamhetsgrenar) och dessutom för länsstyrelserna är 200 sidor tjock! Det behövs alltså ett sätt att sortera mängden statliga mål för att kunna hantera dem. Målen ser så olika ut att det inte går att hitta någon knivskarp indelning av dem, utan man blir tvungen att göra en ganska ungefärlig sortering utan helt klara gränser. Men en indelning i fyra grupper har visats användbar, nämligen i systemmål, produktionsmål och hänsynsmål (samtliga tre så kallade sakliga mål) samt processmål.[1]

a) Systemmål gäller samhället i dess helhet men inte dess delar och hanteras i huvudsak av regeringen, med bistånd av några myndigheter. De utgörs väsentligen av målen för den ekonomiska politiken: full sysselsättning och ökat välstånd genom god och uthållig ekonomisk tillväxt. Även en rättvis fördelning och regional balans kan sägas ingå i systemmålen. Sunda offentliga finanser, stabila priser och en väl fungerande lönebildning är medel att nå dessa mål.

b) Produktionsmål är de allra vanligaste. De avser enskilda verksamheter inom samhället (den statliga, offentliga eller privata sektorn) och hanteras vart och ett av en eller ett fåtal myndigheter. Exempel är målen för skogsbruket, livsmedelspolitiken, näringslivet, konsumentpolitiken, kommunikationerna och energin. Myndigheternas egna verksamheter bidrar till dessa mål, samtidigt som statens politik inom respektive område ofta gäller även de kommunala och privata sektorerna. (Observera att man får skilja systemmål från så kallade additiva produktionsmål som kan råda för enskilda politikområden men också adderas att gälla hela samhället: rättstrygghet, tillräcklig energiförsörjning, skydd mot olyckor och omhändertagande av äldre kan ombesörjas för delar av samhället men också, i bästa fall, för hela samhället om alla delar klaras.)

c) Hänsynsmål (eller horisontella mål eller tvärmål) sträcker sig över flera statliga eller andra områden och hanteras av många eller alla myndigheter. Exempel är mål

[1] Resonemangen i detta avsnitt följer väsentligen Wandén *Samhälle, system och miljöstyrning*, Naturvårdsverket rapport 5266, 2003.

inom verksamheterna miljö, arbetsmiljö, jämställdhet och integrationspolitik. Att miljöhänsyn ingår i många myndigheters produktionsmål gör att de nationella miljökvalitetsmålen är typiska hänsynsmål.

Dessa tre slags sakliga mål har olika egenskaper, som kan sammanfattas i följande figur:

Figur 1: Egenskaper hos olika sorters sakliga mål

Systemmål	**Produktionsmål**	**Hänsynsmål**
Riksdag och regering huvudansvariga	En eller ett fåtal myndigheter ansvariga	Många myndigheter ansvariga, med ibland oklar ansvarsfördelning
Ska förverkligas av statsverksamheten i dess helhet	Ska förverkligas av ”mogna” statliga verksamheter	Ska förverkligas av relativt ”omogna” statliga verksamheter
Avser hela samhället, inte dess delar (sådana mål kallas ”emergenta”)	Avser enskilda verksamheter i systemet (men kan ibland adderas att gälla hela samhället)	Avser enskilda verksamheter i systemet
Gäller hela samhället, men normalt inte avgränsade målgrupper	Har rätt tydligt avgränsade målgrupper	Har rätt otydliga målgrupper
Formuleras ofta i resurstermer, dock utan resursramar	Har resursramar	Har normalt inte resursramar

d) Processmålen skiljer sig från de tre första, sakliga målen genom att ange hur det statliga arbetet bör bedrivas. Det bör nämligen ske effektivt, med bevarande av rättssäkerheten, med det samråd som behövs, med insyn och under demokratiska former. Processmålen gäller enskilda statliga verksamheter, men är också additiva i den meningen att de gäller hela statsförvaltningen om de uppfylls i varje verksamhet. Processmålen rör också ansvarsfördelningen mellan Riksdag, regering, centrala myndigheter, regionala myndigheter och kommuner. Ansvaret ska fördelas så att olika verksamheter bedrivs effektivt, välorganiserat, rättssäkert och under demokratiska former. Information bör flyta ohindrad mellan olika instanser. Dessutom finns det, vid sidan av dessa organisatoriska processmål också personliga aspekter som rör relationerna mellan människor: samarbetsförmåga och ömsesidig tillit. Man kan i överförd bemärkelse kalla sådana önskvärda personliga beteenden för ett slags processmål (även om de inte ingår i de statliga målen).

2.2 Olika slags synergier och konflikter

De olika slagens mål ger upphov till skilda sorters synergier och konflikter, och det behövs en begreppsapparat för att hantera även dem.[2] Med en *synergi* mellan två mål menas att om det ena målet nås så bidrar det till att det andra målet nås. Eller, sett från åtgärdssidan, om en åtgärd att nå det ena målet samtidigt bidrar till att det andra målet nås. Med en *målkonflikt* mellan två mål menas att om det ena målet nås så motverkar det att det andra målet nås. Eller, sett från åtgärdssidan, om en åtgärd att nå det ena målet samtidigt motverkar att det andra målet nås. Relationerna synergi och målkonflikt är båda symmetriska, det vill säga att om det råder synergi (konflikt) mellan målet A och målet B, så råder det synergi (konflikt) mellan målet B och målet A.[3] Om trafikökningen motverkar klimatarbetet, så motverkar klimatarbetet trafikökningen. Symmetrin är därmed grunden för att man kan göra avvägningar mellan olika mål.

En speciell form av konflikt är ett *dilemma* som inte kan lösas genom en kompromiss: man måste välja det ena eller det andra. I definitionen ovan av ”målkonflikt” får man då byta ordet ”motverka” mot ”omöjliggöra”. Antingen är man vegetarian eller så är man köttätare. Det finns ingen medelväg. En annan sorts dilemma uppstår vid tröskelvärden i naturen: överskrids ett tröskelvärde så ändrar ekosystemet beteende helt och oåterkalleligt (det ”flippar”). Då kan man inte kompromissa. Antag att målet att begränsa övergödningen av Östersjön strider mot målen ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och regional balans. Att nå de målen medför ökade kväveutsläpp. Överskrids ett tröskelvärde leder kväveökningen till mer plankton som konsumerar syre, vilket frigör fosfor. De blågröna algerna ökar och fixerar kväve från luften, vilket leder till mer plankton och så vidare. Man måste i så fall välja mellan övergödningsmålet och de ekonomiska målen.

En annan distinktion är den mellan *aktuella* konflikter eller synergier, som redan har blivit akuta, och *potentiella* eller *latenta* sådana, som ännu inte förverkligats men riskerar att göra det. I det senare fallet kan man ha mer tid, men bör fördenskull inte vara helt passiv.

Nästa distinktion är den mellan sakliga och procedurella målkonflikter. En *saklig* målkonflikt mellan två mål innebär alltså att målen inte är förenliga: det ena målet uppnås på bekostnad av det andra, och en *saklig* synergi är motsatsen (se ovan). Men en *procedurell* målkonflikt är ett särskilt fall som uppstår när man har bestämt sig för något sakligt mål och ska genomföra det handlingsprogram man beslutat sig för. Målkonflikten ligger i att processmålen kan strida mot varandra,

---

[2] Tankegångarna i detta avsnitt är en utveckling av resonemangen i Wandén *Målkonflikter och styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem*, Naturvårdsverket rapport 4800, 1997.

[3] Se Edvardsson “What Relations Can Hold Among Goals and Why Does It Matter?”, i Edvardsson *How To Set Rational Environmental Goals: Theory and Applications*, KTH, Stockholm 2006.

vilket i sin tur gör att själva genomförandet kan göra det svårare att uppnå de sakliga målen för verksamheten. En stark centralstyrning i klimatpolitiken kan således strida mot önskan att stimulera lokalt engagemang och lokala initiativ, och den oenigheten kan vålla problem när man ska nå klimatmålet (ett sakligt mål). Samma sak gäller om de människor som ska hjälpas åt i klimatpolitiken inte kan samarbeta av olika skäl. Kan inblandade aktörer inte lita på varandra och samarbeta blir det svårare att nå övriga sakliga mål. Man brukar inte tala om procedurella synergier: sådana skulle bara innebära att ett handlingsprogram genomförs i enlighet med accepterade beteenderegler.

Sakliga målkonflikter vid miljöpolitiken kan vara av olika slag. *Externa* konflikter råder mellan miljömål och andra samhällsmål. Exempel gavs ovan om klimatmål och trafikmål. *Interna* konflikter råder mellan olika miljömål: en skatt på bekämpningsmedel kan minska användningen av sådana men leda till mer mekaniskt arbete och därmed öka användningen av fossila bränslen. I denna rapport tas som sagt bara externa synergier och konflikter upp.

Man skiljer också mellan *oäkta målkonflikter* (som beror på ett dåligt utformat styrsystem eller slarvigt formulerade mål och därmed inte är konflikter utan bara dålig effektivitet), *tekniskt lösbara målkonflikter* (som kan lösas med bättre teknik) och *äkta målkonflikter* (som man inte kan komma ifrån inom rimlig tid och som leder till ofrånkomliga avvägningar mellan målen). Figur 2 sammanfattar:

Figur 2: Olika slags målkonflikter

	OÄKTA KONFLIKTER	**TEKNISKT LÖSBARA KONFLIKTER**	**ÄKTA KONFLIKTER**
INTERNA KONFLIKTER	Ineffektiv miljövård	Miljötekniska ineffektiviteter	Konflikter mellan olika miljömål
EXTERNA KONFLIKTER	Ineffektiv förvaltning	Tekniska ineffektiviteter	Konflikter mellan miljömål och andra mål

Gränserna mellan de olika rutorna kan vara oklara, inte minst beroende på att begreppet ”tekniskt lösbar” hänger samman med vilket tidsperspektiv man anlägger och hur man bedömer de tekniska möjligheterna. I alla händelser bör man vid en hotande konflikt först undersöka om man inte kan lösa den genom att vara mer effektiv eller finna tekniska lösningar.

3. Olika synergier och konflikter

Med utgångspunkt i denna begreppsapparat presenteras nu de olika kartläggningarna och analyserna av externa synergier och målkonflikter. De är upplagda på olika sätt, vilket gör att begreppen synergi och konflikt inte får exakt samma innebörd i de skilda fallen.

Centrala och regional myndigheter utgår nämligen från sina egna erfarenheter när de för principiella resonemang om sina mål, oftast produktionsmål. De redovisar alltså var och en inom sitt verksamhetsområde tänkbara typfall, inte konkreta situationer, vilket gör att man inte alltid vet om synergierna eller konflikterna verkligen har kommit tillstånd och vilka miljömässiga konsekvenser de kan ha. En annan ansats, som görs av tyska forskare, är att gå igenom en mängd dokument - internationella konventioner och avtal - och diskutera om de är förenliga eller oförenliga. Ekonomer å sin sida utgår från matematiska modeller och analyserar sambanden mellan olika mål i dem. Ofta rör det sig då om systemmål. Slutligen kommer beteendevetenskapliga undersökningar av hur hanteringen av konflikter går till gärna in på processmål. Skillnaderna mellan metoderna belyses av genomgången i detta avsnitt.

Det bör betonas att kartläggningarna inte omfattar – och inte har i uppdrag att omfatta - alla tänkbara synergier och konflikter mellan miljömål och andra välfärdsmål. Den som följer med i dagspressen märker att det ofta inträffar sådana: förslaget om en skidanläggning på fjället Städjan, inrättandet av naturreservat, vargarnas vara eller inte vara, anläggandet av stora köpcentra utanför städerna är bara exempel på oenigheter om huruvida miljön eller sysselsättningen ska sättas främst. Det har inte gått att fastställa om kartläggningarnas urval är vinklat (”biased”) på något sätt.

3.1 Studier av systemmål

Med systemmål menas som nämnts sådana mål som bara har mening för samhället i dess helhet, exempelvis rättvis fördelning, regional balans, sysselsättning och betalningsbalans. Ett systemmål som berör alla politikområden, inklusive miljöpolitiken, är kravet på en någotsånär balanserad budget: inget politikområde får kosta ”för mycket”. I detta avsnitt berörs också några additiva produktionsmål, vilket som sagt innebär att de adderats att gälla för hela samhället.

Det är naturligt att myndigheternas kartläggningar av synergier och konflikter gäller de produktionsmål som faller under respektive myndighets verksamhetsområde. Men det gör också att de enskilda myndigheterna normalt inte tar upp systemmål. Sådana diskuteras i stället mest i särskilda forskningsrapporter och utredningar. I detta avsnitt redovisas kortfattat några resultat av tidigare forskning och därefter en utredning som genomförts som underlag till denna rapport.

3.1.1 Tidigare forskning

Frågan om en ekologiskt hållbar utveckling är förenlig med ekonomiska och sociala mål är förstås mycket omdebatterad, men någon enighet har inte nåtts. Optimisterna menar att industrin, transportväsendet, energiförsörjningen och så vidare kan anpassas till miljökraven, så att man inte behöver ställa om samhället för att förena ekonomisk tillväxt, materiell välfärd och en god miljö. Denna åsikt, som innebär en tilltro till vad som kallats ekologisk modernisering[4], ser inga djupare målkonflikter i samhällets utveckling. Man hänvisar ibland till att Sverige under senare år haft hög ekonomisk tillväxt och samtidigt kunnat minska koldioxidutsläppen. Andra debattörer åter menar att det behövs grundläggande förändringar i produktion och konsumtion, ja i hela samhället, för att miljön ska kunna räddas. Att man ibland under några år lyckats minska olika utsläpp genom tekniska rationaliseringar samtidigt som den ekonomiska tillväxten varit god ses snarare som tillfälligheter än som något djupare samband.

Det faller utanför ramen för denna rapport att sammanfatta debatten om miljöpolitikens övergripande effekter på fördelningen och användningen av resurser i samhället. Men två mycket uppmärksammade hypoteser från 1990-talet om att det råder synergier mellan miljömål och samhälleliga systemmål – och i det sammanhanget även produktionsmål – förtjänar att nämnas, nämligen de som rör Miljökuznetskurvan och Portereffekten. Dessutom har ett par tidigare svenska undersökningar gjorts.

Miljökuznetskurvan innebär att miljöbelastningen är låg i fattiga länder, ökar med ökande industrialisering och välstånd, men sedan minskar när länderna blir ännu rikare och har både råd och vilja att rädda miljön. Ett upp-och-nedvänt U alltså. I så fall är ekonomisk tillväxt till och med ett villkor för hållbarhet. Ett exempel sägs vara svavelutsläppen som är låga i u-länderna, höga i länder som börjat industrialiseras (exempelvis Östeuropa) men avtagande i i-länderna.[5]

För att pröva hypotesen undersökte man fram till mitten av 1990-talet hur det förhöll sig med olika förorenande ämnen i olika länder för att sedan försöka generalisera resultaten. Men resultaten var blandade. Det visade sig exempelvis att kurvan höll för utsläpp av ett litet antal ämnen, bland andra svaveldioxid, partiklar i luften, föroreningar genom avlopp och tungmetaller i vatten, som alltså minskar i de rika länderna. Men den höll inte för ämnen som koldioxid och lokalt avfall som ökade

[4] Översikter över debatten finns i Spaargaren *The Ecological Modernization of Production and Consumption: Essays in Environmental Sociology*, Universiteit Wageningen, 1997, och i Spaargaren, Mol "Ecological Modernisation Theory in Debate: A Review", Environmental Politics 9:1, sidorna 17-50, 2000.

[5] Litteraturen om Miljökuznetskurvan och den besläktade decoupling-effekten är omfattande. Här räcker det att hänvisa till Alfredsson (red), Kriström och Ankarhem *Samhällsekonomiska aspekter och mått på hållbar utveckling*, ITPS A2006:09, avsnitt 2.4.3 samt litteraturförteckningen där.

med den ekonomiska tillväxten. Bristen på rent vatten och dålig renhållning i städer minskade direkt med ökande inkomster, utan Miljökuznetskurvans puckel.

Den kanske tyngsta invändningen mot hypotesen är forskningen har undersökt enskilda förorenande ämnen men inte tagit hänsyn till den samlade effekten av all miljöpåverkan, vilket gör det omöjligt att uttala sig generellt om huruvida hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt är förenliga. Slutsatsen är att Kuznetskurvan inte visats gälla generellt.

Porterhypotesen går ut på att väl utformade miljöpolitiska regler leder företagen till effektiviseringar av sin produktion, vilket i sin tur medför att de stärker sin konkurrenskraft och går bättre ekonomiskt. Den synergin innebär att kostnaderna för en tuff miljöpolitik mer än väl uppvägs av resulterande intäkter. Det är mycket omdiskuterat huruvida den synergin verkligen råder, men en iakttagelse är ”att det saknas stöd för några generella positiva effekter på en nations näringslivs konkurrenskraft som en följd av att ha hårdare miljöregleringar än i omvärlden. … (Men) i enskilda fall kan en miljöreglering ge upphov till en innovationsprocess som leder fram till både billigare och miljövänligare teknik.”[6] Det beror på att ett högre pris på miljöresurserna kan stimulera företagarna att minska miljökostnaderna.

Vid sidan av dessa två internationellt uppmärksammade hypoteser kan två tidigare studier med svensk anknytning nämnas.

Den *första studien* är ett forskningsprojekt från 1990-talet som diskuterar sambanden mellan makroekonomiska begrepp som nationalprodukt, nationalinkomst, investeringsnivå, kapacitetsutnyttjande och sysselsättning å ena sidan och ekologisk hållbarhet å andra sidan.[7] I studien visas hur en hållbar utveckling kan omöjliggöra ett fullt kapacitetsutnyttjande, vilket kan påverka sysselsättning, löner (som kan bli lägre) och priser (som kan bli högre). En analys av den tekniska utvecklingen visar hur den kan minska problemen. Forskningsprojektet bygger på en så kallad keynesiansk ansats, vilket bland annat innebär att samhällsekonomin inte väntas uppnå jämvikt, utan att bristande balanser som arbetslöshet kan råda.[8]

---

[6] Alfredsson “Miljöregleringars effekter på industrins konkurrenskraft – Finns det en Portereffekt?” sid. 7, Tillväxtpolitisk utblick, nr. 7, oktober 2006.

[7] Thampapillai och Uhlin ”Internalizing the Environment in a Keynesian Model of Income Determination: Empirical Tests and Further Concepts”, paper presented to the 1995 meeting of the Canadian Economic Association, och Thampapillai, Wandén, Larsson och Uhlin “The Environment in Macroeconomic analyses – Comparisons between Sweden and the United States”, Australasian Journal of Regional Studies, Vol. 4:2, 1998. Behovet av en avvägning mellan hållbarhet och sysselsättning betonas också I Young “Sustainability, Economic Growth and Employment” i Gomez-Lobo, Hamilton och Young *Three Essays on Sustainable Development*, CSERGE Working Paper GEC 93-08.

[8] Den keynesianska ansatsen skiljer sig från de neoklassiska jämviktsmodellerna (exempelvis CGE: computable general equilibrium models) som utgår från att samhällsekonomin alltid går mot balans. Den ansatsen är därför mindre väl lämpad att identifiera tänkbara konflikter mellan olika samhällsmål.

Den *andra studien* rör systemmålet hur samhällets resurser ska fördelas på ett rättvist sätt. I en rapport om miljöpolitikens fördelningseffekter ställs frågan i vad mån strävan efter en god miljö kan äventyra det systemmålet.[9] Rapporten konstaterar att miljöpolitikens ambitioner att förändra konsumtion och produktion i miljövänlig riktning måste ha fördelningseffekter. Särskilt riskerar glesbygdsborna att belastas hårdare än tätortsbor av miljöpolitikens kostnader. Skatteväxling i form av höjd koldioxidskatt och lägre moms är ett exempel på det. Det ställer ”avsevärda krav på kompenserande åtgärder för låginkomstgrupper”. Rapporten efterlyser ytterligare forskning om sådana problem.

3.1.2 En djupstudie av tre politikområden

Sambanden mellan tre politikområden - transportpolitik, regional utvecklingspolitik och miljöpolitik, närmare bestämt klimatmålet – analyseras i en studie som initierats av arbetet med denna rapport.[10] Studien tar upp några tänkbara klimatpolitiska styrmedel inom transportområdet (höjd skatt på fossila bränslen, tre nivåer på kilometerskatt och koldioxid-differentierat förmånsvärde på tjänstebilar – samtliga är alltså ekonomiska styrmedel) och undersöker hur de dels minskar koldioxidutsläppen från trafiken, dels påverkar den regionala utvecklingen, mätt som effekter på produktion och sysselsättning i olika regioner. Bakgrunden är att det ibland finns en oro för att de klimatpolitiska styrmedlen ska skada produktion och sysselsättning, särskilt i glesbygden.

Resultaten av studien är i korthet dessa. Först vad gäller *klimatpolitiken*. Effekterna på koldioxidutsläppen från persontrafiken av en kombination av styrmedel (höjd bränsleskatt och differentierat förmånsvärde) är att utsläppen minskar med mellan cirka 1360 tusen ton koldioxid under perioden, jämfört med att man inte inför några ytterligare styrmedel utöver dagens. Effekterna på utsläppen från godstrafiken av den kraftfullaste kombinationen av styrmedel är att de minskar med mellan ca 238 och 477 tusen ton koldioxid. I procent innebär allt detta sammantaget att transportsektorns totala utsläpp minskar med mellan 6,5 och 7,5 procent till år 2020 jämfört med vad som skett om ingenting nytt görs. Men eftersom tillgängliga prognoser över vad som händer om inga nya styrmedel införs tyder på en ökning med 26,5 procent mellan 1990 och 2020, är inte dessa åtgärder på långa vägar tillräckliga för att vända utvecklingen.

Så effekterna på *den regionala utvecklingspolitiken*. Det blir inte några minskningar av persontrafiken så att arbetspendlingen, och därmed sysselsättningen, påverkas. Det beror på att personbilarnas effektivitet (bränslesnålhet) ökar vilket i stort sett tar ut den ökade kostnaden som styrmedlen innebär – samtidigt som alltså

---

[9] Kriström, Brännlund, Nordström och Wibe *Fördelningseffekter av miljöpolitik*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003, SOU 2003:2. Citatet i stycket är från sid.11 i rapporten.

[10] *Klimat, transporter och regioner – en studie om målkonflikter och målsynergier*, Naturvårdsverket rapport 5710, 2007.

koldioxidutsläppen minskar rejält. Man kan alltså fortsätta att pendla till avlägsna arbetsplatser. Men godstrafiken blir dyrare, vilket har konsekvenser för produktion och sysselsättning. Industriproduktionen i landet minskar med två miljarder kronor per år, motsvarande 0,1 procent av BNP. Effekterna blir mest kännbara för branscher som massa och papper, jord och sten samt trävaror. Sysselsättningen ökar i tillverkningsindustrin med 1,2 procent eller cirka 5000 personer, beroende på effektivitetsvinster och att arbetskraftsintensiva branscher växer på transportintensiva branschers bekostnad. Men bilden är splittrad: den största sysselsättningsökningen sker i livsmedelsindustrin medan massa- och pappersindustrin förlorar 1200 jobb.[11]

Sammantaget innebär detta att bilden är sammansatt. De ekonomiska styrmedlen kan dels leda till att koldioxidutsläppen ökar något mindre än de annars gjort (skillnaden är av storleksordningen två miljoner ton), dels till att sysselsättningen ökar i hela landet men minskar i Norrlands inland, som ju är beroende av att leverera trä till massa- och pappersindustrin vid kusterna. I den första studien som nämns i fotnot 11 påpekas också att en kilometerskatt kan innebära en konflikt med statsmakternas regionalpolitiska ambitioner. Frågan blir alltså, tillspetsat uttryckt, om den något lägre ökningen av koldioxidutsläppen och den ökade industrieffektiviteten uppväger den minskade sysselsättningen i Norrlands inland. En lösning kan vara att industrin där kompenseras på något sätt, kanske med de ökade skatteintäkterna från de nya styrmedlen.

3.2 Miljömål och produktionsmål

I detta avsnitt redovisas samspelen mellan myndigheternas produktionsmål och miljömål, dels utifrån de kortfattade redovisningarna från myndigheterna, dels genom referat av ett par mer djupgående resonemang och dels utifrån en internationell genomgång. Sammantaget anger redovisningarna att en dryg tredjedel av alla politikområden, närmare bestämt 18 stycken, berör miljöpolitiken på ett eller annat sätt.

3.2.1 Myndigheternas kartläggning

Redovisningarna från de centrala så kallade sektorsmyndigheterna (med ansvar för miljön utöver sina egna mål) och länsstyrelserna ingår i de rapporter som inlämnades till Miljömålsrådet. Rådets riktlinjer för myndigheter med särskilt ansvar för miljömålsfrågor innehöll bland annat uppdraget att ”(b)eskriva identifierade målkonflikter och synergieffekter mellan miljömålen och övriga mål såväl inom sektorn som gentemot andra sektorer”[12]. Liknande upppdrag gavs samtidigt till läns-

[11] En studie som ungefär samtidigt genomfördes av hur en kilometerskatt för godstrafiken påverkar industrin ger snarlika resultat, trots andra syften och uppläggning: *Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner. Redovisning av ett regeringsuppdrag i samverkan med ITPS.* SIKA rapport 2007:2. Jämför också Hammar *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*, Konjunkturinstitutet Specialstudier Nr. 10, december 2006.

[12] Miljömålsrådets riktlinjer för underlag till den fördjupade utvärderingen av arbetet för att nå miljökvalitetsmålen, Beslut MMR 20060118, sid.21.

styrelserna. 14 centrala myndigheter och 20 länsstyrelser har skrivit sådana rapporter som blev klara våren 2007. Den regionala redovisningen är en del av ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket och Nutek att stärka det regionala hållbarhetsarbetet och då bland annat beskriva i vad mån olika målkonflikter kan utgöra restriktioner för tillväxt och utveckling. Fyra länsstyrelser (Västerbottens, Södermanlands, Jönköpings och Skånes länsstyrelser) och två regionförbund (Sörmlands och Skånes) har dessutom lämnat underlag till en rapport som publicerades hösten 2006.

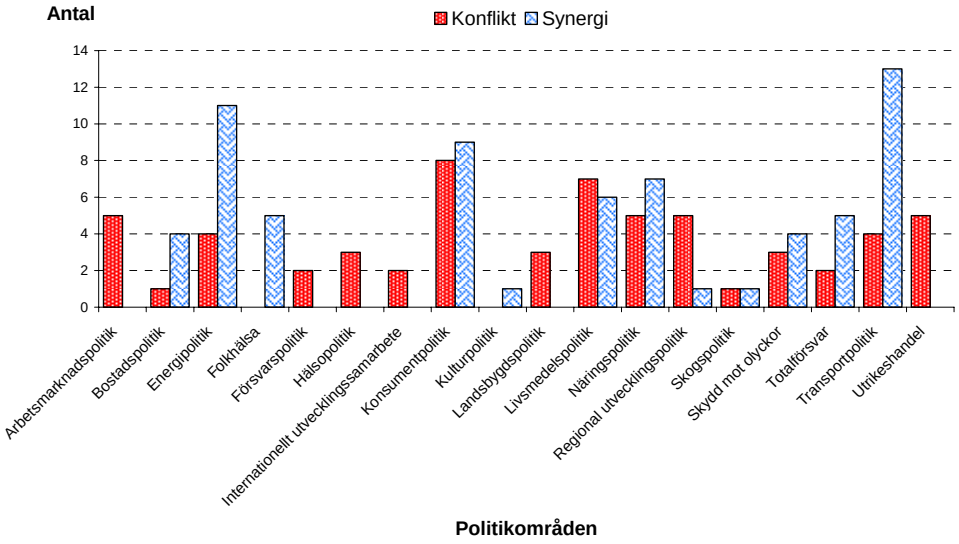
De flesta av redovisningarna är rätt allmänt hållna och rör typfall, exempelvis ”ökad effektivitet i energiproduktionen innebär mindre utsläpp av växthusgaser och bidrar därmed till en begränsad klimatpåverkan”. Det innebär att de inte kvantifieras, det vill säga man anger inte hur mycket av ett mål som måste antas eller för den delen uppges för att ett annat mål ska uppnås. Men någon gång går man in på konkreta fall av synergier och konflikter som verkligen har inträffat (särskilt Västerbottens län). Det betyder också att de ekologiska effekterna – positiva eller negativa - av olika statliga verksamheter sällan konkretiseras i dessa redovisningar. Det bör också framhållas att redovisningarna i några fall inte anger vilka miljömål som berörs, utan det har fått uppskattas.

Kartläggningen omfattar drygt hundra fall av potentiella synergier och konflikter på nationell nivå (bilaga 1) och knappt hundra på regional nivå (bilaga 2). I diagrammen redovisas först hur olika politikområden, sedan hur olika miljömål berörs.

Ser man först på de centrala myndigheternas kartläggning (diagrammen 1 och 2) visar den att synergierna bedöms vara något fler än målkonflikterna, antalsmässigt särskilt inom transportpolitiken och energipolitiken. Flest målkonflikter redovisas inom konsumentpolitiken (där dock synergierna överväger) och livsmedelspolitiken (där konflikterna överväger). Allmänt sett är det satsningar på näringslivsutveckling, företagsutveckling, ny teknik och infrastruktur som påverkar miljömålen, positivt eller negativt. Man noterar också att myndigheterna bara tar upp 18 politikområden som betydelsefulla för miljömålen, det vill säga bara en dryg tredjedel av samtliga politikområden. Exempelvis nämns inte den socialpolitiska sfären (barnbidrag, pensioner etcetera) trots att den uppenbarligen påverkar konsumtionsnivån. Inte heller tas utbildningspolitiken upp, som ändå kan påverka folks inställning till miljöfrågorna.

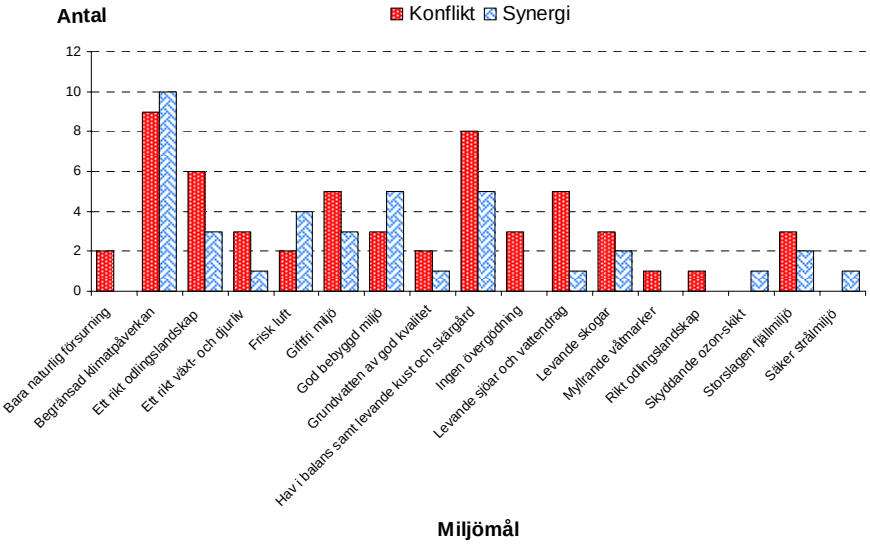
I diagram 2 ser man att de miljömål som berörs mest är Begränsad klimatpåverkan med något fler synergier än konflikter och Hav i balans samt levande kust och skärgård där konflikterna överväger. Staplarnas höjd för målkonflikter är ett mått på svårigheterna att nå respektive miljömål. Vid några miljömål som myndigheterna inte ansett spela så stor roll i detta sammanhang förekommer antingen inga synergier eller inga konflikter.

Diagram 1: Centrala myndigheter/politikområden



Diagrammet återger sektorsmyndigheternas uppfattning om vilka politikområden som berörs av miljömålen.

Diagram 2: Centrala myndigheter/miljömål

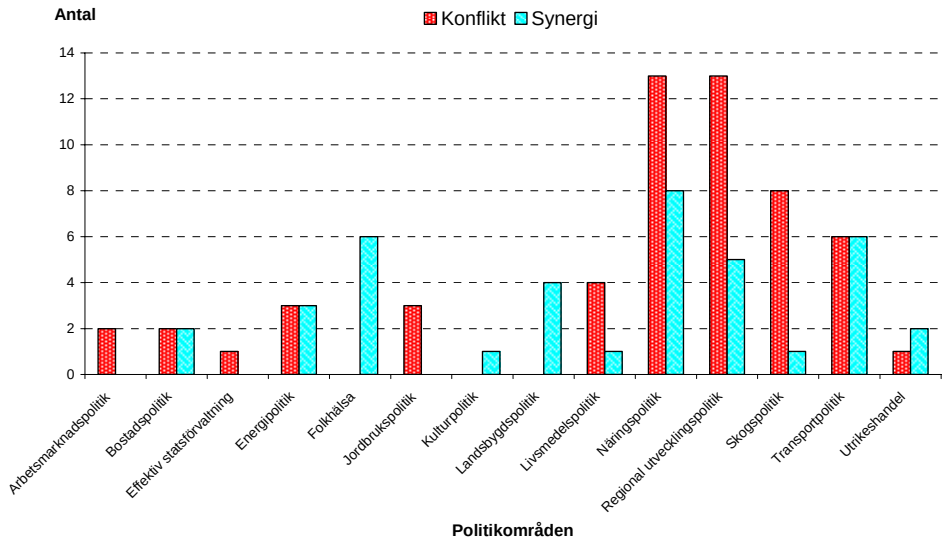


Diagrammet återger sektorsmyndigheternas uppfattning om vilka miljömål som berörs av politikområdenas mål.

Av länsstyrelsernas kartläggning (diagrammen 3 och 4) framgår att målkonflikterna bedöms spela relativt sett större roll, särskilt vad gäller näringspolitik och regional utvecklingspolitik. Det är naturligt att länsstyrelserna uppmärksammar den regionala utvecklingspolitiken mer än vad de centrala myndigheterna gör, kanske också att de ser fler målkonflikter i och med att de är närmare det konkreta verkställandet av de politiska målen. (Observera dock att länsstyrelserna snarare verkar

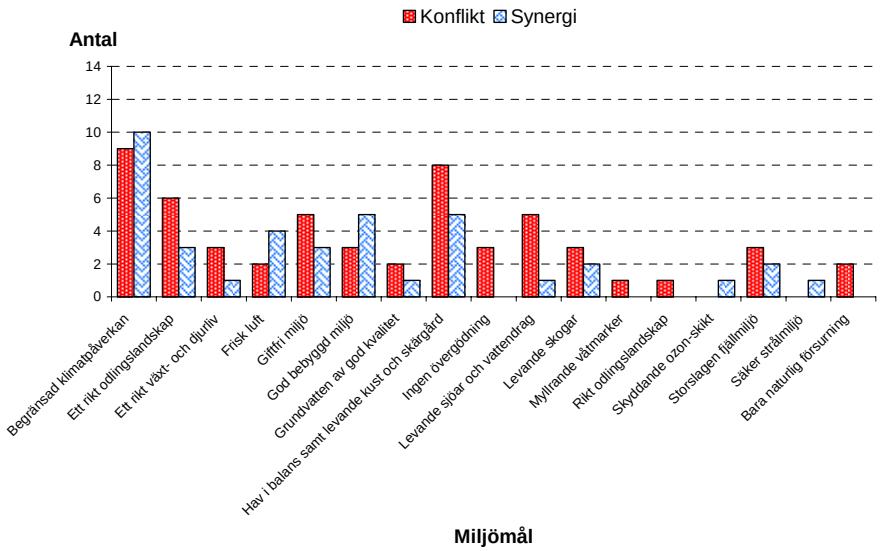
se till sina egna län än till den regionala balansen i hela riket: regional utveckling uppfattas med andra ord som ett produktionsmål, inte som ett systemmål.) Inom transportpolitiken väger det jämt. Satsningar på näringslivsutveckling, ny teknik och infrastruktur är viktiga faktorer liksom på central nivå, men länsstyrelserna anser också att åtgärder inom jord- och skogsbruk samt turism är viktiga faktorer som påverkar miljömålen. Länsstyrelserna delar de centrala myndigheternas åsikt att de miljömål som berörs mest är Begränsad klimatpåverkan (fler synergier) och Hav i balans samt levande kust och skärgård (fler konflikter). Återigen, staplarnas höjd vid målkonflikter är ett mått på svårigheterna att nå respektive miljömål.

Diagram 3: Länsstyrelser/politikområden



Diagrammet återger länsstyrelsernas uppfattning om vilka politikområden som berörs av miljömålen.

Diagram 4: Länsstyrelser/miljömål



Diagrammet återger länsstyrelsernas uppfattning om vilka miljömål som berörs av politikområdenas mål.

De potentiella målkonflikterna handlar ofta om att en expansion av verksamheterna inom dessa politikområden kan leda till ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen eller till miljöfarlig markanvändning, medan de potentiella synergierna i de flesta fall hänger samman med en effektivare användning av resurserna så att utsläppen i stället minskar. I och för sig önskvärda expansioner genom investeringar och produktionsökningar inom såväl energipolitik, näringspolitik som transportpolitik anses således kunna leda till svårigheter att nå miljömål, särskilt de nämnda. Men effektiviseringar och ny teknik kan enligt mångas uppfattning snarare bidra till att miljömålen nås samtidigt som andra politikområden kan utvecklas i enlighet med sina övriga mål. Detaljer finns i bilagorna.

En iakttagelse är att orsakskedjan i de allra flesta fall går från strävan att nå målen inom olika politikområden, genom verksamheter till ekologiska effekter, och därmed till olika grad av uppfyllelse av miljömålen. Ökat byggande inom bostadspolitiken kan således leda till strandnära boende och därmed motverka miljömålet Hav i balans och levande kust och skärgård – samtidigt som det också kan leda till nya bostäder med bättre energieffektivitet och därmed bidra till målet Begränsad klimatpåverkan. Men i några fall går orsakskedjan åt andra hållet: miljömålet Storslagen fjällmiljö kan leda till ökad turism och därmed till bättre regional utveckling (synergi), medan miljömålet Hav i balans kan leda till fiskeförbud och på så vis motverka livsmedelspolitiska mål (konflikt). I något fall rör det sig om ”dubbel konflikt” (eller kanske snarare ”dubbel negativ synergi”): om man misslyckas att nå miljömålet Hav i balans kan det skada turismen och därmed näringslivet så att de regionala utvecklingsmålen motverkas.

En annan iakttagelse är att redovisningarna genomgående håller sig till samspelet mellan miljömålen och ett enda politikområdes mål. Exempelvis tar de myndigheter som sysslar med transport och trafik, naturligt nog, upp just sina mål och diskuterar deras samband med miljömålen, Energimyndigheten tar upp energimålen och deras miljökonsekvenser, och så vidare. Analyser av hur flera politikområden samverkar är sällsynta, men ett exempel på motsatsen gavs i avsnitt 3.1.2.

Allt detta innebär att redovisningarna inte kan – och inte försöker – ge ett generellt svar på miljöpolitikens avgörande fråga: är en hållbar utveckling möjlig i den meningen att ekonomiska, sociala och ekologiska mål går att förena? Med andra ord, överväger synergier eller målkonflikter?

3.2.2 Några djupare studier

I några fall finns det mer djupgående studier över hur produktionsmål och miljömål hänger samman. Här tas konsumtionsmål, livsmedelsmål och utvecklingsmål upp.

a) Den privata *konsumtionen* är väsentlig i miljösammanhang, inte minst för att den uppgår till över hälften av bruttonationalprodukten (från användningssidan). Förhållandena mellan konsumentpolitiska och miljöpolitiska mål belyses mer i detalj i några skrifter, dock utan att vare sig synergier eller konflikter tas upp.[13] Det finns inga mål för hur mycket konsumenterna ska köpa, sannolikt beroende på att konsumentens suveränitet anses väsentlig och att materiellt välstånd underförstått är något eftersträvansvärt. I alla händelser lägger de svenska konsumenterna ned mest pengar på persontransporter, bostadsenergi och livsmedel, och det är de kategorierna som står för de största koldioxidutsläppen, tillsammans ungefär 63 procent av de svenska hushållens utsläpp. De miljömål som berörs mest av den privata konsumtionen är Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Giftfri miljö och God bebyggd miljö. De styrmedel som mest används för att påverka konsumtionen är information om olika varors miljöeffekter, men även miljöskatter som bränsleskatt, energiskatt och koldioxidskatt spelar förstås en viktig roll.

Konflikter mellan konsumentpolitiska och miljöpolitiska mål analyseras i en undersökning, som är principiellt upplagd och inte inriktad på just Sverige.[14] Där påpekas att människorna har förväntningar på sin konsumtion, vilket i praktiken innebär att konsumtionen blir ett mål i sig (även om exempelvis den svenska konsumentpolitiken inte har ”hög konsumtion” som ett mål). Och dessutom är det så i många länder att konsumentens intressen skyddas, vilket kan leda till att det blir lättare att köpa saker och konsumtionen drivs upp. ”Konsumenternas ställning och inflytande på marknaden skall stärkas”, som den svenska konsumentpolitikens första mål lyder. Ångerveckor och varuupplysning är exempel, och konsumenternas valfrihet och ekonomiska möjligheter ökar också med frihandeln (se avsnitt 3.1.3 nedan), allt faktorer som enligt undersökningen bidrar till ökad konsumtion. Visserligen saluförs numera många ekologiska varor, som är producerade på ett miljövänligt sätt eller inte släpper ut så mycket miljöfarliga ämnen under och efter konsumtionen. Men det gör också ofta att de blir dyrare, och det är därför inte säkert att de efterfrågas. För att målkonflikter ska undvikas måste konsumenterna påverkas på sikt genom information och upplysning om varornas miljöpåverkan, vilket också är rekommendationen i undersökningen - som ändå ställer frågan om det räcker.

b) *Livsmedlen* står som framgått för en stor andel av den privata konsumtionen. En svensk utredning diskuterar om det råder konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, som alla ingår i livsmedelspolitikens områ-

---

[13] Utöver Konsumentverkets sektorsrapport finns det två rapporter från Naturvårdsverket: *Köpbeteende, livsstil och varumärken – En forskningsöversikt över hållbar konsumtion med fokus på dagligvaror* (rapport 5492, juni 2005) och *Sustainable Consumption – Research and Policies* (rapport 5460, mars 2005). Se även Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2006/07:MJU1, bilaga 4 Miljömålsseminarium ”Miljömål på köpet”.

[14] Wilhelmsson ”Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen”, Journal of Consumer Policy 21(1): 45-70, 1998.

de.[15] För miljön kan det ju vara så att jordbruket ger en negativ miljöbelastning (konflikt) men också så att det ger positiva miljövärden (synergi). Frågan är hur detta hänger samman med ekonomiska och sociala faktorer – de senare mätta som sysselsättningsnivå som anses hänga samman med hälsa, brottslighet och skatteintäkter som kan användas för andra välfärdsändamål. Analysen bygger på statistiska data på företagsnivå och kommunnivå om faktorer som antal anställda arbetsproduktivitet, jordbruksareal och ekologisk areal samt mängden drivmedel, gödningsmedel och bekämpningsmedel per hektar. Ett resultat är att det varken på företagsnivå eller kommunnivå finns något samband mellan ekonomisk framgång å ena sidan och social och miljömässig utveckling å andra sidan. Sociala och ekologiska framsteg hänger däremot ihop. Men den sammantagna slutsatsen från analysen är att det varken finns någon tydlig motsättning eller samverkan mellan ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet inom detta politikområde.

c) Politikområdet *Internationellt utvecklingssamarbete* är intressant från miljösynpunkt. Både synergier och målkonflikter förekommer. Inom området råder det enligt SIDA synergier mellan strävan att begränsa klimatpåverkan och u-hjälpen, eftersom ett förändrat klimat slår hårdast mot de redan fattiga. Vattenbrist, växtsjukdomar och översvämningar av låglänta områden är välkända konsekvenser, och fattiga äldre människor i slumområden lider mest av extrem hetta. Samtidigt kan, som ofta framhållits i debatten, försöken att höja den materiella levnadsstandarden i u-länderna leda till en målkonflikt: ökad konsumtion, ökade transporter och ökad energianvändning där kan bli till men för miljön. Omvänt kan miljömålen försvåra kampen mot fattigdom. Å andra sidan påpekar SIDA att i-länderna har ”en moralisk och konventionsbunden skyldighet att bistå utvecklingsländerna i deras strävan att motverka och anpassa sig till klimatförändringar”.[16] Tekniköverföring, bättre planering och kunskapsuppbyggnad är några medel.

U-hjälpen kan också leda till synergier genom att i görligaste mån motverka vad som kallas miljörelaterad resursknapphet. En sådan kan bero på vattenföroreningar och jorderosion som minskar utbudet av de resurserna, befolkningsökningen som ökar efterfrågan på dem och den ökade ojämlikheten som gör att resurserna fördelas orättvist. Motsättningar om hur resurserna ska utnyttjas kan dessutom leda till väpnade konflikter och inbördeskrig. U-hjälpen går här hand i hand med naturvården i arbetet med att hantera miljöresurserna.

3.2.3 Internationella målkonflikter

En tysk undersökning har kartlagt samspelet mellan miljömål och produktionsmål när det gäller internationella avtal och konventioner. Den går igenom officiella

---

[15] Franzén, Gullstrand, Johansson och Svensson *Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål på landsbygden*, Jordbruksverket i samarbete med Livsmedelsekonomiska institutet, Jordbruksverket rapport 2005:4.

[16] *Klimat och utveckling*, SIDA juni 2004, sid. 18.

dokument och analyserar när de är förenliga eller oförenliga. Undersökningen tar upp såväl interna som externa synergier och konflikter.[17] Eftersom de interna faller utanför den här rapportens ram och det dessutom visar sig att de externa utgörs av konflikter, behandlas bara externa målkonflikter i detta avsnitt (se vidare bilaga 3).

Det rör sig om närmare 20 konfliktfall, som genomgående beror på att WTO:s frihandelsbestämmelser eller EU:s olika direktiv om rörligheten på den inre marknaden. Nästan hälften av fallen rör utrikeshandelsfrågor, där tullsänkningar, frihandelsavtal och borttagna restriktioner för miljöfarlig handel strider mot en rad olika miljökonventioner: Cartagena-protokollet om biologisk säkerhet, FN:s ”Fish Stock Agreement”, CITES om handel med hotade arter, Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande handel med miljöfarliga ämnen, Den internationella kommissionen för bevarande av Atlantens tonfisk, EU:s direktiv om avsiktliga frisläpp, konventionen för bevarande av Antarktis levande havsresurser, Montrealprotokollet om ozonfarliga utsläpp, konventionen om biologisk mångfald och direktiven om medicinteknik och kosmetik. Vidare innebär EU:s fiskesubventioner en fara för den biologiska mångfalden i haven. Näringspolitiskt motiverade patentregler hindrar en jämställd tillgång till genetiska resurser. Och den europeiska inre marknaden leder till ökade transporter och därmed ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen.

Detta slags konflikter har sin egen profil. De är mer konkreta än de flesta exemplen i de svenska myndigheternas redovisning (avsnitt 3.2.1 ovan) och dessutom verkliga, i den meningen att de internationella avtalen och konventionerna är oförenliga. Däremot pekar den tyska undersökningen inte ut konkreta konfliktsituationer.

Undersökningen mynnar inte ut i några rekommendationer för att lösa konflikterna åt det ena eller andra hållet, men pekar på betydelsen av att välorganiserade institutionella förhållanden – som i EU – underlättar konflikthanteringen. Ytterligare forskning inom området sägs behövas och kunna bidra till mer insikt om de internationella konflikterna och deras lösningar.

3.3 Processer och aktörer

De flesta synergier och målkonflikter som hittills tagits upp handlar om att uppnå resultat av olika slag som alltså kan vara förenliga eller oförenliga. Angreppssätten i de två förra avsnitten har det gemensamt att de ser synergier och målkonflikter som resultat av en ogin verklighet utanför oss: orsakssambanden gör exempelvis att industri- och transportexpansionen kan innebära ökningar av koldioxidutsläppen. Ett annat slags målkonflikter rör hur det går till att bedriva olika verksamheter, inte

[17] Gehring och Oberthür ”Comparative Empirical Analysis and Ideal Types of Institutional Interaction” i Oberthür och Gehring 2006 (se referenslistan). Dessutom redovisar det svenska Läkemedelsverket ett par fall av målkonflikt mellan miljöbalkens bestämmelser och EU:s medicintekniska direktiv och kosmetikdirektivet.

minst miljöpolitik, det vill säga själva arbetsprocesserna för att nå resultaten. I detta avsnitt diskuteras hur svårigheter i att lägga upp arbetet också kan leda till problem att nå de sakliga målen. Sådana svårigheter kan vara av två slag. Dels kan de gälla arbetets organisation och utgör då procedurella målkonflikter i egentlig mening (ibland kallade organisatoriska målkonflikter). De behandlas i avsnitt 3.3.1. Dels kan de bero på faktorer som olika värderingar, samarbetssvårigheter och bristande förtroende. Miljövänner och glesbygdspolitiker kan ha olika attityder till företagsetableringar i Norrlands inland och problemet blir hur man ska jämka samman attityder och beteenden. Sådana personliga konflikter, som också kan sägas vara ett slags procedurella målkonflikter, diskuteras i avsnitt 3.3.2.

3.3.1 Organisation och processer

Inom offentlig förvaltning uppstår inte sällan procedurella målkonflikter som rör hur arbetet ska drivas av olika delar av förvaltningen. Oenighet om processmålen kan som nämnts försvåra förverkligandet av de sakliga målen. Sådana frågor är naturligt nog mycket omdiskuterade inom den offentliga förvaltningen och kan påverka inte minst miljöarbetet. Målkonflikterna kan ta sig olika former:

a) *Ansvarsfördelning.* En omdiskuterad sorts procedurell målkonflikt gäller hur ansvaret för olika verksamheter ska fördelas. Således kan det ibland vara en fördel om miljöpolitiken centraliseras så att ett högre organ, exempelvis EU eller regeringen, ska besluta om den. Då får man överblick över verksamheten och enhetlighet i EU eller i riket om exempelvis klimatpolitiken eller åtgärder för en giftfri miljö. Men om den decentraliseras så att lokala organ som kommunerna får beslutanderätten, kan man å andra sidan tillvarata den detaljkunskap som finns på lokal nivå och i högre grad bygga på ett lokalt engagemang i verksamheten. Man kan alltså få väga överblick och enhetlighet mot engagemang och detaljkunskap om hur miljöpolitiken kan passas in lokalt. Sådana målkonflikter kan alltså uppstå när miljömål bestäms centralt men ska förverkligas lokalt.[18] Konflikterna kan också bero på att man har olika förväntningar om sin egen roll på olika nivåer.[19]

b) *Detaljstyrning.* Den aspekten hänger samman med frågan om ansvarsfördelning. Den centrala nivån kan ha höga ambitioner för miljöpolitiken och därför vilja ha många och detaljerade regler för den. Men det kan leda till att det i praktiken blir svårt eller omöjligt för verkställande organ - exempelvis myndigheter och kommuner – att följa reglerna som innebär en mängd invecklat arbete för dem. De centrala

---

[18] Se exempelvis Wibeck, Johansson, Larsson och Öberg ”Communicative Aspects of Environmental Management by Objectives: Examples from the Swedish Context”, Environmental Management Vol.37, No.4, 2006 (sid.465) samt Bretzer, Forsberg och Bartholdsson *Lokal översättning av de nationella miljömålen – en processutvärdering I åtta svenska kommuner*, Naturvårdsverket rapport 5646, 2006 (sid.49 et passim). Jämför också *Samverkan kring regionförstoring – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, SIKA rapport 2007:1 (sid 31) och Molander och Stigmark *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, 2005.

[19] Se *Miljömål och sektoransvar*, Naturvårdsverket rapport 5087, augusti 2000 (kapitel 4).

ambitionerna motverkar i så fall sig själva. Sådan överdriven detaljstyrning kan också förekomma inom en myndighet med ambitionen att införa noggranna administrativa rutiner för det mesta som sker. Den interna administrationen tar i så fall mycket tid från den egentliga verksamheten att skydda miljön.

c) *Stuprörstänkande.* Ett tredje slags procedurell målkonflikt – besläktad med decentraliseringsfrågan - är ”stuprörstänkandet”, det vill säga att varje politikområde får pengar för just sina angelägna verksamheter. Det kan försvåra det lika angelägna samarbetet mellan miljöpolitiken och andra politikområden. En central myndighet eller en länsstyrelse kan få pengar som är låsta till företagsutveckling men inte får användas för direkta miljöåtgärder, vilket kan leda till att varje verksamhet bedrivs för sig och önskvärd samplanering med naturvården försvåras. Något som också bidrar till stuprörstänkande och kan försvåra arbetet med att nå miljömålen, är att myndigheterna normalt inte får pengar för det arbetet fast miljöhänsyn ofta ingår i deras verksamhetsmål. Miljömålen förses med andra ord inte med någon särskild budget. Det innebär att myndigheterna kan avväga mellan sina egna produktionsmål och miljömålen efter eget bedömande, vilket kan missgynna de senare.

d) *Fördröjningar*. En procedurell målkonflikt som rör allmänheten kan uppstå mellan å ena sidan kravet på rättstrygghet och lagbundenhet i handläggningen av ärenden och å andra sidan önskemålet om snabba och flexibla beslut. Önskan om noggrannhet och lika behandling för alla å ena sidan och allmänhetens behov av snabbt besked å andra sidan kan ibland stå emot varandra. Exempel kan vara en företagares behov att snarast få veta om han kan genomföra en nyinvestering trots dess miljöpåverkan eller en miljöorganisations önskan att få besked om att ett naturreservat ska inrättas på en skärgårdsö för att så fort som möjligt skydda en nyckelbiotop – i båda exemplen beslut som bör beredas i enlighet med gällande bestämmelser även om det tar tid.

3.3.2 Konflikter mellan aktörer

Ibland kan det som nämnts vara personliga faktorer som försvårar uppnåendet av statliga mål, inte minst samarbetssvårigheter och olika grundvärderingar. Ett exempel som nämndes ovan är olika attityder hos miljövänner och glesbygdspolitiker om företagsetableringar i känslig natur. Socialpsykologi blir då mer relevant än industriell ekonomi.

Naturvårdsverket har låtit genomföra en socialpsykologisk studie av konflikter mellan olika aktörer inom naturvården.[20] Studien tar upp både interna konflikter mellan olika miljömål och externa konflikter mellan miljömål och andra välfärds-

[20] Almstedt, de Jong, Ebenhard och Hallgren *Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård?*, Naturvårdsverket rapport 5639, 2006. Se även Hallgren *I djupet av ett vattendrag – Om konflikt och samverkan vid naturresurshantering*, doktorsavhandling vid SLU, Uppsala 2003.

mål. Endast de senare konflikterna tas upp i detta avsnitt. Här ligger problemet för miljövården i att sådana konflikter i sin tur kan göra det svårt att nå miljömålen.

Flera intressekonflikter mellan naturvård och olika politikområden berörs i studien (se vidare bilaga 4). Exempel är skogspolitiken där markanvändningen kan skada miljön. Ett verkligt fall är att skogsbruket hotade rödlistade arter, ett annat ledde till att fjällmiljön inte bevarades. Inom transportpolitiken har nya vägar genom skyddsvärd natur vållat oenighet, liksom Botniabanans dragning genom ett Natura 2000-område.

I ett socialpsykologiskt perspektiv på sådana målkonflikter reser man frågor om hur konflikter uppstår, vad de har gemensamt, hur de förlöper (bråk eller samförstånd) och hur de kan undvikas. På så vis uppmärksammas aktörerna och deras roller, vilket inte är fallet i avsnitten ovan och i bilagorna 1 och 2.[21] Den aktuella studien pekar på en mängd faktorer som påverkar konfliktsituationer: människors olika värderingar och intressen, dåliga faktaunderlag som medför missförstånd och otydliga regelverk som kan tolkas på olika sätt. Man bör därför uppmärksamma människornas intressen, vilka kan omfatta hur man ska bära sig åt för att få det man vill, att bevara sin organisation och dess goda rykte, att nå respekt. Det gäller att finna mötesplatser och plattformar där människor kan delge varandra sina perspektiv och lyssna till varandras önskemål. Aktörernas olika roller är centrala och måste respekteras av andra: myndighetsrollen, den lokale användarens roll, den lokale bevararens roll, forskarens roll. Sådan aktörssamverkan är alltså väsentlig för konflikthanteringen. Den avgörande faktorn för om det blir en konstruktiv eller destruktiv process sägs vara hur vi meddelar oss med varandra, hur vi ”kommunicerar”.

Den socialpsykologiska ansatsen gör att de formella miljömålen som biologisk mångfald och levande skog och ekonomiska mål som att erhålla markersättning uppfattas som ytliga i studien. ”Man får ingen bild av att riktiga människor har så instrumentella intressen, och man kan ha svårt att känna igen sig själv som en aktör med liknande intressen.”[22] I stället är det spelet mellan människor som är det viktiga.

Förmågan att hantera konflikter inom naturvården är enligt studien begränsad eftersom den av tradition är mer inriktad på faktainsamling, utredningar och forskning

---

[21] Det bör betonas att även andra än socialpsykologer uppmärksammar miljöarbetets processer. Åtskilliga att Naturvårdsverkets utvärderingar är processtudier, t.ex. *Övergödningen – ett styrproblem* (Naturvårdsverket rapport 5213, 2002), och *Lokal översättning av de nationella miljömålen – en processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006* (Naturvårdsverket rapport 5646, 2006). Båda dessa tar samtidigt upp målkonflikter som något i omvärlden, utanför människorna. Den senare diskuterar särskilt den konflikt som utgörs av att staten å ena sidan ställer upp ambitiösa miljömål, å andra sidan ger bidrag till stora vägbyggen som motverkar kommunernas miljömålsarbeten.

[22] Sid. 60 i studien.

som underlag för beslut. Naturvården sägs ha låg beredskap för att hantera konflikter, och studien mynnar därför ut i rekommendationerna att man ska uppmärksamma de mänskliga aspekterna mer och inse att kommunikationerna är viktiga. Det innebär bland annat att man inte ska utgå från att konflikterna av sakskäl är olösliga – det gör det svårare att hantera dem – utan se dem som möjliga att komma överens om. ”Vad vi fann var att många konflikter egentligen inte alls bottnar i oförenliga mål, utan snarare i bristande förmåga att kommunicera, bristande förståelse för andras intressen och okänsliga arbetsprocesser”.[23] Varje konfliktsituation måste behandlas för sig, med hänsyn till de enskilda människor som är inblandade i just den. Socialpsykologer får därför en viktig roll vid lösningen av målkonflikter.

Man kan säga att socialpsykologerna är intresserade av att studera vad som händer i enskilda konfliktsituationer, mot bakgrund av sin allmänt hållna (om än erfarenhetsmässigt grundade) begreppsapparat. Det väsentliga är däremot inte att dra generella slutsatser om hur olika mål förhåller sig till varandra, på det sätt som studierna i avsnitten ovan om systemmål och produktionsmål gjorde.

3.4 Sammanfattande kommentarer

Detta kapitel innehåller en genomgång av olika slags synergier och målkonflikter: modellresonemang om systemmål, generella typfall från central och regional nivå, dokumentgenomgångar av internationella avtal och konventioner, resonemang om procedurella målkonflikter och detaljstudier av konkreta konfliktsituationer. Men den medger inte några slutsatser om huruvida miljöpolitik leder till en vinn-vinn situation. Vi vinner förvisso på att vårda miljön (det första ”vinn”). Men vi vet inte om det i allmänhet blir en vinn-vinn eller en vinn-förlora situation. Båda förekommer förvisso! Och att mängden möjliga konflikter är en orsak till att miljömålen många gånger är svåra att nå.

Men några allmänna iakttagelser kan ändå göras utifrån redogörelsen. Det framgår således att särskilt fördelningsfrågorna är centrala: miljöpolitiken må vara angelägen men den kan slå olika mot olika grupper i samhället och mot olika länder. Miljömålen kan vara oförenliga (och förstås i och för sig även förenliga) med en lång rad angelägna välfärdsmål. Nås inte de kan det drabba utsatta grupper i samhället.

Det är också oklart och ännu inte utrett om hänsynsmål som exempelvis jämlikhet mellan könen, anpassning av invandrare och barnomsorg är förenliga med en god miljö. Det kan hänga samman med att ingen av de myndigheter som ansvarar för sådana mål är sektorsmyndigheter, med särskilt ansvar för miljön. Exempel på

[23] Sid. 78. Den refererade studien diskuterar alltså inte olösbara dilemman, utan snarare lösbara oäkta målkonflikter (som ”ligger under transformationskurvan”, med nationalekonomisk jargong).

teoretiskt tänkbara målkonflikter vore om miljöhänsyn gör det svårare för kvinnor, invandrare eller barn. Men några konkreta sådana fall har inte redovisats.[24]

Skillnaderna i angreppssätt i avsnitten ovan visar att ytterligare en öppen fråga är i vad mån olika konflikter mest beror på skeenden i naturen och när de beror på hur människorna samarbetar. Frågan kan uttryckas så: beror de på de faktiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ (”handlingsrymden”) eller på vad människorna har för föreställningar om konfliktens innebörd (”åsiktsrymden”)? *Handlingsrymden* kan i princip beskrivas som mängden konsekvenser av olika alternativ, både i samhället och i miljön. I handlingsrymden är det viktigt att klargöra var problemen ligger, det vill säga när olika konsekvenser inte är förenliga. Gäller konflikten intressemotsättningar om fördelningen av resurser mellan olika grupper i samhället? Eller oenigheter om vilka naturvärden som bör bevaras? Eller vad olika miljöpolitiska åtgärder kostar? Redan nu ställer man förstås den sortens frågor i de flesta fall. *Åsiktsrymden*, vad människorna anser om miljöproblem, uppmärksammas inte alltid i miljöpolitiken. Men det är en lärdom från den socialpsykologiska ansatsen att man alltid har med människor att göra och att det lönar sig att sätta sig in i motpartens tankar, motiv och rollförväntningar. Gör man inte det kan förhandlingarna låsa sig. Det är välkänt att det ibland kan vara svårt att etablera kommunikation mellan människor från olika områden eller organisationer. Som framgått måste man underlätta samtalen mellan aktörerna.

Sammanfattningsvis har det visat sig att miljömålen ofta innebär långtgående konsekvenser för samhället: såväl synergier som konflikter med andra samhälleliga välfärdsmål. De osäkerheter, som är förknippade med kartläggningen av synergier och målkonflikter, bidrar också till att det inte går att säga generellt om miljöpolitiken kan genomföras utan alltför stora uppoffringar inom andra politikområden – eller sett från andra hållet, om andra politiska hänsyn gör att miljömålen inte kan nås fullt ut. När det föreligger synergier tar de hand om sig själva – man bör uppmärksamma dem men de är lätta att hantera. Värre är det med konflikterna, eftersom de gör det nödvändigt att ta ställning åt ena eller andra hållet. Det är inte en juridisk fråga, eftersom målen för politikområdena normalt inte är juridiskt bindande. Inte heller kan man alltid utgå från att den omtalade tekniska utvecklingen räcker till för att lösa miljöproblemen. I stället spelar den politiska dimensionen ofta en avgörande roll: vilken etik man ska utgå från och vilken strategi man ska välja. Nästa kapitel handlar mer om det.

[24] En svensk undersökning som behandlar miljöpolitikens genusaspekter redovisar inte några exempel på målkonflikter men förordar ytterligare forskning: Wihlborg och Skill *Jämställd hållbar framtid – Idéer och vardag i samspel*, Naturvårdsverket rapport 5422, november 2004.

4. Etik och strategier

4.1 Inledning

Miljöpolitik kan tydligen vara svårt: både att besluta om politikens innehåll (ofta en etisk fråga) och att genomföra den (en strategisk fråga). I detta kapitel belyses några alternativa sätt att resonera om dessa begrepp. Det rör sig alltså om analyser av hur man kan argumentera, inte om ställningstaganden om etik och strategi.

Bakgrunden är denna. Även om miljöpolitiken många gånger samverkar positivt med andra politikområden, blir man som framgått ibland tvungen att ta ställning i konflikter mellan miljömål och andra samhälleliga välfärdsmål. När det gäller de statliga verksamheterna måste staten ta hänsyn till en mängd olika intressen. Problemet är det stora antalet mål som staten vill uppnå. Vart och ett av de uppemot 50 politikområdenas olika mål påverkar inte sällan mål från andra politikområden. Tar man t.ex. klimatmålet

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990.

borde det egentligen låta så här, om man tar hänsyn till andra berörda mål:

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990 samtidigt som det finns väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet och Sverige har ett tillgängligt transportsystem utformat så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses och det råder full sysselsättning och ökat välstånd genom god och uthållig ekonomisk tillväxt och … och så vidare och så vidare.

Fullt utskrivet blir i så fall klimatmålet, liksom de flesta andra statliga mål, många sidor långt! Sådana målformuleringar är förstås orimliga. Indelningen av statsbudgeten i politikområden med egna mål är därför praktiskt oundgänglig. Samtidigt försöker man på två nivåer åstadkomma samordning mellan olika politikområden. För det första bidrar regeringskansliets sätt att arbeta med ”gemensamma beredningar”, där berörda departement deltar i beslut som rör just dem, till att sambanden mellan olika mål så långt möjligt uppmärksammas. För det andra åläggs de självständiga myndigheterna genom sina mål, verksförordningen och så vidare att tänka på andra mål än de traditionellt egna. Många myndigheter har således i uppgift att ta hänsyn till miljömål genom det så kallade sektorsansvaret.

Syftet med det här kapitlet är förvisso inte att ge användbara metoder för att lösa målkonflikter. Sådana kan som framgått vara av helt olika slag och bero på en svåröverskådlig mängd faktorer. Ambitionen är bara att ge exempel på hur etiska resonemang kan komma in när olika mål inte går att förena, men man måste be-

stämma sig och försöka genomföra sitt beslut. I en diskussion om etik visar det sig fruktbart att utgå från indelningen i systemmål, produktionsmål och processmål, eftersom olika sorter mål möter olika problem. Systemmål analyseras gärna med ekonomiska modeller och processmål med beteendevetenskapliga ansatser. Produktionsmål å andra sidan är så mångskiftande att de måste behandlas på alla möjliga sätt. Diskussionen om etik kastar sedan ljus över valet av miljöpolitisk strategi.

4.2 Vad är etik?

Målkonflikter innebär ofta etiska problem. Uppenbarligen bör man bereda människorna meningsfulla arbeten och en hygglig materiell välfärd. Lika uppenbart är att man ska skydda naturen. De etiska problemen uppstår när detta inte går att förena. Det är när olika, var för sig moraliskt berättigade krav är oförenliga som etiken får liv och mening.

En vanlig uppfattning är att etiken kan lösa sådana problem genom att ge regler för vad som är gott och ont, för vad som är rätt och fel. Den ständiga debatten om miljöetik ger många exempel på det, särskilt när det gäller sakliga målkonflikter. Somliga hävdar att människorna står i centrum och att vi måste vårda miljön för människornas skull (antropocentrism), andra att det är livet själv som är det värdefulla och att djur måste skyddas likaväl som människor (biocentrism) och ytterligare andra att det är ekosystemen som vi alla lever i som är det värdefulla och som i första hand måste bevaras (ekocentrism).[25] Det kan nämnas att den svenska grundlagen bygger på en antropocentrisk grund: i Regeringsformens första kapitel slås fast att ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd” är det grundläggande målet för den offentliga verksamheten.

Problemet med alla sådana regler är att de är så allmänt hållna. Det gör det svårt att få klara besked från dem. Det är lätt att hålla med om alla tre slagens miljöetik: människorna är viktiga, man ska inte plåga djur, ekosystemen måste bevaras. Men vilken av reglerna ska gälla när de går isär? Samtliga ståndpunkter har vältaliga och engagerade förespråkare, men det finns inte något allmänt accepterat argument för att någon av dem skulle vara att föredra framför de andra. Och reglerna kan vara svåra att tillämpa i praktiken vid sakliga målkonflikter. Är det alltid fel att döda djur för att människor ska överleva, till exempelvis under en hungersnöd? Är det alltid rätt att döda djur för att människorna ska få mat eller bättre mediciner? Vår konsumtion kanske påverkar ekosystemen och ger dem en annan utvecklingsväg: vilka tillstånd hos ekosystemen är bättre än andra?

[25] En inledning till miljöetiken finns i exempelvis Kronlid *Miljöetik i praktiken*, Studentlitteratur 2005, Stenmark *Miljöetik och miljövård – Våra värderingars betydelse för skapandet av ett miljöanpassat samhälle*, Uppsala universitet, teologiska institutionen 1999 och Wandén *Etik och miljö – de svåra vägvalen i ny belysning*, Norstedts juridik, Stockholm 1992.

Andra etiska problem är också omdiskuterade och olösta. Hur ska etiska regler överhuvudtaget se ut? Följande ståndpunkter har betydelse för hur man ska analysera särskilt sakliga måkonflikter som berör miljöpolitiken:

a) En uppfattning är att vi ska handla så att vårt handlande leder till största möjliga nytta. Det innebär en *konsekvensetik* som ser till effekterna av vårt agerande. Vi ska sträva efter att människorna (eller djuren eller ekosystemen) når så bra som möjligt. Såväl antropocentriker som biocentriker och ekocentriker kan alltså ansluta sig till konsekvensetiken. En vanlig form av konsekvensetik är nyttoläran, som säger att man bör handla så att det leder till största möjliga nytta för människorna. Särskilt nationalekonomer utgår gärna från nyttoläran, och då oftast i en antropocentrisk variant (”maximera individernas nyttofunktioner”).

b) En annan ståndpunkt är att vi ska handla så att vi gör det rätta, exempelvis lever efter moralens eller naturens lagar. Det innebär en *lagetik* eller *pliktetik*, som inte tar hänsyn till nyttan av vad vi gör. Det är fel att döda, även om det skulle medföra olika praktiska fördelar – hur stora de än är. En nyttoteoretiker skulle, för att ta ett drastiskt och omdebatterat exempel, anse att det är rätt att döda en person för att rädda fem andra. Men en lagetiker kan hävda att det alltid är fel att döda, även om man räddar flera andra liv på det sättet. Nyttoetiken har i det perspektivet ingenting med moral att göra, utan ses snarare som ett slags abstrakt ekonomi. Lagetiker kan, liksom konsekvensetiker, ansluta sig till såväl antropocentriska som biocentriska och ekocentriska ideal. Ett exempel på ekocentrisk lagetik är den så kallade djupekologin: vår främsta plikt är att alltid sätta naturens väl i första rummet.

c) Ytterligare en åsikt är att etiken beror på ens *sinnelag*: om man försöker göra sitt bästa av omsorg om människor och natur är det moraliskt rätt, även om det i verkligheten skulle ha oavsedda och oönskade effekter. Det är tanken, inställningen som räknas, men inte resultaten som man kanske inte har kontroll över. De abstrakta och akademiska exemplen om att döda en eller fem personer är moraliskt ointressanta: det viktiga är att man vördar människoliv. Och inför miljöproblemen, hade människorna visat mer omsorg om annat levande skulle många miljöproblem aldrig ha uppstått. Flera kvinnliga miljöetiker (”ekofeminister”) resonerar så.[26] De menar att om kvinnlig omsorg ersätter manlig dominansvilja skulle naturen må bättre.

Skillnaden mellan de olika slagens etik kan belysas med ett konkret exempel. Om en miljöengagerad person köper ekologisk mjölk utan att egentligen tänka på det och därmed oavsiktligt bidrar till naturvården, handlar hon etiskt enligt konsekvensetiken, men inte enligt sinnelagsetiken. Om hon däremot vill köpa ekologisk mjölk men den inte finns i affären så hon får köpa vanlig mjölk, handlar hon ändå

[26] Några grundläggande skrifter är Plant (ed.) *Healing the Wounds*, New Society Publishers, 1989 och Sallen ”The Ecofeminism/Deep Ecology Debate”, Environmental Ethics 3, 1992.

rätt enligt sinnelagsetiken (som ser till den goda tanken), men inte enligt konsekvensetiken (som ser till resultatet). Är hon en ekocentrisk lagetiker är saken enkel: ekologisk mjölk rätt, vanlig mjölk fel, oavsett såväl avsikter som konsekvenser.

Det faller utanför ramen för den här rapporten att ta ställning till dessa – hittills olösta och kanske olösbara – problem. I stället bygger resonemangen här om miljöetik på en syn på etiken som först kom till klart uttryck i den tyska 1800-talsfilosofin.[27] Den innebär att etik inte ses som en samling regler för vad man ska göra, utan som en aktivitet. Etiken blir en metod: man bör hela tiden vara beredd att diskutera och pröva sitt moraliska agerande, inte utifrån någon viss maxim men i medvetande om vilka alternativ som finns.

Det betyder i miljöetiken att man samtidigt bör vara medveten om att människorna har en speciell ställning, att allt levande så långt möjligt bör respekteras och skyddas och att ekosystemen är väsentliga för allt liv, och att man utifrån den mevetenheten tar ställning i varje särskild konfliktsituation. Ibland kanske människorna sätts främst, andra gånger får djurens väl komma först, och i andra åter fall så är det ekosystemen vi i första hand måste skydda. Och ibland kan våra handlingar bedömas efter sin nytta, ibland efter sitt eget moraliska innehåll, ibland efter vilka avsikter vi har.

Man kan säga att etiken i så fall tillhandahåller ett koordinatnät men inte en kompass. Ett koordinatnät gör det möjligt att ange olika lägen, så att man vet var man själv är och kan orientera sig om olika vägval. Ett enkelt miljöetiskt koordinatnät i figur 3 innehåller på x-axeln olika uppfattningar om etikens natur (nyttoetik, lagetik och sinnelagsetik) och på y-axeln olika uppfattningar om etikens innehåll (om människor, djur eller ekosystem står i centrum). Men det säger inte vilken ruta som är ”den rätta”. Det behövs därför dessutom en moralisk kompass som säger åt vilket håll man ska gå. Poängen med att uppfatta etik som en aktivitet är att var och en får orientera sig i det moraliska landskapet och sedan lita till sin egen moraliska kompass. En sådan kan inte fastställas centralt.

[27] En lättfattlig introduktion finns i Coreau-Scavarda ”Wittgenstein: une conception éthique de la philosophie”, sid. 111-128 i Cometti (red.) *L'Éthique de la philosphie*, Édition Kimé, Paris 2004.

Figur 3: Ett enkelt etiskt koordinatnät för miljöarbetet

ETIKENS NATUR ---------- ***ETIKENS INNEHÅLL***	**NYTTOETIK**	**LAGETIK**	**SINNELAGSETIK**
ANTROPOCENTRISM			
BIOCENTRISM			
EKOCENTRISM			

Några av rutorna i koordinatnätet försvaras i miljödebatten. Många nationalekonomer företräder som sagt en antropocentrisk nyttoetik, medan djupekologerna snarare håller sig till en ekocentrisk lagetik. Djurrättsrörelsen representerar en biocentrisk etik, även om man inte alltid får besked om dess inställning till etikens natur. Figurens enkelhet får dock inte skymma att etikens natur är och har varit mycket omdebatterad, och man kan behöva precisera begreppen nytta, plikt och sinnelag när man kommer in på konkreta fall. Figuren är också mest relevant vid sakliga målkonflikter. (Vid procedurella konflikter tillkommer fler komplikationer, som tas upp i avsnitt 4.3.3 nedan.)

En poäng med ett sådant miljöetiskt koordinatnät är ändå att man inte bara kan karaktärisera sina egna moraliska åsikter, utan också får ökad förståelse för vad andra ståndpunkter innebär. En moralisk motståndare behöver inte vara omoralisk, utan kanske bara har andra utgångspunkter och en annan uppfattning om vad som är viktigt och oviktigt. Ens egen etiska ställningstagande ökar i tyngd om man inser att alternativen är värda att ta på allvar.

Den här synen på miljöetik har en fördel och en nackdel. Fördelen är etikens flexibilitet: den etiska prövningen pågår ständigt och man är medveten om vad olika val innebär. Men man har inte bundit sig för en lösning, utan är beredd att möta den föränderliga verkligheten alltefter dess behov. Nackdelen är etikens flexibilitet: man får inte några fasta regler för hur man ska bete sig och exempelvis miljöpolitiken riskerar att bli mindre målmedveten. Än sätts miljön främst, än våra materiella behov.

Men i en rapport som denna, som ska studera samspelet mellan miljömål och andra välfärdsmål utan att ta ställning till vilka avvägningar som är de korrekta, är en aktivitetssyn på etiken mest ändamålsenlig. Den gör det möjligt att på ett någotsånär objektivt sätt skildra det samspelets olika aspekter. Och inget hindrar ju läsaren

att själv gå vidare, precisera sina åsikter och ta ställning till vad som är det etiskt riktiga att göra.

4.3 Målkonflikter och etik

Med den synen på etik diskuteras de olika sorternas målkonflikter i detta avsnitt. Diskussionen blir av nödvändighet kort och översiktlig, men visar ändå hur miljöetik kan tillämpas i olika konfliktsituationer. När det gäller synergier behövs det som sagt ingen etik: det är bara att förverkliga alla berörda mål, oavsett ideologi.

4.3.1 Systemmål och miljömål

Oenighet råder som framgått om huruvida en hållbar samhällsutveckling är möjlig, med andra ord huruvida miljömålen är förenliga med ekonomiska och sociala mål. Det hänger samman med svårigheterna att ange de samlade konsekvenserna av olika miljöpolitiska styrmedel, särskilt därför att det råder en hel del oenighet om hur systemmål som ekonomisk balans och tillväxt ska uppnås. Hur marknadsekonomin fungerar om den får sköta sig själv är en välkänd stridsfråga inom politik och vetenskap. Leder den till balans och tillväxt eller innebär den att resurserna fördelas orättvist, att några utnyttjar de många och att kriser uppstår? Hur kraftfullt kan och bör staten gripa in i miljöfrågor?

Svårigheterna att komma överens beror inte minst på nödvändigheten att tillgripa abstrakta ekonomiska modeller för att kunna spänna över samhällsekonomins mångfacetterade aktiviteter. Det innebär att man ständigt måste bortse från en rad måhända viktiga faktorer. Inte minst i internationella frågor av betydelse för miljön går meningarna ofta isär. Klimatfrågan kan inte lösas utan u-ländernas medverkan, men hur säkrar man deras hållbara tillväxt? Många faktorer spelar säkert in: geografiska faktorer, den globala handeln, institutionella förhållanden, kapitalbildningen, teknikutvecklingen och demografiska förhållanden. Men vilken roll spelar var och en av dessa?

När man analyserar hur systemmålen och miljömålen hänger samman blir det ofta nödvändigt att nyansera bilden. Studien av samspelet mellan de tre politikområdena miljö/klimat, transporter och regional utveckling (i avsnitt 3.1.2) är ett exempel på det. För det första visade det sig omöjligt att entydigt ange om det samspelet innebär en synergi eller en målkonflikt. Resultatet var att båda råder: klimatpolitiken medför ökad industrisysselsättning nationellt men försämring i Norrlands inland. För det andra är det generellt sett svårt att exakt ange vad synergier eller målkonflikter innebär. Trots att områdena transport och regional utveckling hör till de politikområden som är lättast att kvantifiera och beskriva med matematiska modeller, har ändå analyserna där ofrånkomliga svagheter: en hög abstraktionsnivå som bortser från väsentliga förhållandena i enskilda branscher, grova uppskattningar av koldioxidutsläppen, förenklingar av transportnäten och så vidare. Inom andra poli-

tikområden som konsumentpolitik och kulturpolitik finns det knappast ekonomiska modeller vilket gör att det är ännu svårare att precisera vilka synergier och målkonflikter som miljöpolitiken kan leda till.

Men oavsett alla svårigheter att säga vad som kan hända på den övergripande samhällsnivån måste man bestämma sig för den ena eller andra miljöpolitiken. Hur man kan argumentera etiskt för och emot olika handlingsalternativ ska belysas med ett exempel, nämligen den svenska klimatpolitiken.

Utgångspunkten är att de globala antropogena utsläppen på 24 miljarder ton koldioxidekvivalenter (år 2002) kommer att leda till temperaturstegringar, som innebär skador på både länder och ekosystem. Särskilt de fattiga u-länderna i söder kommer att drabbas av översvämningar, torka, hungersnöd och förmodligen epidemier. Ekosystemen påverkas också, vilket i sin tur gör det svårare att nå andra miljömål. Självklart måste världssamfundet agera för att minska utsläppen. Samtidigt måste Sveriges roll uppmärksammas. De svenska utsläppen var år 2005 67 miljoner ton, mindre än tre promille av de globala antropogena. Räknar man med markanvändningsförändringar (särskilt avskogning) blir den svenska andelen mindre än en promille.[28] Man skulle alltså kunna lägga ned hela Sverige utan att påverka klimatproblemet direkt.

Hur ska man med den utgångspunkten motivera en aktiv, och kanske kostsam svensk klimatpolitik. Man kan resonera på olika sätt, beroende på ens etiska åsikter.

a) De som intar en *konsekvensetisk* ståndpunkt och menar att det är konsekvenserna, nyttan av ens agerande som räknas, hävdar att Sverige ska föregå med gott exempel och visa resten av världen att det går att förena ekonomisk tillväxt med minskade utsläpp. Men en konsekvensetiker måste då göra sannolikt dels att Sverige verkligen kan nå varaktiga minskningar, dels att andra länder bryr sig om vad som händer i Sverige.

Båda påståendena har ifrågasatts. Visserligen har de svenska koldioxidutsläppen minskat i början av 2000-talet, men prognosen från 1990 fram till 2020 är dystrare: en ökning med ungefär sex procent väntas om ingenting radikalt görs. Och det är långt ifrån säkert att u-länderna, som framöver förmodligen kommer att bli de som släpper ut mest koldioxid, tar avgörande intryck av hur ett rikt och välmående i-land med flexibelt näringsliv klarar sig. Det är i u-landsproblematiken – hur de fattiga länderna ska nå materiell välfärd – som klimatutmaningen ligger. Och det möter helt andra svårigheter än vad de rika länderna står inför.

---

[28] Man borde dessutom lägga till naturens egna koldioxidutsläpp, som resulterar av vulkaner, förmultnande växtlighet och liknande, och som är betydligt större än de antropogena (förmodligen mer än tio gånger större). Men de anses ingå i ett ”naturligt balanserat” kretslopp.

Men även om man skulle vara optimistisk både om den svenska minskningen av koldioxidutsläpp och om möjligheterna att påverka u-länderna, måste en konsekvensetiker väga den nyttan mot kostnaderna för en svensk klimatpolitik. Svenska nationalekonomer har ifrågasatt om nyttan uppväger kostnaderna.[29] Ovan framgick exempelvis att klimatpolitiken kan drabba glesbygden i norr (avsnitt 3.1.2) och konsumtionen (avsnitt 3.2.2).[30]

Det bör dock betonas att den inställning mött åtskilligt med kritik från miljöforskare som tillmäter klimatfrågan en avsevärt större vikt. De menar att på längre sikt är det *nödvändigt* att klara den – medan kritikerna ifrågasätter om det är *möjligt* och hävdar att Sveriges bidrag i alla händelser blir försumbara, inte minst därför att problemet väsentligen ligger i de alltför långsamt industrialiserande u-länderna.

b) Från en *lagetisk* utgångspunkt finns det ingen anledning att ge sig in på snåriga resonemang om nyttan av den svenska klimatpolitiken och om kostnaderna blir för höga. I stället kan en lagetiker, som anser att vi måste följa naturens lag och värna om ekosystemen, hävda att det är vår moraliska plikt att leva så att utsläppen av växthusgaser minskar. Man behöver inte argumentera: det är så att säga ett elfte budord att vi ska värna om naturen. Punkt slut. Många miljövänner resonerar så. Men å andra sidan behöver en lagetiker inte inta en ekocentrisk ståndpunkt om ekosystemens helgd, utan kan lika gärna vara antropocentriker och sätta människornas väl främst. Det finns då ingen anledning att låta den svenska klimatpolitiken riskera den egna välfärden, särskilt inte om den inte bidrar nämnvärt till en minskad global uppvärmning. Samma omdebatterade fråga, fast nu på ett lagetiskt plan.

c) *Sinnelagsetiken* fäster mest vikt vid vår vilja att agera, vid den omsorg vi känner för vår omvärld. Vill vi värna om naturen och vill vi det globala samfundets bästa, så är det den inställningen som är det viktiga, inte abstrakta plikter eller vilka resultat vi faktiskt når. Det är moraliskt riktigt för en enskild svensk att vilja ta cykel till jobbet och äta så lite kött som möjligt, även om han eller hon inte alltid kan leva upp till det. Men solidaritet med andra länders ansträngningar och omsorg om de sämst ställda kan vara en del av ett moraliskt sinnelag, vilket i så fall också talar för en aktiv svensk klimatpolitik.

---

[29] Bohm *Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse*, ITPS rapport A2004:003. Jämför också Carlén *BNP-effekter av svensk klimatpolitik – en kommentar*, ITPS rapport A2004:008.

[30] Mot bakgrund av att vi måste göra avvägningar mellan olika problem har en grupp internationellt kända ekonomer vidare hävdat att klimatfrågan kommer rätt långt ned på listan över åtgärder till stöd för u-länderna, efter problem som epidemier, undernäring, jordbruksstöd, barnhälsovård och så vidare – den så kallade Copenhagen consensus. Mer information på www.copenhagenconsensus.com.

Syftet med argumentationsanalysen i detta avsnitt är att visa hur etiska aspekter kan komma in när man ska bestämma den svenska klimatpolitiken. Däremot är *inte* avsikten att argumentera för den ena eller andra ståndpunkten. Inte heller att diskutera allvaret i klimatproblemet. Men det etiska koordinatnätet har lagts ut, nu får var och en själv följa sin egen moraliska kompass om vilken ruta som är bäst i varje särskilt fall! Mot bakgrund av all den osäkerhet som kan råda om samhällsutvecklingen och vad som händer i naturen.

4.3.2 Produktionsmål och miljömål

Det finns som framgått i avsnitt 3.2 ett stort antal potentiella konflikter mellan olika produktionsmål och miljömål. Sådana avvägningar är på ytan tämligen rättframma. Man får välja mellan vad man ska sätta främst, exempelvis en företagsetablering *eller* skydd av några nyckelbiotoper - ett nytt köpcentrum utanför stan med ty åtföljande motorvägsbygge *eller* kommunens koldioxidmål - frihandel *eller* begränsning av handeln med genmodifierade organismer. Avvägningarna har förvisso etiska aspekter men kan se mycket olika ut. Det gör att man skulle behöva hålla sig på ett mycket abstrakt plan för att få en överblick över hur man kan resonera i alla möjliga olika fall.

Det är mer upplysande att i stället ge ett någotsånär konkret exempel på hur sammansatta de ofrånkomliga etiska avvägningarna kan vara. Exemplet bygger på flera av de verksamheter som kan leda till konflikter enligt myndigheternas redovisningar (se bilagorna 1 och 2). Det tänkta företaget SuntLiv i en norrlandskommun tillverkar och säljer således fjäll- och vandringsutrustning. Produktionen ger åtskilliga arbetstillfällen i glesbygden *(en bra regionalpolitisk konsekvens)* och användningen av produkterna leder inte till några miljöfarliga utsläpp utan bidrar snarare till folkhälsan *(ingen miljöförstöring utan i stället bättre hälsa)*. Företaget är dessutom lönsamt och bidrar därigenom till kommunens ansträngda budget *(regionalpolitiskt bra igen)*. Företaget har underleverantörer i ett fattigt asiatiskt land och skapar på så vis sysselsättning där också *(ytterligare en bra konsekvens på utvecklingsområdet)*. Men det leder också till långa transporter, både till lands och med flyg – eftersom sjövägen tar för lång tid – med ty åtföljande utsläpp *(en dålig konsekvens särskilt på klimatsidan)*. Dessutom visar det sig att underleverantörerna har anställt en hel del barn *(en socialt dålig konsekvens)*. Men enligt inhemska sociologer skulle somliga av barnen annars ha gått arbetslösa, eftersom det inte finns tillräckligt med skolor där, och till och med drivits till prostitution *(företagets verksamhet undviker det, en bra konsekvens)*. Det hänger samman med att barn i fattiga asiatiska länder förväntas bidra till familjens ekonomi.

Nu vill företaget utvidga verksamheten hemma i sin kommun *(bra för sysselsättningen)*, men ställer det kravet att kommunen ska trycka på beslutsfattare i Stockholm så att det underdimensionerade vägnätet i kommunen kan byggas ut. Annars går det inte att expandera. De ökade transporterna kommer dock att leda till ökade miljöfarliga utsläpp *(en dålig miljökonsekvens)*. Utvidgningen förutsätter vidare att företaget får statligt stöd för att vidareutveckla sina produkter så att hela produk-

tionskedjan kan bli miljövänligare genom mindre utsläpp *(en bra miljökonsekvens)*. Men samtidigt måste mer mark tas i anspråk *(en dålig miljökonsekvens eftersom nyckelbiotoper kan hotas)*.

Så långt exemplet. I ett verkligt fall skulle man ha analyserat och så långt möjligt kvantifierat de olika konsekvenserna av företagets utvidgning. Anvisningar om hur sådana konsekvensanalyser ska gå till finns på flera håll.[31]. Där definieras begreppet: ”En konsekvensanalys är ett strukturerat sätt att redovisa de för- och nackdelar som ett förslag till åtgärd för med sig för samhället som helhet och för olika aktörer.” En sådan analys innehåller momenten analysera problemet, sätt upp mål, beskriv referensalternativet, identifiera och beskriv möjliga åtgärder, identifiera och beskriv konsekvenserna.

Däremot sägs inte hur man ska väga alla fördelar och nackdelar med förslagen mot varandra, exempelvis när kravet att hela Sverige ska leva (regional utveckling) står emot önskemålen att skydda naturen. De etiska aspekterna på olika beslutssituationer nämns sällan. Man får alltså inte något etiskt koordinatnät.

Men man kan sammanfatta de etiska konsekvenserna av – det tänkta men inte orealistiska - exemplet så här. Antropocentriska fördelar som gynnar människor: företaget SuntLiv bidrar till sysselsättningen både i kommunen och i det fattiga asiatiska landet och kommunens budget får ett välbehövligt tillskott. Folkhälsan gynnas. Antropocentriskt svårbedömbart: barnen i det fattiga landet får lågavlönat arbete, men hade annars kanske gått i skolan, kanske prostituerat sig. Miljömässiga nackdelar: transporterna innebär miljöfarliga utsläpp, särskilt från Asien, och ett utbyggt vägnät och industrianläggningar i Norrland kan skada ekosystemen genom utökad markanvändning i känsliga områden. Å andra sidan förändras naturen ständigt, och det är inte lätt att säga att en äldre naturtyp nödvändigtvis är bättre än en nyare. En miljömässig fördel är vidare att utvidgningen av produktionen kan leda till renare tillverkningsteknik.

För att gå till botten med den etiska analysen måste man ta itu med frågorna om vilken natur och vilket samhälle man vill ha. Om ökade transporter och användning av mer mark kan påverka ekosystemen, vad är det då för ekosystem vi vill ha? Kanske resilienta sådana, men vad syftar det till? Ska vi försöka återskapa naturen som den var före andra världskriget, före industrialismen eller före jordbruket? Eller ska vi tro forskare som hävdar att vi ska blicka framåt, mot de ”klimaxtillstånd” som de menar ekosystemen strävar mot. Unga arter slösar med energi i kampen för överlevnad, medan äldre arter sparar på sina knappa resurser och lever

[31] Se till exempel *Konsekvensanalys steg för steg – handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*, Naturvårdsverket 2003. Citatet är från sidan 7 där.

mer energieffektivt. I ett klimaxtillstånd har de äldre arterna tagit över. Vi bör i så fall leva så att vi inte hindrar utvecklingen mot klimaxtillstånden.[32]

Och hur fungerar samhället? Åtskilliga ekonomer menar att det är rätt och effektivt att låta marknadssystemet dominera så att enskilda företag som SuntLiv själva får avgöra hur mycket de ska expandera. Frihandel bör råda, det lönar sig i längden. Sysselsättningen gynnas, och på sikt blir de asiatiska länderna så rika att de kan låta barnen gå i skola, och ingenting annat. Andra debattörer anser att den privata företagsamheten innebär att lönsamhet sätts före sociala och ekologiska hänsyn, och att därför staten måste gripa in och avgöra hur näringslivet ska utvecklas. Inte minst den internationella handeln bör enligt dem regleras. Annars hotar både sociala och ekonomiska kriser.

Det kan tyckas vara att borra för djupt för att bedöma om SuntLiv gör rätt. Men sådana resonemang gör vi i vilket fall som helst, medvetet eller omedvetet. Hur vi än agerar bygger vi på liknande förutsättningar. Och då är det bättre att öppet diskutera vilka komplikationer som samspelet mellan miljömål och andra välfärdsmål kan leda till. Även ett rätt enkelt exempel visar sig innehålla avsevärda problem. Till synes lätthanterliga situationer kan innebära en rad olika synergier och målkonflikter. (Samma iakttagelse gjordes vid utredningen om klimat, transporter och regioner i avsnitt 3.1.2.) Dessutom visar det sig att det svåra inte är att nå miljömålen, utan att finna en etiskt försvarbar balans mellan alla eftersträvade mål. Våra egna värderingar om vilket liv och vilket samhälle vi vill ha kanske är det svåraste hindret att nå miljömålen, även om både den goda miljöviljan och tillräckliga miljökunskaper finns.

Kännedom om etiska begrepp och alternativ är alltså nödvändiga för att man ska kunna fatta genomtänkta politiska beslut. Och observera, om inte politiker tar ställning till hur man ska prioritera när det uppstår målkonflikter blir det i praktiken tjänstemännen som får tolka målen och själva göra prioriteringar!

4.3.3 Processmål och miljömål

Men konflikthantering innebär inte bara direkta avvägningar mellan olika ståndpunkter som i exemplen ovan, utan kan också – och samtidigt – gå ut på att man tar hänsyn till processer och aktörer och hur deras ibland motstridiga personliga intressen kan påverka miljöarbetet (som framgick i avsnitt 3.3 ovan). Det handlar då inte så mycket om lösa själva konflikterna, utan fastmer om att övervinna hinder för att lösa dem. Den ansatsen har också etiska aspekter, men de beror inte lika mycket på olika åsikter om miljöns status (antropocentrism, biocentrism och ekocentrism). I stället kommer relationer mellan människorna i centrum. Det innebär att både arbetets organisation och aktörernas roller och förväntningar får en väsentlig betydelse.

---

[32] Dessa problem diskuteras närmare i Wandén *Miljö, livsstil och samhälle*, Nerenius&Santérus, 1997, särskilt kapitel 2.3.

Förvisso måste man också uppmärksamma ”yttre” faktorer om vilka svårigheter en ogin natur leder till (handlingsrymden), men de psykologiska och sociala aspekterna måste vara med (åsiktsrymden).

Särskilt procedurella målkonflikter som rör arbetets organisation (jämför avsnitt 3.3.1) bör diskuteras mot den bakgrunden. Den genomgående frågan är ansvarsfördelningen mellan högre och lägre nivå: hur mycket den högre nivån ska detaljstyra den lägre. Med andra ord hur samtalet, kommunikationen mellan de olika nivåerna ska gå till. Det gäller även stuprörstänkandet som ju innebär att högre nivåer budgetvägen i detalj beslutar om vad lägre nivåer ska ägna sig åt.

En form av etik som just berör kommunikationen mellan människor är den så kallade diskursetiken. Den avstår från spekulationer om moralens yttersta grund och betonar i stället det öppna samtalets roll för etiken.[33] Diskursetiken är mer en metod än en etisk lära och har betydelse för hur man ska hantera procedurella målkonflikter.

Självklart ska i en demokrati de folkvalda representanterna i Riksdagen besluta vad statsförvaltningen ska göra och hur mycket det får kosta. Men det finns skäl mot alltför mycket detaljstyrning. Den samhälleliga verkligheten är numera så komplicerad att det är svårt för Riksdag och regering att överblicka alla konsekvenser av sina beslut. Man vet inte alltid om de leder till önskat resultat. Dessutom kan detaljstyrning innebära att lokala initiativ och lokal sakkunskap inte tillvaratas. Diskursetiken bygger på fri, ohindrad kommunikation mellan aktörerna, och det vore illa om den representativa demokratin stod i vägen för det slagets etik.

Ett sätt att lösa det problemet och underlätta kommunikationen mellan olika nivåer är resultatstyrningen. Detta system, som växte fram under 1990-talet[34], motiverades i och för sig officiellt som en rationalisering av beslutsfattandet, inte som en ny diskursetik! Men resultatstyrningen innebär ändå en modernisering av kommunikationen inom statsförvaltningen. Riksdagen och regeringen anger övergripande mål som underställda organ självständigt ska uppnå inom angivna budgetramar. Sedan ska måluppfyllelsen utvärderas och Riksdag och regering ta ställning till om målen nåtts i tillräcklig grad. Tanken är att man så långt möjligt ska förena kravet på överblick och enhetlighet med önskemålet att utnyttja lokal kunskap och undvika alltför långa beslutsgångar. På regional och lokal nivå ska man också kunna förena

---

[33] Diskursetiken företräds bland andra av den tyske filosofen Jürgen Habermas i exempelvis *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main 1991. Se också Benhabib and Dallmayr (eds) *The Communicative Ethics Controversy*, MIT Press 1990, som sammanfattar den omfattande debatten om diskursetiken.

[34] Se Regeringens skrivelse (2000/01:151) *Regeringens förvaltningspolitik,* Finansplanen i budgetpropositionen 20000/01, avsnitt 10 ”Utvecklingen av den ekonomiska styrningen”, Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23 och finansutskottets betänkande 2000/01:FIU24.

det sakliga arbetet med olika mål så att stuprörstänkande motverkas. Systemet med miljömål kan ses som ett led i resultatstyrningen.

Men frågan om resultatstyrningen verkligen fungerar som det är tänkt är mycket omdebatterad.[35] Å ena sidan sägs att statsförvaltningen nu är så stor och komplicerad att Riksdag och regeringen omöjligen kan detaljstyra utan måste delegera ansvaret. Å andra sidan hävdas att den tänkta kommunikationen inte fungerar så bra. Målen är nämligen ibland otydliga, samtidigt som utvärderingarna av målen inte är tillräckligt upplysande och regeringskansliets tjänstemän i vilket fall som helst inte alltid har sakkunskap nog att ta dem till sig.[36] Det har till och med påstått att politikområdenas mål är irrelevanta för politikerna och att de politiska debatterna sällan handlar om dem.[37] Ibland blir det ett slags ”omvänd censur”: myndigheterna bedömer att vissa förslag eller åsikter må vara sakligt intressanta men avviker från vad som de anser vara politiskt godtagbart så att de därför inte framför dem och på så vis stoppar informationen till regeringen.

En återkommande rekommendation i debatten om resultatstyrningen är i alla händelser att kommunikationen mellan olika instanser måste förbättras. Då skulle de centrala och lokala organen förstå varandra bättre och det skulle inte behöva bli några skarpare motsättningar mellan de endast skenbart oförenliga processmålen om överblick och detaljkunskap, om enhetlighet och snabbhet.

Men frågan blir hur långt man kommer i miljöarbetet med öppna samtal och resultatstyrning. Det är inte bara så att det som sker i den yttre verkligheten – utsläpp av miljöfarliga ämnen, slitage på naturen och hot mot ekosystemen – ofta är ofrånkomliga resultat av samhällets olika, i och för sig önskvärda aktiviteter. Ibland står vi inför dilemman i miljöarbetet: antingen räddar vi sysselsättningen i en glesbygd eller bevarar vi unik och skyddsvärd skog där. Då hjälper ingen kommunikation: en sådan kan bara i bästa fall mildra smärtan. Diskursetiken löser inte alla problem!

Dessutom är det bland humanister och samhällsvetare omdiskuterat i vad mån vi människor överhuvudtaget kan nå ömsesidig förståelse för varandra och skapa en

---

[35] Hänvisningar till den omfattande litteraturen finns bland annat i Finansdepartementet *Ekonomisk styrning – Effektivitet* Transparens, Ds2000:63, Lindström, Ehn, Sundström *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15 och i Sundström *”Ett relativt blygsamt förslag” Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*, SCORE rapportserie 2001:2. I engelskspråkig debatt talar man om ”management by objectives”: en del av ”the new public management”, som lånat idéer från näringslivet och bygger mer på nätverk än på hierarkier.

[36] Svårigheterna att upprätta en dialog mellan regeringskansliet och Naturvårdsverket belyses bland annat i Johansson, Wibeck och Öberg *Vem äger frågan? – Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*, Svenskt centrum för klimatpolitiskforskning, Rapport 05/02, och i en opublicerad rapport ”Utvärdering av MIL97s användning – Har den använts?”, 1998-08-21. MIL97 är en utvärdering av miljöarbetet i landet från år 1997.

[37] Se regeringens direktiv för utvärderingen av resultatstyrningen (Dir. 2006:30) sid.5 och Statskontorets småskrifter Nr.1 *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, 2006, sid.43.

obehindrad kommunikation. Samhällsvetare som Niklas Luhmann ifrågasätter om det är möjligt.[38] Han menar att samhället består av en mängd helt olika delsystem, vart och ett med sina unika egenskaper och sitt eget språkbruk: rättsväsen, offentlig förvaltning, industri, jordbruk, universitet och så vidare. Det finns inte någon enhetlig, gemensam idé bakom mängden olikartade samhälleliga delsystem. Det finns alltså inte något privilegierat perspektiv på samhället, speciellt inte något ekologiskt perspektiv. Det hänger samman med att delsystemen var för sig utvecklar sina egenskaper och beteenden, eftersom kommunikationen, som sägs vara den centrala relationen i samhälleliga system, utvecklas olika i olika delsystem. Är detta riktigt ter sig den socialpsykologiska ansatsen alltför optimistisk. Det går inte att komma tillrätta med miljöproblemen med enbart tillit och öppna samtal.

Men andra debattörer hävdar tvärtom att ohindrade samtal är en förutsättning för språklig kommunikation, låt vara att det i praktiken ofta brister i förståelse för motpartens resonemang och ståndpunkter. Diskursetiken innebär att etiken bara kan vinna giltighet om den godtas i samtal som inte domineras eller styrs av några särintressen. Enighet i moraliska frågor nås i öppna diskussioner och kan bara nås på det sättet. Etikens enda grund finns i etiska debatter där alla som deltar får argumentera helt fritt. Diskursetiken bygger på ideal som rationalitet, likvärdighet och gemenskap. Det är så man bör ta itu med målkonflikter, helt i linje med det ovannämnda socialpsykologiska perspektivet. Särskilt procedurella målkonflikter, som inte beror så mycket på yttre faktorer, bör mot den bakgrunden kunna lösas genom att man underlättar samtalen, kommunikationen mellan berörda aktörer, även om man förmodligen aldrig helt kan komma förbi de svårigheter Luhmann pekar på.

4.4 Strategi och etik

Det är en sak att besluta sig för en etiskt genomtänkt ståndpunkt i en konfliktsituation, en annan sak att finna en lämplig strategi för att förverkliga sitt beslut. Strategin kan också påverkas av hur man nått sin etiska ståndpunkt. För att belysa olika sätt att resonera om agerande i konflikter har man lite grovt skiljt mellan fem slags strategier.[39]

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 rationellt som möjligt.

---

[38] Se exempelvis Luhmann *Ökologische Kommunikation*, Verlag von Sozialwissenschaften, 1986.

[39] Ur litteraturen på området kan följande nämnas: Ekenberg “The Logic of Conflicts between Decision Making Agents”, Journal of Logic Computation, Vol. 10:4, 2000, pp.583-602, Ken-Ichi Ohbuchi, Osamu Fukushima, James T. Tedeschi ”Cultural values in conflict management: Goal orientation, goal attainment, and tactical decision”, Journal of Cross-Cultural Psychology, Vol 30:1, 1999, Kowalski ”A logic-based approach to conflict resolution”, Imperial College London, Revised May 2003, och Louis Kriesberg *Constructive Conflicts*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998 (särskilt kapitlet “Negotiations, Settlements, and Outcomes”, sidorna 254-302).

c) *Kompromiss*: man ser konflikten som en intressemotsättning som ska lösas på ett för alla parter så tillfredsställande som möjligt.
d) *Anpassning*: man ger efter för motpartens krav.
e) *Undvikande*: man försöker göra så att konflikten överhuvudtaget inte uppstår.

I miljösammanhang lär alla strategier förekomma. I detta avsnitt diskuteras hur de kan hänga samman med olika etiska ståndpunkter.

4.4.1 Konkurrens – att driva en linje

Konkurrensstrategin innebär alltså att man driver sina egna åsikter utan hänsyn till andras önskemål, en närmast machiavellisk inställning. Det finns bara en moral som är riktig: den man själv bekänner sig till. Förekomsten av målkonflikter blir rätt ointressant, eftersom andra mål än de egna saknar betydelse. Andras önskemål kan vara en faktor att uppmärksamma av taktiska skäl, men inte att ta moralisk hänsyn till.

Den strategin blir särskilt naturlig för kompromisslösa lagetiker som menar att vi konsekvent i alla situationer måste följa tillvarons lagar. Men det innebär ingen entydig bestämning, eftersom åsikterna om tillvarons mening och om moralens innehåll kan vara olika. Inom miljöetiken exemplifieras således den strategin av flera olika inställningar. Den kan företrädas av biocentriker såsom vissa mycket engagerade och till synes hänsynslösa djurrättsanhängare eller av radikala ekocentriker såsom långtgående djupekologer som anser att naturens lagar står över alla ekonomiska och sociala önskemål. En del anhängare av Greenpeace kan nog räknas dit. Men konkurrensstrategin kan också drivas av antropocentriker, exempelvis företrädare för en rå kapitalism som anser kampen för de egna ekonomiska intressena vara tillvarons enda sanna mening där andras önskemål och behov är ointressanta. Det har funnits och finns utan tvekan företagsägare som kan räknas dit. (Därmed är förstås inte sagt att alla kapitalister har en sådan hänsynslös inställning – se nästa avsnitt.)

Dessa inbördes olika långtgående lagetiska inställningar bygger tydligtvis på skilda verklighetsuppfattningar, eller mer exakt, på vad som är viktigt i verkligheten. Biocentriker och ekocentriker med en sådan inställning utgår från en naturvetenskaplig, ofta biologisk och ekologisk grundsyn. Man fokuserar alltså på naturen som den är, och strategins poäng blir att sätta naturen före allt annat. Antropocentriker med kompromisslös läggning bygger i stället på en ekonomisk, snarast företagsekonomisk grundsyn, där syftet är att maximera den egna vinsten eller nyttan.

4.4.2 Problemlösning – att finna ett rationellt svar

Problemlösningsstrategin innebär att man söker objektiva lösningar på vad som uppfattas som sakliga problem. Man erkänner – till skillnad från konkurrensstrategerna – att det kan finnas olika berättigade önskemål, olika rimliga och beaktansvärda moraluppfattningar och det gör att resulterande målkonflikter måste tas på

allvar. Problemlösningen går ut på att man försöker tillämpa rationella, objektivt giltiga metoder för finna den bästa möjliga lösningen i varje konfliktsituation.

Den strategin blir naturlig för beslutsteoretiker som ser som sin uppgift att ange villkoren för bästa möjliga lösning, med ekonomisk terminologi att optimera nyttofunktionerna. Beslutsteoretiker är – i sitt arbete - inte etiska fundamentalister eftersom beslutsteorin just går ut på att väga olika uppfattningar mot varandra, inte att driva en enda linje. Av samma skäl tar de inte ställning till moralens innehåll: antropocentrism, biocentrism eller ekocentrism.[40]

Däremot ligger en konsekvensetik som nyttoläran nära till hands för problemlösningsstrategerna, eftersom de eftersträvade optimala lösningarna oftast definieras i termer av så stor nytta som möjligt. Naturligt nog är problemslösningsstrategin mer komplicerad att beskriva än den enkla och rättframma konkurrensstrategin. Mycket kortfattat kan dess tillvägagångssätt beskrivas så här:

Inom beslutsteorin kan styrning och konflikthantering uppfattas som ett *hierarkiskt multiaktörsystem*, där aktörerna är *styrbara syntetiska karaktärer* (det vill säga att de styrs av regler men har ändå olika egenskaper och mål).[41] I detta perspektiv kan resultatstyrningen belysas med ett exempel: hur man löser en tänkt konflikt mellan klimatmålet och transportpolitikens mål om tillgänglighet. Antag att man måste begränsa trafiken för att nå klimatmålen, eller tvärtom ge upp klimatmålen för att gynna tillgängligheten. Man måste då göra ett val mellan två konsekvensmängder, en för transportkonsekvenser $<t_1, t_2, \ldots, t_n>$ och en för klimatkonsekvenser $<k_1, k_2, \ldots, k_m>$, där för minst ett par $i \leq n$ och $j \leq m$, t_i och k_j är oförenliga, det vill säga att om den ena består kan inte den andra bestå. Det innebär att tillgänglighetsmålet motverkar klimatmålet, och omvänt. (I extremfallet finns det inga par t_i och k_j som är förenliga: politikområdenas förhandlingsmängd sägs då vara tom.) Aktörerna A_T (för transportsektorn) och A_K (för miljösektorn) rådfrågar nu sina nyttofunktioner, som tydligtvis inte kan förenas rakt av.

Men eftersom båda aktörerrna är styrbara syntetiska karaktärer i ett hierarkiskt system, följer de den överordnade regeln att beakta varandras mål, kommunicera

[40] Ibland menar ekonomer att bara människor kan göra medvetna val med genomtänkta alternativ och därmed ha nyttofunktioner. Det skulle innebära att alla val av nödvändighet utgår från mänskliga behov och önskemål och därmed att all etik är antropocentrisk. Men det resonemanget är tvivelaktigt. Även biocentriker och ekocentriker kan förstås vara beslutsteoretiker, låt vara att deras nyttofunktioner innefattar andra behov än de mänskliga. Det är de etiska motiveringarna som avgör om man är antropocentriker, biocentriker eller ekocentriker, inte vem det är som lägger fram dessa motiveringar. Att det bara är människor som formulerar etik innebär tydligen inte att all etik är antropocentrisk! (Dessutom hävdar en del biocentriker, som exempelvis Peter Singer, att högre djur som grisar och hundar kan göra värderingar och därmed ha nyttofunktioner.)

[41] Se t.ex. och Assanie “Directable Synthetic Characters”, University of Michigan Artificial Intelligence Lab (2002), och Ekenberg, Danielson, Boman ”From Local Assessments to Global Rationality”, International Journal of Cooperative Information Systems Vol.5, Nos. 2&3 (1996), sid 315-331.

och hitta en optimal lösning – just här ligger skillnaden gentemot konkurrensstrategin som ju innebär att man driver sin egen linje utan hänsyn till andras önskemål. I problemlösningsstrategin uppsöker och tillämpar i stället beslutsfattarna en överordnad, gemensam nyttofunktion som formulerats på högre nivå (måhända av regering eller Riksdag) och som väger transportkonsekvenser och klimatkonsekvenser mot varandra. Den nyttofunktionen innehåller samtliga konsekvenser <ti,kj> och tänks vara så utformad att det finns en punkt som utgör det rationella valet vid gällande restriktioner. Den punkten innebär den optimala avvägningen mellan transportmål och klimatmål.

Analysen förutsätter uppenbarligen begreppsmässig klarhet (samtliga mål, nyttofunktioner och restriktioner på olika nivåer är väldefinierade) och tillgång till data (samtliga konsekvenser är kända). Men modellen kan byggas ut med sannolikhetsresonemang så att kvantifierade osäkerheter kan beaktas.

Problemlösningsstrategin kan som nämnts (avsnitt 4.3.1) leda till olika ståndpunkter i miljödebatten, beroende på hur man uppfattar nyttan av olika alternativ. En ståndpunkt är att skadan för samhället av temperaturökningarna (= nyttan av att undvika dem) är så stor att de ekonomiska kostnaderna är försvinnande små i jämförelse – en nyttoteoretisk motivering som kan godtas av både antropocentriker, biocentriker och ekocentriker. Många miljöekonomer intar den ståndpunkten, som innebär att en hållbar utveckling i princip är möjlig utan nämnvärda samhälleliga uppoffringar. Andra nyttoteoretiker pekar som vi sett på att de svenska utsläppen är så små och att uppoffringarna i form av bland annat ökad arbetslöshet blir så stora att den svenska klimatpolitiken blir poänglös, i synnerhet som argumentet att Sverige ska vara ett föredöme för andra länder är tomt: varken i-länder eller u-länder kommer att driva en för dem smärtsam klimatpolitik bara för att Sverige gör det. De svenska klimatåtgärderna i form av energiskatter med mera skulle i så fall innebära orimliga uppoffringar.

4.4.3 Kompromisser – att förhandla sig fram

Medan konkurrens- och problemlösningsstrategierna båda strävar efter att följa en bestämd linje – den egna respektive den optimala – så innebär kompromisstrategin att det inte finns en enda, unik lösning på problemen. I stället gäller det att hitta en hygglig kompromiss bland många berörda intressen. Målkonflikter är ofrånkomliga och centrala, och strategins syfte är att jämka samman intressena, till exempel genom att öka parternas förståelse för varandras ståndpunkter.

Kompromisstrategin blir naturlig för praktiskt lagda personer som inte bekänner sig till någon bestämd moraluppfattning. Den kan också tillämpas av alla som inte är alltför fundamentalistiska – oavsett om de är antropocentriker, biocentriker eller ekocentriker. Men en lagetiker med bestämd uppfattning om vad tillvarons lagar innebär kan ha svårare att acceptera kompromisser än nyttoetiker och sinnelagsetiker.

För politiker och andra praktiskt verksamma personer är det naturligt att kompromissa i olika frågor, även miljöfrågor där man får finna en lämplig avvägning mellan miljöintressen, arbetsmarknadspolitiska hänsyn, glesbygdens behov och så vidare. Kompromisstrategin pekar inte mot någon orubblig miljöpolitik, utan dess inriktning blir resultatet av förhandlingar mellan alla berörda parter. (Men vid dilemman – olösbara konflikter exempelvis vid tröskelvärden där man måste välja väg – går det förstås inte att kompromissa.)

Beteendevetare och statsvetare, som sällan söker ”den rätta” lösningen utan i stället vill beskriva hur verkligheten är, studerar ofta hur olika intressen söker och finner kompromisser, dock utan att argumentera för att det ena eller andra intresset är mer legitimt och bör gynnas. Det är intressant att se hur olika dessa forskare kan nalkas kompromisspelen – samtidigt som de har en gemensam grund som skiljer dem från de matematiskt lagda beslutsteoretikerna.

I ett beteendevetenskapligt perspektiv ses konfliktsituationen som ett samspel mellan människor med olika intressen, som framgick i avsnitt 3.3.2. Några kanske vill ha bättre transporter och andra vill att naturen inte ska skadas av klimatuppvärmningen. Människorna möts och pratar om problemen: vad vet vi egentligen, vad är vi oense om, hur ska vi gå vidare. Det gäller att lyssna och argumentera, att tala för sina åsikter, att vinna stöd, att agera – i samspel med dem som ville annorlunda. Gensvar, förståelse, tillit och förtroende är nyckelord (långtifrån de styrbara syntetiska karaktärerna och förmodligen också en bit från kompromissande politiker och affärsmän). Det sociala samspelet leder bara till resultat om de inblandade hyser tillit till varandra. Ovan framgick hur denna ansats menar att det öppna samtalet och ”den sociala interaktionen” måste fungera om konflikten ska kunna lösas.

I ett institutionellt, statsvetenskapligt perspektiv studerar man hellre faktorer som det statliga förhandlings- och budgetsystemet. Särskilt statsvetare har i en lång rad forskningsprojekt analyserat samspel och motsättningar mellan departement och myndigheter, styrsystem som resultatstyrningen samt beteenden hos personer i olika roller.[42] Analyserna kan gälla de befintliga, ofta hierarkiskt uppbyggda institutionerna med Riksdag och regering i topp, myndigheterna nedanför och lokala organ underst. Även internationella organ som FN och EU är förstås viktiga. Dessa olika instanser har olika roller i miljöfrågan, och forskningen har att undersöka hur miljömål och andra välfärdsmål hanteras tillsammans på olika nivåer. Skeendet inom och mellan de befintliga, formellt fastställda institutionerna står alltså i centrum för intresset.

Numera konstaterar många forskare att den faktiska styrningen inte sällan avviker från de formella strukturerna och i stället sker genom nätverk av personer där nor-

[42] Litteraturhänvisningar i fotnot 35.

mer och traditionella rolluppfattningar är viktiga (”the new institutionalism”).[43] Institutionerna omfattar alltså utöver formella bestämmelser även regler för vem som bestämmer i praktiken, normer och etablerad praktik. Förhandlingarna kring målkonflikter beror inte bara på de formella reglerna utan också på hur nätverken utvecklas och rolluppfattningarna förändras. På så vis närmar sig de beteendevetenskapliga och statsvetenskapliga ansatserna varandra.[44]

4.4.4 Anpassning – att foga sig

Anpassningsstrategin, att ge efter för motpartens krav, tillämpas av den som antingen anser sig agera utifrån en svag position jämfört med motpartens eller som inte bedömer frågan vara värd att slåss för. När det gäller miljöfrågor, har rimligen övertygade lagetiker med en biocentrisk eller ekocentrisk ståndpunkt svårt att godta en sådan strategi, som ter sig mer naturlig för personer utan entydig etisk uppfattning.

Ett skäl att godta en anpassningsstrategi kan vara att man anser miljöfrågor som exempelvis klimatproblemet kräva så stora samhällsförändringar och uppoffringar, särskilt i u-länder, att det inte går att lösa. Ingen regering och inget parlament har enligt den uppfattningen några praktiska möjligheter att driva igenom några långtgående ändringar av vår livsstil. Inte för att ekonomerna är snåla och politikerna fega, utan för att människorna inte vill. Samhället ses som en juggernaut som i praktiken är svår eller omöjlig att påverka.[45] I stället bör man inrikta sig på att finna olika sätt att anpassa sig till den som ofrånkomlig bedömda globala uppvärmningen. Exempel på en sådan inställning antyddes i avsnitt 4.3.1.

4.4.5 Undvikande – att bli av med problemet

Undvikandestrategin, det vill säga att försöka se till att konflikter inte uppstår, kan i förstone verka passiv eller till och med feg. Men den kan i stället vara mycket aktiv: man försöker effektivisera verksamheten (vid oäkta målkonflikter) eller leta ny teknik (vid tekniska ineffektiviteter) – se de två övre vänstra rutorna i figur 2 i avsnitt 2.2. Ökad effektivitet kan göra att miljöproblemen minskar och därmed leder till lägre konfliktrisk. Det kan röra sig om utsläppsfilter av olika slag (”end of pipe”– lösningar), mer effektiva maskiner som behöver mindre energi eller som använder insatsvaror mer effektivt, bättre transportplanering eller energidistribution, och så vidare. Uppfattad på det viset blir undvikandestrategin en god sak för

---

[43] Se t.ex. Nilsson & Persson ”Framework for Analysing Environmental Policy Integration”, Journal of Environmental Policy & Planning, Vol.5, No.4, December 2003, sid. 333-359, med hänvisningar till ytterligare litteratur.

[44] Ett exempel på forskare som vill förena de båda ansatserna är Steven Bernstein ”Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism”, European Journal of International Relations Vol.6:4 2000, sid. 464-512.

[45] En juggernaut står för en överväldigande kraft som oemotståndligt rör sig framåt och krossar allt i sin väg. Ursprungligen är den en mycket stor vagn som det står en staty av guden Krishna på och som dras i en årlig procession i staden Puri i delstaten Orissa i östra Indien. Se vidare bilaga 5.

samtliga etiska ståndpunkter. Man kan säga att mycket av miljöpolitiken just går ut på att hitta på ny teknik att lösa miljöproblemen, vilket förstås är ett ingenjörsproblem.

Men samtidigt bör man komma ihåg att införande och spridning av tekniska framsteg kan innebära både ekonomiska och sociala problem. Är den nya tekniken ekonomiskt hållbar? Finns det grupper som missgynnas av den? Kan personalen acceptera och hantera den? Att införa ny teknik är med andra ord långtifrån *bara* ett ingenjörsproblem. Fungerar inte den nya tekniken räcker inte undvikandestrategin ensam till, utan man måste komplettera den med någon av de andra.

4.5 Sammanfattande kommentar

De fem strategier som presenterats här är idealtyper. Man kan hitta mellanformer, och man kan använda än den ena, än den andra strategin i miljöpolitiken, beroende på situationen. De schematiska idealtyperna kan ändå vara till hjälp att genom kontrastverkan belysa hur man kan resonera om strategier, och kanske till och med stimulera till precisering av sådana.

Ens verklighetsuppfattning påverkar uppenbarligen valet av strategi. Är verkligheten en kamp för att överleva, eller en plats där rationellt logiskt tänkande är det viktiga, eller ett fält för ständiga kompromisser eller kanske ett samhälle där tekniken bestämmer utvecklingen? Men även ens etiska ställningstaganden kan som framgått påverka valet av strategi. I rapporten förordas en öppen syn på miljöetik. Etiken ses inte som en samling fasta regler utan som en aktivitet som ständigt pågår. Den kan ge en utgångspunkt i form av ett koordinatnät, där var och en får tillämpa sin moraliska kompass i de nya konfliktsituationer som hela tiden uppstår. Än kan miljöhänsyn väga tyngst, än andra välfärdsmål.

Denna syn på miljöetik får ses mot bakgrund av kartläggningen av synergier och målkonflikter, som visar hur sammansatt och komplicerad miljöpolitiken kan vara. Systemmål, produktionsmål, hänsynsmål och processmål har helt olika egenskaper. Nedifrån-och-upp ansatsen i rapporten leder därför inte till något bestämt svar på frågan om en hållbar utveckling är möjlig – utan snarare till en uppmaning att pröva varje fall för sig. Därför bör valet av strategi också bedömas från fall till fall.

5. Kunskapstörst

De metoder som använts i rapporten har lett en bra bit på väg, men inte ända fram. Genomgången i rapporten visar att både synergier och målkonflikter ofta förekommer samt att valen av etik och strategier spelar en stor – om än ofta försummad – roll vid hanteringen av i synnerhet konflikter. Men kunskapen om samspelet mellan olika mål är fortfarande begränsad och tämligen fragmentarisk, och det är nödvändigt att veta mer om denna centrala miljöpolitiska fråga.

a) En mer ingående studie bör göras av vilka synergier och konflikter som består mellan miljömål och andra välfärdsmål. På så vis kan man mer noggrant ange vilka politikområden vars samspel med miljöpolitiken är känsligt. Särskilt angeläget är att studera den ekologiska innebörden av samspelet för att ge en samlad bild av varför vissa miljömål är svåra att nå. Ofta är det som framgått i och för sig angelägna önskemål inom andra politikområden som ligger bakom.

b) Ansvarsfördelningen inom miljöpolitiken bör utredas så att man kan fastställa principerna för vem som ansvarar för vad. Hittills har praxis utvecklats olika i olika fall, men flera undersökningar visar på att det finns oklarheter som kan vara till men för miljövården. Det gäller inte minst samarbetet mellan stat och kommun. Frågan om hur miljövården påverkas av detaljstyrning och ”stuprörstänkande”, det vill säga budgetanslagens begränsningar till ett enda ändamål, bör också belysas.

c) De olika internationella avtalen och konventionerna strider i varierande grad mot miljöhänsynen. Detta bör kartläggas för Sveriges vidkommande, och en gemensam svensk linje i det internationella förhandlingsarbetet bör bestämmas, mot bakgrund av såväl handelspolitiska som miljöpolitiska önskemål.

d) Det bör utredas hur de nationella miljökvalitetsmålen och deras delmål passar in i den av Riksdagen beslutade resultatstyrningen. Behovet av en sådan utredning framgår av att regleringsbreven inte omfattar miljökvalitetsmålen, som därmed inte heller kan garanteras budgetmedel från sektorsansvariga myndigheter. Vidare är det angeläget att klargöra regeringskansliets sätt att hantera mängden rapporter och utvärderingar från Naturvårdsverket och andra miljöansvariga organ så att kommunikationen mellan olika nivåer kan förbättras.

e) Det bör kartläggas hur olika strategier tillämpas i miljöarbetet. Vilken sorts strategi – konkurrens, problemlösning, kompromisser och så vidare – tillämpas på olika håll i Miljösverige? Kan man dra slutsatser om i vilka situationer olika strategier passar bäst? En ingående analys bör i det sammanhanget göras av den etiska innebörden av olika miljöpolitiska ställningstaganden. Sådan innebörd är ofrånkomlig men uppmärksammas sällan öppet. Det är därför angeläget att en sådan utredning kommer till stånd så att innebörden av de politiska besluten kan belysas i detta perspektiv.

Referenser

Alfredsson “Miljöregleringars effekter på industrins konkurrenskraft – Finns det en Portereffekt?” sid. 7, Tillväxtpolitisk utblick, nr. 7, oktober 2006

Alfredsson (red), Kriström och Ankarhem *Samhällsekonomiska aspekter och mått på hållbar utveckling*, ITPS A2006:09

Almstedt, de Jong, Ebenhard och Hallgren *Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård?*, Naturvårdsverket rapport 5639, 2006

Assanie “Directable Synthetic Characters”, University of Michigan Artificial Intelligence Lab (2002)

Benhabib and Dallmayr (eds) *The Communicative Ethics Controversy*, MIT Press, 1990

Bernstein ”Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism”, European Journal of International Relations Vol.6:4 2000, sid. 464-512

Bohm *Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse*, ITPS rapport A2004:003

Bretzer, Forsberg och Bartholdsson *Lokal översättning av de nationella miljömålen – en processutvärdering I åtta svenska kommuner*, Naturvårdsverket rapport 5646, 2006

Brunsson *Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?* Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1997:79

Carlén *BNP-effekter av svensk klimatpolitik – en kommentar*, ITPS rapport A2004:008

Carlman *Att Acceptera Eller Inte Acceptera – Om intressemotsättningar och oenighet vid miljöpåverkande energiverksamheter*, Åmyra förlag, IMIR 1992:1

Carlsson-Kanyama och Engström *Fakta om maten och miljön - Konsumtionstrender, miljöpåverkan och livscykelanalyser*, Naturvårdsverket rapport 5348, 2003

Cometti (red.) *L’Éthique de la philosophie*, Édition Kimé, Paris 2004

Coreau-Scavarda ”Wittgenstein: une conception éthique de la philosophie”, i Cometti 2004

Dovlén *On the Communication of Professional Environmental Perspectives in Land-Use Planning*, KTH, Department of Infrastructure and Planning, TRITA-IP FR 01-96, 1996

Edvardsson *How To Set Rational Environmental Goals: Theory and Applications*, KTH, Licentiate Thesis in Stockholm, Sweden 2006

Ekenberg, Danielson, Boman ”From Local Assessments to Global Rationality”, International Journal of Cooperative Information Systems Vol.5, Nos. 2&3, 1996

Ekenberg, “The Logic of Conflicts between Decision Making Agents”, Journal of Logic Computation, Vol. 10:4, 2000

Finansdepartementet *Ekonomisk styrning – Effektivitet Transparens*, Ds 2000:63

Franzén, Gullstrand, Johansson och Svensson *Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål på landsbygden*, Jordbruksverket i samarbete med Livsmedelsekonomiska institutet, Jordbruksverket rapport 2005:4

Gehring och Oberthür ”Comparative Empirical Analysis and Ideal Types of Institutional Interaction” i Oberthür och Gehring 2006

Gomez-Lobo, Hamilton och Young *Three Essays on Sustainable Development*, CSERGE Working Paper GEC 93-08

Guattari, F *Les trois écologies*, Paris Galilée, 1989

Habermas *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main 1991

Hallgren *I djupet av ett vattendrag – Om konflikt och samverkan vid naturresurshantering*, doktorsavhandling vid SLU, Uppsala 2003

Hammar *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*, Konjunkturinstitutet Specialstudier Nr. 10, december 2006

Johansson, Wibeck och Öberg *Vem äger frågan? – Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*, Svenskt centrum för klimatpolitiskforskning, Rapport 05/02

Ken-Ichi Ohbuchi, Osamu Fukushima, James T. Tedeschi ”Cultural values in conflict management: Goal orientation, goal attainment, and tactical decision”, Journal of Cross-Cultural Psychology, Vol 30:1, 1999

Kowalski ”A logic-based approach to conflict resolution”, Imperial College London, Revised May 2003

Kriesberg *Constructive Conflicts*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998

Kriström, Brännlund, Nordström och Wibe *Fördelningseffekter av miljöpolitik*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003, SOU 2003:2

Kronlid *Miljöetik i praktiken*, Studentlitteratur 2005

KSLA *Jordbruk – ekologi –samhälle. Finns en genuin konflikt mellan hållbarhet och lönsamhet?*, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift 143:4, 2004

Larsson *Miljömål – inte så enkelt som det låter. En studie av roller och kommunikation i det svenska miljömålsarbetet*, Magisteruppsats från Miljövetarprogrammet, 2003, Linköpings universitet

Lindström, Ehn, Sundström *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15

Luhmann *Ökologische Kommunikation*, Verlag von Sozialwissenschaften, 1986

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2006/07:MJU1

Molander och Stigmark *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, 2005

Naturvårdsverket *Miljömål och sektoransvar*, Naturvårdsverket rapport 5087, 2000

Naturvårdsverket *Övergödningen – ett styrproblem*, Naturvårdsverket rapport 5213, 2002

Naturvårdsverket *Konsekvensanalys steg för steg – handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*, 2003

Naturvårdsverket *Sustainable Consumption – Research and Policies*, Naturvårdsverket rapport 5460, 2005

Naturvårdsverket: *Köpbeteende, livsstil och varumärken – En forskningsöversikt över hållbar konsumtion med fokus på dagligvaror* Naturvårdsverket rapport 5492, 2005

Naturvårdsverket *Klimat, transporter och regioner – en studie om målkonflikter och målsynergier*, Naturvårdsverket rapport 5710, 2007

Nilsson & Persson ”Framework for Analysing Environmental Policy Integration”, Journal of Environmental Policy & Planning, Vol.5, No.4, December 2003

Oberthür och Gehring *Institutional Interaction in Global Environmental Governance – Synergy and Conflict among International and EU Policies*, MIT Press 2006

Plant (ed.) *Healing the Wounds*, New Society Publishers, 1989

Romstad, Kriström and Sumelius *Environmental conflicts – the role of economic instruments*, the Nordic Council of Ministers, TemaNord 2003:517

Sallen ”The Ecofeminism/Deep Ecology Debate”, Environmental Ethics 3, 1992

Shannon “Theoretical Approaches to Understanding Intersectoral Policy Integration”, 2002, http://www.law.buffalo.edu/homepage/mshannon/vitae.htm

SIDA *Klimat och utveckling*, SIDA juni 2004

SIKA *Samverkan kring regionförstoring – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, SIKA rapport 2007:1

SIKA *Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner. Redovisning av ett regeringsuppdrag i samverkan med ITPS,* SIKA rapport 2007:2

Spaargaren *The Ecological Modernization of Production and Consumption: Essays in Environmental Sociology*, Universiteit Wageningen, 1997

Spaargaren, Mol “Ecological Modernisation Theory in Debate: A Review”, Environmental Politics 9:1, sidorna 17-50, 2000

Statskonsult *Som man roper I skogen, får man svar – Departementenes bestilling av resultatinformasjon*, Temahäfte 2001

Statskontorets småskrifter Nr.1 *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, 2006

Stenmark *Miljöetik och miljövård – Våra värderingars betydelse för skapandet av ett miljöanpassat samhälle*, Uppsala universitet, teologiska institutionen 1999

Sterner *Tiullväxt och miljö*, SIDA september 2003

Sundström *”Ett relativt blygsamt förslag” Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*, SCORE rapportserie 2001:2

Thampapillai och Uhlin ”Internalizing the Environment in a Keynesian Model of Income Determination: Empirical Tests and Further Concepts”, paper presented to the 1995 meeting of the Canadian Economic Association

Thampapillai, Wandén, Larsson och Uhlin “The Environment in Macroeconomic analyses – Comparisons between Sweden and the United States”, Australasian Journal of Regional Studies, Vol. 4:2, 1998

Wandén *Etik och miljö – de svåra vägvalen i ny belysning*, Norstedts juridik, Stockholm 1992

Wandén *Miljö, livsstil och samhälle*, Nérenius & Santérus, 1997

Wandén *Målkonflikter och styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem*, Naturvårdsverket rapport 4800, 1997

Wandén *Samhälle, system och miljöstyrning*, Naturvårdsverket rapport 5266, 2003

Wibeck, Johansson, Larsson och Öberg ”Communicative Aspects of Environmental Management by Objectives: Examples from the Swedish Context”, Environmental Management Vol.37, No.4, 2006

Wihlborg och Skill *Jämställd hållbar framtid – Idéer och vardag i samspel*, Naturvårdsverket rapport 5422, 2004

Wilhelmsson ”Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen”, Journal of Consumer Policy 21(1): 45-70, 1998

Young “Sustainability, Economic Growth and Employment” I Gomez-Lobo, Hamilton, 1993

Bilaga 1: Nationell nivå

Källor: Myndigheternas rapporter om sitt sektorsansvar 2007, samt Samordning och målkonflikter - Sektorintegreringens möjligheter och problem, Naturvårdsverket rapport 5008, 1999

NATIONELL NIVÅ

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Arbetsmarknadspolitik	Ökad sysselsättning och därmed ökad konsumtion	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Konflikt
Arbetsmarknadspolitik	Ökad sysselsättning och därmed ökad konsumtion	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Arbetsmarknadspolitik	Ökad sysselsättning och därmed ökad konsumtion	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Arbetsmarknadspolitik	Ökad sysselsättning och därmed ökad konsumtion	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Konflikt
Arbetsmarknadspolitik	Ökad sysselsättning och därmed ökad konsumtion och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Bostadspolitik	Tätare bebyggelse och därmed mindre energiåtgång och färre resor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen, särskilt växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Bostadspolitik	Tätare bebyggelse och därmed mindre energiåtgång och färre resor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen, särskilt växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Bostadspolitik	Tätare bebyggelse och därmed mindre energiåtgång och färre resor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Bostadspolitik	Nya byggnader	Användning av naturresurser		God bebyggd miljö	Konflikt
Bostadspolitik	Tätare bebyggelse och därmed mindre energiåtgång och färre resor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Synergi
Energipolitik	Tillgång till energi	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Konflikt
Energipolitik	Mer förnybar energi och ökad energieffektivitet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Synergi
Energipolitik	Effektiviseringar av energisystemet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Synergi
Energipolitik	Tillgång till energi	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Energipolitik	Mer förnybar energi och ökad energieffektivitet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Energipolitik	Mer förnybar energi och ökad energieffektivitet	Mindre utsläpp av miljöfarliga ämnen, särskilt växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Energipolitik	Effektiviseringar av energi-systemet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Energipolitik	Tillgång till energi	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Konflikt
Energipolitik	Effektiviseringar av energi-systemet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Synergi
Energipolitik	Mer förnybar energi och ökad energieffektivitet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Energipolitik	Effektiviseringar av energi-systemet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Energipolitik	Tillgång till energi	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Konflikt
Energipolitik	Mer förnybar energi och ökad energieffektivitet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Energipolitik	Effektiviseringar av energi-systemet	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Energipolitik	Mer förnybar energi och ökad energieffektivitet	Mindre utsläpp av miljövarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Folkhälsa	Bättre hälsa genom miljö-mässigt hållbar livsmedels-konsumtion	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt odlings-landskap	Synergi
Folkhälsa	Bättre hälsa genom miljö-mässigt hållbar livsmedels-konsumtion	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Grundvatten av god kvalitet	Synergi
Folkhälsa	Bättre hälsa genom miljö-mässigt hållbar livsmedels-konsumtion	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Folkhälsa	Bättre hälsa genom miljö-mässigt hållbar livsmedels-konsumtion	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Folkhälsa	Bättre hälsa genom miljö-mässigt hållbar livsmedels-konsumtion	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Myllrande våt-marker	Synergi
Försvarspolitik	Transporter och andra aktiviteter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen, särskilt växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Försvarspolitik	Transporter och andra aktiviteter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Hälsopolitik	Godkänna läkemedel	Läkemedelsrester i avfall		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Hälsopolitik	Godkänna läkemedel	Läkemedelsrester i avfall		Giftfri miljö	Konflikt
Hälsopolitik	Godkänna läkemedel	Läkemedelsrester i avfall		Grundvatten av god kvalitet	Konflikt
Internationellt utvecklings-samarbete	Ökad energikonsumtion och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Internationellt utvecklings-samarbete	Ökad energikonsumtion och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt odlings-landskap	Synergi
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt växt- och djurliv	Synergi
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Konsument-politik	Produktsäkerhet genom varuutformning (t.ex. dubbdäck, brandvarnare, barnstolar etc)	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		God bebyggd miljö	Konflikt
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		God bebyggd miljö	Synergi
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		Hav i balans samt levande kust och skär-gård	Konflikt
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans samt levande kust och skär-gård	Synergi
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Konflikt
Konsument-politik	Ändrade kostvanor: mer grönsaker och mindre kött	Mindre läckage av närsalter		Ingen övergöd-ning	Synergi
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Konsument-politik	Miljövänliga varor alltför dyra	Ingen minskning av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Konsument-politik	Ändrade konsumtions-vanor	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Kulturpolitik	Verka för en helhetssyn på landskapet	Mer genomtänkt markanvändning		Ett rikt odlings-landskap	Synergi
Landsbygds-politik	Ökad djurhållning genom ersättning till vallodling och betesmarker	Ökade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Landsbygds-politik	Ökad jordbruksaktivitet	Ökad miljöbelastning såsom övergödning		Ingen övergöd-ning	Konflikt
Landsbygds-politik	Ökad djurhållning genom ersättning till vallodling och betesmarker	Ökade utsläpp av kväve		Ingen övergöd-ning	Konflikt
Livsmedels-politik	Ogräsbekämpning med mekaniska medel	Ökade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Livsmedels-politik	Ekologisk produktion som ger möjligheter att bo kvar på landsbygden	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt odlings-landskap	Synergi
Livsmedels-politik	Livsmedelsproduktion enligt efterfrågan	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Livsmedels-politik	Ogräsbekämpning med kemiska medel	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Livsmedels-politik	Ekologisk produktion som ger möjligheter att bo kvar på landsbygden	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Grundvatten av god kvalitet	Synergi
Livsmedels-politik	Livsmedelsproduktion enligt efterfrågan	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans	Konflikt
Livsmedels-politik	Livsmedelsproduktion enligt efterfrågan	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen, utökad markanvänd-ning		Ingen övergöd-ning	Konflikt
Livsmedels-politik	Mer effektivt jordbruk	Minskade utsläpp av närsalter		Ingen övergöd-ning	Synergi
Livsmedels-politik	Ekologisk produktion som ger möjligheter att bo kvar på landsbygden	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Livsmedels-politik	Livsmedelsproduktion enligt efterfrågan	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Livsmedels-politik	Ekologisk produktion som ger möjligheter att bo kvar på landsbygden	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Livsmedels-politik	Livsmedelsproduktion enligt efterfrågan	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen, utökad markanvänd-ning		Myllrande våt-marker	Konflikt
Livsmedels-politik	Ekologisk produktion som ger möjligheter att bo kvar på landsbygden	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Myllrande våt-marker	Synergi

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Näringspolitik	Expanderande företag	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Konflikt
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Synergi
Näringspolitik	Expanderande företag	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Synergi
Näringspolitik	Expanderande företag	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		God bebyggd miljö	Synergi
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans	Synergi
Näringspolitik	Expanderande företag	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Konflikt
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Synergi
Näringspolitik	Expanderande företag	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Näringspolitik	Effektivare produktion och mer slutna kretslopp	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Regional utvecklingspolitik	Expanderande företag och ökad sysselsättning	Utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Konflikt
Regional utvecklingspolitik	Expanderande företag och ökad sysselsättning	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Regional utvecklingspolitik	Satsningar på infrastruktur som vägar	Ökade möjligheter till god markanvändning som betesmarker		Ett rikt odlingslandskap	Synergi
Regional utvecklingspolitik	Expanderande företag och ökad sysselsättning	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Regional utvecklingspolitik	Expanderande företag och ökad sysselsättning	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Konflikt

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Regional utvecklingspolitik	Expanderande företag och ökad sysselsättning	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Skogspolitik	Skogsavverkning	Förstöring av biotoper	Minskad biologisk mångfald	Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt
Skogspolitik	Välskött skog	Bevarande av nyckelbiotoper		Ett rikt växt- och djurliv	Synergi
Skydd mot olyckor	Övergång från fossila bränslen till biobränslen	Nya säkerhetsrisker		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Skydd mot olyckor	Eldningsförbud	Förhindrad eldning i naturvårdssyfte		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt
Skydd mot olyckor	Samhällsplanering inför klimatförändring	Integrering med säkerhetsarbetet		Ett rikt växt- och djurliv	Synergi
Skydd mot olyckor	Ökad återvinning av material och produkter	Ökad spridning av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Skydd mot olyckor	Samhällsplanering inför klimatförändring	Integrering med säkerhetsarbetet		God bebyggd miljö	Synergi
Skydd mot olyckor	Samhällsplanering inför klimatförändring	Integrering med säkerhetsarbetet		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Skydd mot olyckor	Samhällsplanering inför klimatförändring	Integrering med säkerhetsarbetet		Myllrande våtmarker	Synergi
Totalförsvar	Utbildnings- och övningsverksamhet	Markanvändning		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt
Totalförsvar	Verksamhet på övnings- och skjutfält	Rikare arter och individantal i flora och fauna		Ett rikt växt- och djurliv	Synergi
Totalförsvar	Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Totalförsvar	Utbildnings- och övningsverksamhet	Markanvändning		God bebyggd miljö	Konflikt
Totalförsvar	Verksamhet på övnings- och skjutfält	Rikare arter och individantal i flora och fauna		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Totalförsvar	Verksamhet på övnings- och skjutfält	Rikare arter och individantal i flora och fauna		Levande skogar	Synergi
Totalförsvar	Verksamhet på övnings- och skjutfält	Rikare arter och individantal i flora och fauna		Myllrande våtmarker	Synergi
Transportpolitik	Ökad trafik	Utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Konflikt
Transportpolitik	Mer effektiva transporter genom bättre bilmotorer	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Synergi

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Transport-politik	Ökad trafik	Utsläpp av miljöfarliga ämnen, särskilt växt-husgaser		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Transport-politik	Minskat trafikarbete genom ökad spårtrafik och förtätning	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Transport-politik	Mer effektiva transporter genom bättre bilmotorer	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Transport-politik	Regionförstoring genom effektiva kollektivtrafik-system	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Transport-politik	Vägkanter på mark utan avkastningskrav	Mindre skada av utsläpp		Ett rikt växt- och djurliv	Synergi
Transport-politik	Minskad tillgänglighet genom ekonomiska styr-medel	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Transport-politik	Mer effektiva transporter genom bättre bilmotorer	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Transport-politik	Minskat trafikarbete genom ökad spårtrafik och förtätning	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Transport-politik	Ökad trafiksäkerhet genom färre tunga fordon	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Transport-politik	Bättre vägstandard som innebär mindre andel dubbdäck	Mindre mängd partik-lar		Giftfri miljö	Synergi
Transport-politik	Regionförstoring genom effektiva kollektivtrafik-system	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Transport-politik	Nya vägar	Användning av natur-resurser	Hot mot skyddsvärd natur	God bebyggd miljö	Konflikt
Transport-politik	Minskat trafikarbete genom ökad spårtrafik och förtätning	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		God bebyggd miljö	Synergi
Transport-politik	Mer effektiva transporter genom bättre bilmotorer	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Transport-politik	Minskat trafikarbete genom ökad spårtrafik och förtätning	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergöd-ning	Synergi
Utrikeshandel	Ökad handel, ökade transporter och expander-ande företag	Ökade uttsläpp av miljöfarliga ämnen		Bara naturlig försurning	Konflikt

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Konflikt eller synergi
Utrikeshandel	Ökad handel, ökade transporter och expanderande företag	Ökade uttsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimatpåverkan	Konflikt
Utrikeshandel	Ökad handel, ökade transporter och expanderande företag	Ökade uttsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Utrikeshandel	Ökad handel, ökade transporter och expanderande företag	Ökade uttsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Konflikt
				Levande sjöar och vattendrag	Konflikt

Bilaga 2: Länsstyrelserna

Källa: Miljömålen i det regionala utvecklingsarbetet - synergier och målkonflikter, Naturvårdsverket rapport 5645, 2006 samt länsstyrelsernas sektorrapporter våren 2007
Obs: asterisk (*) vid Konflikt eller Synergi anger att orsakskedjan går från miljömål till politikområde.
Två asterisker (**) vid Konflikt eller Synergi anger att misslyckande inom ett politikområde gör att miljömål inte nås

LÄNSSTYRELSERNA

Politikområde	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Arbetsmarknadspolitik	Utbildning och forskning som leder till rörlighet på arbetsmarknaden	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt odlingslandskap	Konflikt
Arbetsmarknadspolitik	Utbildning och forskning som leder till rörlighet på arbetsmarknaden	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt
Bostadspolitik	Goda bostäder med energibesparingar och trygg miljö	Minskade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Bostadspolitik	Ökat byggande	Tärande på resurser som naturgrus		Ett rikt odlingslandskap	Konflikt
Bostadspolitik	Goda bostäder med energibesparingar och trygg miljö	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		God bebyggd miljö	Synergi
Bostadspolitik	Strandnära boende	Ökad användning av skyddsvärd mark		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt
Effektiv statsförvaltning	Dålig kommunikation mellan central, regional och lokal nivå	Svårt genomföra miljöåtgärder för den marina miljön		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt
Energipolitik	Uttag av biomassa för biobränslen	Ökad försurning		Bara naturlig försurning	Konflikt
Energipolitik	Effektiviseringar av energiförsörjningen	Minskade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Energipolitik	Näringslivsutveckling genom innovationssystem och kluster som innebär satsningar på förnybar energi (t.ex. vindkraft)	Tillgång till förnybar el för fjällbyar		God bebyggd miljö	Synergi
Energipolitik	Utbyggnad av vattenkraft	Påverkan på sjöar och vattendrag		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt

Politik-område	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Energipolitik	Regionförstoring genom satsning på energigrödor	Mindre utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande sjöar och vattendrag	Synergi
Energipolitik	Näringslivsutveckling genom innovationssystem och kluster, som innebär mer förnybar energi	Ökade transporter av fastbränslen (i Västerbotten)		Storslagen fjällmiljö	Konflikt
Folkhälsa	Miljövård	Mindre miljöfarliga ämnen och partiklar		Frisk luft	Synergi
Folkhälsa	Miljövård	Mindre miljöfarliga ämnen och partiklar		Giftfri miljö	Synergi
Folkhälsa	Miljövård	Mindre miljöfarliga ämnen och partiklar		God bebyggd miljö	Synergi
Folkhälsa	Miljövård	Mindre miljöfarliga ämnen och partiklar		Grundvatten av god kvalitet	Synergi
Folkhälsa	Miljövård	Mindre miljöfarliga ämnen och partiklar		Skyddande ozonskikt	Synergi*
Folkhälsa	Miljövård	Mindre miljöfarliga ämnen och partiklar		Säker strålmiljö	Synergi
Jordbruks-politik	Intensiva aktiviteter	Utökad markanvändning		Ett rikt odlingslandskap	Konflikt
Jordbruks-politik	Intensiva aktiviteter	Ökat grundvattenuttag		Grundvatten av god kvalitet	Konflikt
Jordbruks-politik	Företagsutveckling som leder till stärkt jordbruk	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Rikt odlingslandskap	Konflikt
Kulturpolitik	Utnyttjande av kulturhistoriskt intressanta mijöer	Bevarande av värdefulla miljöer		God bebyggd miljö	Synergi*
Landsbygds-politik	Biogasproduktion	Miljövänligare fordonsbränsle		Begränsad klimatpåverkan	Synergi
Landsbygds-politik	Regionförstoring genom satsning på energigrödor	Utveckling av landsbygdsföretag		Ett rikt odlingslandskap	Synergi
Landsbygds-politik	Mångsidigt brukande	Biologisk mångfald		Ett rikt växt- och djurliv	Synergi
Landsbygds-politik	Biogasproduktion	Miljövänligare fordonsbränsle		Frisk luft	Synergi
Livsmedels-politik	Ökad ekologisk odling	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt odlingslandskap	Konflikt*
Livsmedels-politik	Ökad ekologisk odling	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt*
Livsmedels-politik	Ökad ekologisk odling	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt*
Livsmedels-politik	Fiskeförbud och sämre ekonmisk utveckling i skärgården	Bevarande av fiskarter		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt*

Politik-område	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Livsmedels-politik	Näringslivsutveck-ling genom innova-tionssystem och kluster, som leder till effektivare livs-medelsproduktion	Minskade utsläpp som leder till över-gödning och minsk-ade utsläpp genom effektivare energi-användning		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Synergi
Näringspolitik	Externt belägna köpcentra och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Näringspolitik	Utbildning och forskning som leder till ny teknik och nya produkter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen	Ökad klimat-påverkan	Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till ener-gikrävande företag (aluminium)	Ökade utsläpp av växthusgaser	Ökad klimat-påverkan	Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till ny informationsteknik	Minskade transporter	Minskad klimatpåverkan	Begränsad klimat-påverkan	Synergi
Näringspolitik	Utbildning och forskning som leder till ny teknik och nya produkter	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen	Minskad klimatpåverkan	Begränsad klimat-påverkan	Synergi
Näringspolitik	Utbildning och forskning som leder till ny teknik och nya produkter	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt odlings-landskap	Synergi
Näringspolitik	Näringslivsutveck-ling genom innova-tionssystem och kluster, som leder till mer ekologisk livsmedelsprodukt-ion	Minskade utsläpp		Ett rikt odlings-landskap	Synergi
Näringspolitik	Utbildning och forskning som leder till ny teknik och nya produkter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Konflikt
Näringspolitik	Externt belägna köpcentra och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Konflikt
Näringspolitik	Utbildning och forskning som leder till ny teknik och nya produkter	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Synergi
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till expan-sion inom gruv-industrin	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt

Politik-område	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till stärkta basnäringar (jord, skog och mineral)	Överexploatering, bestående skador och ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Näringspolitik	Externt belägna köpcentra och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till ny teknik och nya tjänster	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Synergi
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till ny-etablering av företag på skyddsvärd mark (grönområden, vattenskydds-områden, täkter, kulturhistoriska värden	Överexploatering, bestående skador och ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		God bebyggd miljö	Konflikt
Näringspolitik	Intensiva aktiviteter	Ökat grundvatten-uttag		Grundvatten av god kvalitet	Konflikt
Näringspolitik	Näringslivsutveck-ling genom innova-tionssystem och kluster, som leder till expanderande branscher som läkemedel	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen (kanske ännu okända)		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt
Näringspolitik	Utbildning och forskning som leder till ny teknik och nya produkter	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Synergi
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till ny teknik och nya tjänster	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Synergi
Näringspolitik	Externt belägna köpcentra och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ingen övergödning	Konflikt
Näringspolitik	Företagsutveckling som leder till stärkta basnäringar (jord, skog och mineral)	Överexploatering, bestående skador och ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Storslagen fjällmiljö	Konflikt

Politik-område	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Regional utvecklings-politik	Infrastruktur och regionförstoring som leder till ökad trafik och ökade transporter	Ökade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Ökade transporter	Ökade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Konkurrenskraft och sysselsättning genom energibe-sparing tack vare utnyttjande av strukturfonder	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen som koldioxid		Begränsad klimat-påverkan	Synergi
Regional utvecklings-politik	Tillbakagång för näringslivet	Minskade aktiviteter och förfall		Ett rikt odlings-landskap	Konflikt**
Regional utvecklings-politik	Ökad turism och friluftsliv	Ökat slitage, störning-ar för känsliga arter		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Infrastruktur och regionförstoring som leder till ökad trafik och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Nybyggnad av infrastruktur	Ökad markanvänd-ning (grönområden, vattenskyddsområ-den, täkter, kultur-historiska värden)		God bebyggd miljö	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Tillbakagång för näringslivet	Minskade aktiviteter och förfall		God bebyggd miljö	Konflikt**
Regional utvecklings-politik	Infrastruktur och regionförstoring genom distans-överbryggande teknik	Kommunikation utan transporter		God bebyggd miljö	Synergi
Regional utvecklings-politik	Tillbakagång för näringslivet	Minskade aktiviteter och förfall		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt**
Regional utvecklings-politik	Ökad turism	Ökad exploatering av orörda områden, ökad turism		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Synergi*
Regional utvecklings-politik	Nya markområden tas i anspråk nära vatten	Ökade utsläpp av gödande ämnen		Ingen övergödning	Konflikt

Politik-område	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Regional utvecklings-politik	Regionförstoring som leder till fler resor	Ökat exploaterings-tryck på vattennära markområden, ökade utsläpp		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Tillbakagång för näringslivet	Minskade aktiviteter och förfall		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt**
Regional utvecklings-politik	Nybyggnad av infrastruktur	Ökad användning av skogsmark		Levande skogar	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Infrastruktur och byggande	Ökad exploatering av orörda områden, ökad turism		Storslagen fjäll-miljö	Konflikt
Regional utvecklings-politik	Infrastruktur och regionförstoring genom distansöver-bryggande teknik	Kommunikation utan transporter		Storslagen fjäll-miljö	Synergi
Regional utvecklings-politik	Ökad turism	Ökad exploatering av orörda områden, ökad turism		Storslagen fjäll-miljö	Synergi*
Skogspolitik	Ökad kvävegödsling	Mer kväve		Bara naturlig försurning	Konflikt
Skogspolitik	Ökad kvävegödsling	Mer kväve		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt
Skogspolitik	Ökad kvävegödsling	Mer kväve		Ingen övergödning	Konflikt
Skogspolitik	Djupare dikes-rensning	Ökade halter kvick-silver i vattendrag		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Skogspolitik	Ökad kvävegödsling	Mer kväve		Levande sjöar och vattendrag	Konflikt
Skogspolitik	Uttag av skogsråvaror	Markanvändning		Levande skogar	Konflikt
Skogspolitik	Ökad kvävegödsling	Mer kväve		Levande skogar	Konflikt
Skogspolitik	Företagsutveckling som leder till ny tek-nik och nya tjänster inom skogen	Stor variation i trädslagssamman-sättningen		Levande skogar	Synergi
Skogspolitik	Uttag av skogs-råvaror	Markanvändning		Myllrande våtmar-ker	Konflikt
Transport-politik	Nybyggnad av infrastruktur som leder till ökad trafik och ökade transpor-ter	Ökade utsläpp av växthusgaser, mer asfalt- och betongstrukturer	Ökad klimat-påverkan	Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Transport-politik	Ökade transporter i en expansiv region	Ökade utsläpp av koldioxid		Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Transport-politik	Ökade transporter	Ökade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimat-påverkan	Konflikt

Politik-område	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Potentiell konflikt eller synergi
Transport-politik	Företagsutveckling som leder till ökade transporter på väg och vatten	Ökade utsläpp av växthusgaser	Ökad klimat-påverkan	Begränsad klimat-påverkan	Konflikt
Transport-politik	Företagsutveckling som leder till mer effektiva transporter	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen, särskilt växthusgaser		Begränsad klimat-påverkan	Synergi
Transport-politik	Infrastruktur genom samordnade trans-porter, ökade kol-lektivtransporter och ökad användning av förnybara drivmedel	Minskade utsläpp av växthusgaser	Minskad klimatpåverkan	Begränsad klimat-påverkan	Synergi
Transport-politik	Effektiviseringar av transporterna	Minskade utsläpp av växthusgaser		Begränsad klimat-påverkan	Synergi
Transport-politik	Nybyggnad av infra-struktur som leder till ökad trafik och ökade transporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen, mer asfalt- och betongstrukturer		Ett rikt odlings-landskap	Konflikt
Transport-politik	Infrastruktur genom samordnade trans-porter, ökade kol-lektivtransporter och ökad användning av förnybara drivmedel	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Frisk luft	Synergi
Transport-politik	Nybyggnad av infrastruktur som leder till ökad trafik och ökade transpor-ter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen, mer asfalt- och betongstrukturer		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt
Transport-politik	Infrastruktur genom förbättringar i kol-lektivtrafik	Ökad tillgänglighet		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Synergi
Transport-politik	Infrastruktur genom samordnade trans-porter, ökade kol-lektivtransporter och ökad användning av förnybara drivmedel	Minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Levande skogar	Synergi
Utrikeshandel	Giftfri produktion, förnybara råvaror och förnybar energi	Bättre användning av naturresurser		Begränsad klimat-påverkan	Synergi*
Utrikeshandel	Giftfri produktion, förnybara råvaror och förnybar energi	Bättre användning av naturresurser		Giftfri miljö	Synergi*
Utrikeshandel	Havstransporter	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt

Bilaga 3: Naturvård

Källa: Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård? Naturvårdsverket rapport 5639, 2006

NATURVÅRD

Politik-område	Verk-samhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Aktuell konflikt eller synergi	Aktörer
Skogs-spolitik	Skogs-skötsel	Markanvänd-ning	Hot mot röd-listade arter	Biologisk mångfald	Konflikt	Markägare, skogsföretag, Skogsvårds-styrelsen, miljö-organisationer
Lands-bygdspolitik	Jordbruks-utveckling	Markavvatt-ning	Minskat myller	Myllrande våtmarker	Konflikt	Markägare, experter, statliga instanser, lokala föreningar
Folkhälso-politik	Golf	Inskränkning i strandskyddet vid en å	Hot mot djur- och växtliv	Levande sjöar och vattendrag	Konflikt	En golfklubb, Svenska golf-förbundet, kommunen, NV
Bostads-politik	Bygga student-bostäder	Markanvänd-ning	Grönområde försvinner	God bebyggd miljö	Konflikt	Kommunen, ett byggföretag, studentrepresen-tanter, boende
Bostads-politik	Bygga bostäder i hamnområ-de nära o-exploaterad skog	Markanvänd-ning	Den oexploa-terade skogen hotas	Levande skogar	Konflikt	Markägare, kommunen, lokalbefolkning, ekologer, exploatörer
Skogs-politik	Jordbruks-utveckling genom ökat skogsuttag	Rationalisering av skogsbruket	Skogen hotas	Levande skogar	Konflikt	Markägare, statliga instan-ser, miljöorgani-sationer
Kultur-politik	Skötsel av ekplantage	Röja stora ekar för att bevara kulturvärden	De stora ekar-na hotas	Ett rikt odlings-landskap (Riksintresse)	Konflikt	Skogssällskapet, lst, RAÄ, NV, Statens Fastig-hetsverk
Kultur-politik	Vård av fornlämn-ingar	Sköta forn-lämningar i ett tänkt natur-reservat	Ingrepp sker i naturreservatet	Levande skogar	Konflikt	Lst, RAÄ, mark-ägare
Transport-politik	Inrättande av natur-reservat i Lappland	Markanvänd-ning	Fjällmiljön be-varas från skotertrafik	Storslagen fjällmiljö	Konflikt	Statlig instans, lokala aktörer
Skogs-politik	Inrättande av national-park	Markanvänd-ning som påverkar skogsbruket	Fjällmiljön be-varas från skogsbruk	Storslagen fjällmiljö	Konflikt	Lokalbefolkning-en, NV, lst, kommunen,miljö-organisationer
Transport-politik	Bottnia-banans dragning	Järnväg genom ett Natura 2000-område	Exploatering av skyddsvärt område	Levande sjöar och vattendrag	Konflikt	Fritidsboende, ornitologer, Banverket, lst, kommunen, EU

Politik-område	Verk-samhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål	Aktuell konflikt eller synergi	Aktörer
Regional utvecklings-politik	Ny bebyg-gelse	Ny bebyggelse nära strand	Bebyggda stränder	God bebyggd miljö	Konflikt	Lst, lokala aktö-rer, naturvårda-re, företag
Transport-politik	Ny väg	Ny väg genom skyddsvärd natur	Hot mot skyddsvärd natur	God bebyggd miljö	Konflikt	Boende, andra boende, SNF

Bilaga 4: Internationellt

Källa: Gehring, Thomas och Oberthür, Sebastian "Comparative Empirical Analysis and Ideal Types of Institutional Interaction", sid. 307-398 i Oberthür och Gehring Institutional Interaction in Global Environmental Governance, MIT Press, Cambridge Mass. och London England, 2006 samt Läkemedelsverkets Underlag till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet - Sektorsrapport från Läkemedelsverket, februari 2007.

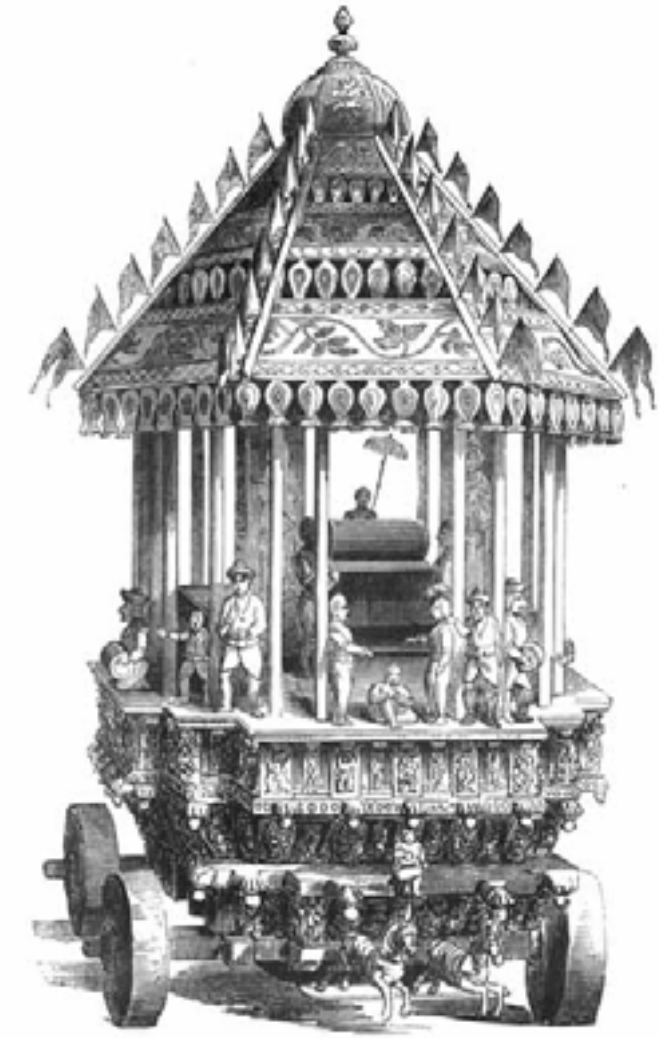
INTERNATIONELLT

Politikområde (eller motsvarande)	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål (eller motsvarande)	Konflikt eller synergi	Internationella överenskommelser
Handelspolitik	Ökad handel genom tullsänkningar	Ökade miljöfarliga utsläpp	Ökad klimatpåverkan	Begränsad klimatpåverkan	Konflikt	WTO
Energipolitik	Lägre energipriser och därmed ökad energianvändning genom fria inre elektricitetsmarknader	Ökade utsläpp av växthusgaser	Ökad klimatpåverkan	Begränsad klimatpåverkan	Konflikt	EU:s direktiv för den inre elektricitetsmarknaden
Näringspolitik	Patentregler hindrar jämställd tillgång till genetiska resurser	Ökad förbrukning av genetiska resurser genom patenträttigheter		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	WTO TRIPS överenskommelse, Konventionen om biologisk mångfald
Näringspolitik	Patentregler hindrar jämställd tillgång till genetiska resurser	Ökad förbrukning av genetiska resurser genom patenträttigheter		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	EU:s patentdirektiv, Konventionen om biologisk mångfald
Livsmedelspolitik	Användning av genetiska resurser för livsmedel och jordbruk	Ökad förbrukning av genetiska resurser för livsmedel		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	FAO:s åtagande om växters genetiska resurser, Konventionen om biologisk mångfald
Livsmedelspolitik	Europeiska bidrag till fiske	Fortsatt utfiskning		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	EU:s fiskeribidrag, FN:s "Fish Stock Agreement"
Handelspolitik	Frihandelsavtal	Handel med hotade arter		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	WTO, CITES
Handelspolitik	Avskaffad tullkontroll för varor och personer inom EU	Handel med hotade arter		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	EU:s inre marknad, CITES

Politik-område (eller mot-svarande)	Verksamhet	Miljöpåverkan	Ekologiska effekter	Miljömål (eller mot-svarande)	Konflikt eller synergi	Internationella överens-kommelser
Handels-politik	Undantag från Montrealprotkoll-et om ozonfarli-ga utsläpp enligt WTO-regler	Ozonfarliga utsläpp	Tunnare ozonlager	Skyddande ozon-skikt	Konflikt	Montrealproto-kollet, WTO
Handels-politik	Försök att regle-ra biologisk säkerhet under WTO stoppades	Miljöfarliga utsläpp		Giftfri miljö	Konflikt	Cartagena-protokollet om biologisk säker-het, WTO
Handels-politik	WTO-motiver-ade undantag från handels-restriktioner rörande miljöfar-liga ämnen	Miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt	Baselkonven-tionen om kon-troll av gräns-överskridande handel med miljöfarliga ämnen, WTO
Handels-politik	WTO-motiver-ade undantag från handels-restriktioner rörande Atlan-tens tonfisk	Fortsatt utfiskning		Hav i balans samt levande kust och skärgård	Konflikt	Den internatio-nella kommissio-nen för bevaran-de av Atlantens tonfisk, WTO
Handels-politik	WTO-motiver-ade undantag från handels-restriktioner rörande Antar-ktis levande havsresurser	Handel med hotade arter		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	Konventionen för bevarande av Antarktis levande havsresurser, WTO
Handels-politik	Frihandel ökar möjligheterna att frisläppa gene-tiskt modifierade organismer	Spridning av genetiskt modifierade organismer		Giftfri miljö	Konflikt	EU:s direktiv om avsiktliga frisläpp (DRD), WTO
Transport-politik	Den europeiska inre marknaden ökar transport-volymen	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Begränsad klimat-påverkan	Konflikt	EU:s inre marknad
Transport-politik	Den europeiska inre marknaden ökar transportvo-lymen	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Giftfri miljö	Konflikt	EU:s inre marknad
Transport-politik	Den europeiska inre marknaden ökar transport-volymen	Ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen		Ett rikt växt- och djurliv	Konflikt	EU:s inre marknad
Hälsopolitik	Användning av läkemedel	Ökade läke-medelsrester i avfall		Giftfri miljö	Konflikt	Medicintekniska direktiven, miljö-balken
Hälsopolitik	Användning av kosmetika	Ökade kosme-tikarester i avfall		Giftfri miljö	Konflikt	Kosmetik-direktivet, miljöbalken

Bilaga 5: Juggernaut

Källa: Wikipedia



CAR OF JUGGERNAUT.

Miljömål och andra önskemål

En studie av synergier och konflikter

RAPPORT 5747

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 91-620-5747-2
ISSN 0282-7298

Det är viktigt att vi når miljömålen om en bättre miljö. Samtidigt måste miljömålen samspela med andra av samhällets välfärdsmål: en rättvis fördelning av våra resurser, arbete åt alla, välstånd i alla landets regioner och ännu fler viktiga mål.

Rapporten behandlar tänkbara konflikter och synergier mellan miljömål och andra av samhällets önskemål. Diskussionen ligger till grund för en nyanserad analys av etiska spörsmål och olika strategiska upplägg för att förverkliga de mål som gäller. Skriften ger en klar och lättläst översikt över problemen – men läsaren får själv ta ställning till vad som är moraliskt rätt och fel i miljöpolitiken.

Stig Wandén har författat rapporten på uppdrag av Miljömålsrådet. Wandén har stor erfarenhet av att brottas med miljöpolitikens kärnfrågor. Han har en gedigen bakgrund som forskare i teoretisk filosofi och lång arbetslivserfarenhet inom både ekonomi- och miljöområdet genom sin yrkesverksamma tid på bland annat Finansdepartementet, Internationella Valutafonden samt Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket SE-106 48 Stockholm. Besöksadress: Valhallavägen 195. Tel: +46 8-698 10 00, fax: +46 8-20 29 25, e-post: natur@naturvardsverket.se Internet: www.naturvardsverket.se **Beställningar** Ordertel: +46 8-505 933 40, orderfax: +46 8-505 933 99, e-post: natur@cm.se Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma. Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

NATUR VÅRDS VERKET