



MILJÖMÅLEN I SVERIGE

# Samordning och målkonflikter

Sektorintegreringens möjligheter och problem.



Redovisning av ett regeringsuppdrag om miljömål.

Rapporten ingår i en skriftserie som bildar underlag för beslut om vilka delmål som skall vara ledstjärnor för miljöarbetet i Sverige.

**m**  
miljömålen



RAPPORT 5008

MILJÖMÅLEN I SVERIGE

# Samordning och målkonflikter

Sektorintegreringens möjligheter och problem.

Denna rapport behandlar organisation och samordning av samhällssektorernas miljömålsarbete. Möjligheter, problem och inte minst målkonflikter diskuteras.

Här föreslås bland annat att Naturvårdsverket bör bistå sektormyndigheterna med prioriteringar av miljöproblem och att sektormyndigheterna ska följa upp miljöarbetet inom sina sektorer.

Rapporten har skrivits mot bakgrund av att Naturvårdsverket har i uppdrag att stödja sektormyndigheterna och samordna miljömålsarbetet mellan dem. Sektorernas åtgärdsarbete spelar en central roll för måluppfyllelse. Att finna former för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna och med andra aktörer är därför av stor vikt.

ISBN 91-620-5008-7  
ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG



MILJÖMÅLEN I SVERIGE

# Samordning och målkonflikter

Sektorintegreringens möjligheter och problem.  
För innehållet i denna rapport svarar Naturvårdsverket.

Beställningsadress:  
Naturvårdsverket  
Kundtjänst  
106 48 Stockholm

Tel: 08-698 12 00  
Fax: 08-698 15 15  
E-post: kundtjanst@environ.se  
Internet: www.environ.se

ISBN 91-620-5008-7  
ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket  
Omslag: form Hönig/NV, illustration Engman/Hönig  
Tryck: Graphium Norstedts Tryckeri 1999-09  
Upplaga: 1000 ex

## Förord

Riksdagen har lagt fast femton nationella miljö kvalitetsmål, som ska vara utgångspunkt för ett system med mål- och resultatstyrning av samhällets miljöarbete. Målen beskriver översiktligt tillståndet i miljön för ett samhälle med en ekologiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Tanken är att miljö kvalitetsmålen ska nås om ungefär en generation, så att vi till nästa generation kan lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Med tanke på miljöns mycket långsamma återhämtning från vissa miljöproblem kan man tolka detta generationsmål så att påverkan på miljön då ska ligga på långsiktigt hållbara nivåer. De femton miljö kvalitetsmålen är:

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

För att bli användbara i miljöarbetet måste målen preciseras. Det gör man genom att sätta upp delmål och ange åtgärdsstrategier och mått för uppföljning. Samhällets olika sektorer sätter sedan med ledning av delmålen upp mål för sitt miljöarbete - sektormål.

Ett antal sektormyndigheter har fått regeringens uppdrag att utveckla sektormål för den eller de samhällssektorer som deras myndighetsutövning omfattar. De ska också föreslå de åtgärder som sektorn bör vidta för att ta

sin del av ansvaret för miljö kvalitetsmålen. Sektormyndigheterna ska lämna en lägesrapport om arbetet till regeringen den 1 oktober 1999. Samtidigt har det pågått ett arbete med att utveckla delmål och åtgärdsstrategier för att nå miljö kvalitetsmålen. Vissa myndigheter har fått uppdrag både som ansvariga för ett eller flera miljö kvalitetsmål och som sektormyndighet. Genom en dialog mellan och inom myndigheterna har arbetet med sektormål i viss mån kunnat anpassas till de tilltänkta delmålen, samtidigt som dessa har varit till ledning när sektormålen utvecklats.

En parlamentarisk beredning, Miljömålskommittén, kommer sedan att ta hand om förslagen från myndigheterna för att bedöma och väga samman dem och lämna ett slutligt förslag om delmål, åtgärdsstrategier etc. till regeringen. Miljömålskommitténs uppdrag gäller 14 av de 15 miljö kvalitetsmålen. Klimatkommittén har motsvarande uppdrag för det femtonde målet – Begränsad klimatpåverkan.

Den här rapporten behandlar organisation och samordning av sektorernas miljömålsarbete. Regeringen har 1998-06-25 gett Naturvårdsverket i uppdrag dels att ge regeringen en lägesrapport om hur verket organiserat arbetet med att ge stöd till sektormyndigheterna, dels att redovisa hur samarbetet kan utvecklas och i mån av behov ge förslag till ändrade former för detta. Verket lämnade 1999-03-02 en lägesrapport till regeringen om sitt arbete (det första uppdraget). I denna rapport slutredovisas båda uppdragen. Arbetet bygger på studier av olika dokument rörande planering, miljöarbete och miljömål, på intervjuer med tjänstemän vid åtta myndigheter (Banverket, Vägverket, Energimyndigheten, NUTEK, Konsumentverket, Boverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen) samt på verkets egna erfarenheter. Rapporten mynnar ut i principförslag om Naturvårdsverkets roll i det fortsatta miljömålsarbetet.

Rapporten har utarbetats av Stig Wandén och Marie-Louise Rydén. Även Lena Svärdsjö och Jörgen Hellberg har bidragit till arbetet.

# Innehållsförteckning

Förord .....	3
Innehållsförteckning .....	5
Sammanfattning .....	7
Summary.....	9
1. Allmänt om sektorintegrering.....	11
2. Sambandet mellan sektorerna .....	13
3. Metoder .....	17
4. Miljömålsarbetets organisation .....	19
4.1 Arbetet inom myndigheterna .....	19
4.2 Samarbetet inom sektorerna .....	20
4.3 Samarbetet mellan sektorer .....	21
4.4 Samarbetet med Naturvårdsverket .....	21
4.5 Olika myndigheter - olika arbetssätt .....	23
5. Miljömålsarbetets konflikter och synergier .....	27
5.1 Allmänt .....	27
5.2 Interna målkonflikter och synergier .....	28
5.3 Externa målkonflikter och synergier .....	30
5.4 Slutord om konflikter och synergier .....	33
6. Sammanfattande förslag .....	35
Bilaga 1 Intervjufrågor.....	37
Bilaga 2 Exempel på målkonflikter och synergier i olika sektorer .....	41





## Sammanfattning

Arbetet med att ge samhällssektorerna en större del av ansvaret för miljön innehåller såväl möjligheter som svårigheter. Rapporten behandlar dessa frågor.

Efter en presentation av grunderna för sektorindelningen (kapitel 2) och en kort redogörelse för de metoder som använts (kapitel 3) visas vilka problem miljömålsarbetets organisation och former erbjuder (kapitel 4).

Myndigheterna skiljer sig åt vad gäller bl.a. sakkunskap i miljöfrågor och inflytande över sin sektor, och det gör att Naturvårdsverkets allmänna uppgift att ge en överblick och föra en dialog med sektormyndigheterna kommer att se olika ut i olika fall. Några myndigheter har sedan flera år arbetat med miljöfrågor, främst trafikverken och Energimyndigheten, men också Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Försvarsmakten har god kontroll över sin sektor, vilket underlättar ett målmedvetet miljöarbete. Andra myndigheter, särskilt Konsumentverket, Boverket och NUTEK, har inte samma möjligheter att styra miljöarbetet inom sina respektive sektorer, både av resursskäl och befogenhetsskäl.

Miljömålsarbetets organisation och innehåll påverkas av att miljöpolitiken kan leda till konflikter eller synergier mellan olika mål (kapitel 5). Interna konflikter och synergier kan uppstå när man vidtar åtgärder för att uppnå olika miljömål, medan externa konflikter och synergier kan finnas när man vill nå både miljömål och andra mål. Båda slagen har betydelse för målformuleringar och för strävan att förverkliga målen. Målkonflikter är i praktiken oundvikliga och försvårar arbetet - medan de lika obestridda synergier underlättar det. Konflikterna utgör naturliga begränsningar av möjligheterna att uppnå miljömålen: vi tvingas prioritera mellan dem. De framtvingar alltså politiska avvägningar på olika nivåer.

Några principiella slutsatser (kapitel 6) är att Naturvårdsverket bör bistå sektormyndigheterna med prioriteringar av miljöproblem, särskilt i samband med målkonflikter. Verket kommer att följa och utvärdera sektorernas samlade arbete mot målen. Sektormyndigheterna bör införa system för sin egen uppföljning av miljömålsarbetet.

Utredningen innehåller emellertid inte några detaljerade förslag, eftersom Naturvårdsverket har ett särskilt regeringsuppdrag att göra en fördjupad prövning av sin roll i ett femårsperspektiv. Utredningen har inte heller till uppgift att diskutera rollen hos övriga myndigheter med övergripande uppgifter i miljövärdet, såsom Kemikalieinspektionen och Riksantikvarieämbetet.

Miljömålsarbetet kan självfallet inte anses avslutat bara genom att sektormyndigheterna avlämnar sina förslag och statsmakterna tar ställning till dem, utan måste istället ses som en process som bör fortsätta och

utvecklas inom sektorerna. Hittills har samarbetet inom och mellan de flesta sektorer ännu inte kommit igång fullt ut. Samarbetet bör utvecklas i det fortsatta miljöarbetet för att hantera målkonflikter, men också för att åstadkomma ökad delaktighet hos olika aktörer.

## Summary

The work to allow the social sectors greater responsibility for the environment involves both opportunities and difficulties. If we are aware of the difficulties, it becomes easier to make the most of the opportunities of attaining the environmental goals and other general welfare targets.

After a presentation of the basis on which the sectors are divided up (Chapter 2) and an account of the methods used (Chapter 3), the problems of organisation and the forms for environmental goal work are illustrated (chapter 4). The authorities are different from each other in terms of, for example, technical expertise in environmental issues and the degree of influence they exercise over their sectors. This means that the Swedish Environmental Protection Agency's (Swedish EPA's) general task is to provide an overview and pursue a dialogue with the sector authorities which will be different in each individual case. Some authorities have been working with environmental issues for several years, in particular the transport and energy authorities but also the National Board of Agriculture and the National Forestry Board. The Swedish Armed Forces exercise good control over their sector which makes goal-oriented environmental work easier. Other authorities, such as the National Board for Consumer Policies, the National Housing Board and NUTEK (the National Board for Industrial and Technical Development), do not have the same opportunities to supervise environmental work in their respective sectors, neither in terms of resources nor in terms of the extent of their powers.

The organisation and content of work concerning environmental quality goals are influenced by environmental policies potentially becoming a source of conflict or synergies between different goals (Chapter 5). Internal conflicts and synergies between different environmental goals could arise when measures are taken to achieve them, while external conflicts and synergies could exist between environmental goals and other targets. Both types are significant for the formulation of goals and for the efforts to achieve them. Goal conflicts are in practice unavoidable and make the work more difficult despite being simplified by the undeniable synergy effects which also exist. Such conflicts naturally create limitations in the possibilities of achieving environmental goals; we are forced to make priorities between them. They are therefore decisive in political considerations at different levels.

Among the principle conclusions drawn (Chapter 6) is that the Swedish EPA ought to support the sector authorities in prioritising environmental problems, particularly in connection with goal conflicts. The Agency will follow and evaluate the collective work done within the sectors towards the goals. The sector authorities should introduce their own system for following up their environmental goal work.

Meanwhile, the investigative report does not contain any detailed proposals since the Swedish EPA has been specifically requested by the government to conduct an in-depth assessment of its role in a five-year perspective. Nor does the investigation undertake to discuss the role of other authorities with general tasks concerning environmental conservation, such as the National Chemicals Inspectorate or the Central Board of National Antiquities.

The work towards achieving environmental quality goals cannot be considered complete when the sector authorities submit their proposals and the government announces its decisions regarding them. It should instead be seen as a process which should be continued and developed within the sectors. At present, co-operation within and between most of the sectors is not yet fully underway.

Co-operation should be developed in future environmental work in order to avoid goal conflicts but also to achieve better participation by the different parties involved in environmental work.

# 1. Allmänt om sektorintegrering

---

Miljövården var i början, på 1960- och 70-talen, i stort sett en angelägenhet för ett fåtal entusiaster och politiker. Naturvårdsverket kom till i slutet av 1960-talet och var länge - vid sidan av de ideella miljöorganisationerna och miljöforskarna - den väsentliga pådrivaren i miljöfrågor. Men bilden har förändrats. Kommuner och lokala sammanslutningar står alltmer för initiativen för att skydda naturen, och en tanke som sprider sig inom och utom landet är att varje del av samhället ska ta sitt ansvar för miljön. Detta kallas ofta sektorprincipen eller sektorintegreringen: varje samhällssektor har ansvar för att skydda miljön inom det egna verksamhetsområdet.

I Sverige har Riksdagen vid flera tillfällen lagt fast principen om samhällssektorernas miljöansvar, första gången för mer än tio år sedan (1988) då den fastslog att aktörerna inom en samhällssektor bör ansvara för att nya miljöproblem undviks och att existerande problem blir lösta. Några år senare (1994) sade den att miljöhänsyn måste integreras i alla sektorer, vilket förutsätter att ekonomiska överväganden sammanvävs med miljöhänsyn i planering och beslutsfattande. Detta måste ske på alla nivåer och i alla delar av samhället. I 1998 års miljöproposition gav regeringen sektorsmyndigheterna i uppgift att formulera miljömål för sin verksamhet.

Flera utredningar har tidigare gjorts om sektorintegreringen, bl.a. av Naturvårdsverket och Miljövårdsberedningen.<sup>1</sup> De tar bl.a. upp frågor om sektorindelning, samarbete och sektorsansvarets innebörd.

Även internationellt har sektorprincipen vunnit burskap. FNs konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 slog i dokumentet Agenda 21 fast att miljöhänsyn borde integreras med olika samhällsnivåers arbete. Inom EU är samhällssektorernas ansvar för miljön ett centralt tema i det s.k. femte miljöhandlingsprogrammet. Tanken har också stadfäst i både Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget.

Samhällssektorernas arbete med miljömålen har nu kommit igång i och med att ansvariga sektormyndigheter hösten 1998 fick i uppdrag att formulera miljömål samt föreslå hur målen kan nås och följas upp. I uppdraget ingår att sektormyndigheterna ska bedriva miljömålsarbetet tillsammans med andra aktörer inom sin sektor. Åtskilliga erfarenheter har redan vunnits.

---

<sup>1</sup> Se "Naturvårdsverkets roll och arbetsformer" Naturvårdsverket rapport 4539 samt Miljövårdsberedningens delbetänkanden "Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen" (SOU 1996:112) och "Förvalta med miljöansvar" (SOU 1997:145).

I denna rapport tar vi upp samarbetet i miljömålsarbetet. Vi identifierar och diskuterar de möjligheter och problem som sektorintegreringen innebär för samarbetet mellan olika aktörer. Men vi lägger inte några konkreta förslag om hur det framtida samarbetet ska läggas upp, bl.a. av det skälet att vi hittills vunnit för få erfarenheter av miljömålsarbetet. Vi tar inte heller upp rollen hos övriga myndigheter med övergripande uppgifter i miljövärderna, såsom Kemikalieinspektionen och Riksantikvarieämbetet.

En viktig fråga visar sig vara hur sektorer som normalt koncentrerat sig på sin egen verksamhet (kommunikationer, försvar, energi, jordbruk osv.) ska kunna lösa ytterligare en maktpåliggande uppgift: att skydda miljön. Vi diskuterar två aspekter på miljömålsarbetet, efter att i kapitel 2 ha tydliggjort sektorbegreppet och i kapitel 3 tagit upp metodfrågor. För det första granskar vi några av de praktiska problem om arbetets organisation och former som olika sektormyndigheter mött. Det sker i kapitel 4. För det andra tar vi upp några aspekter på miljömålsarbetets innehåll, närmare bestämt de principiella problem som uppstår genom att miljöpolitiken kan leda till konflikter mellan olika mål. Kapitel 5 ägnas åt målkonflikter och synergier i samarbetet inom och mellan sektorerna. Slutkapitlet sammanfattar de möjligheter och problem som sektorintegreringen innebär.

## 2. Sambandet mellan sektorerna

---

För att genomföra sektorintegrationen måste man först och främst veta vilka sektorerna är. Men det har visat sig finnas ett behov att reda ut begreppen och definiera spelplanen för sektorindelningen. En sådan behövs för att se hur sektorerna hänger samman och hur omfattande de är. Man måste också ha en bra bakgrund för att göra lämpliga avgränsningar mellan olika sektorer. Detta sker bäst utifrån nationalräkenskaperna, som ger en uttömmande och motsägelsefri indelning av samhällsekonomin.

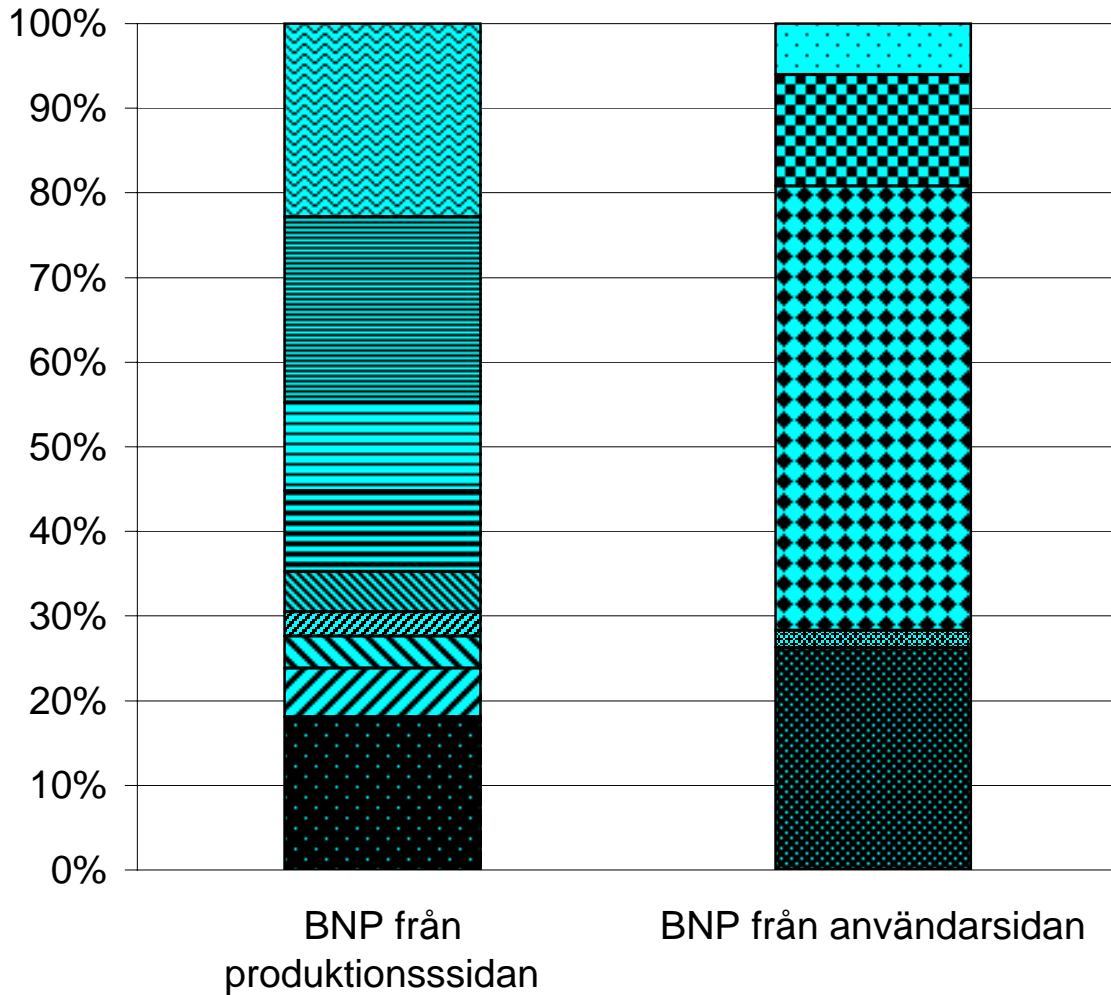
I nationalräkenskaperna beräknar man bruttonationalprodukten (BNP), som kan ses på två sätt. *För det första* är den summan av (värdet räknat i kronor av) allt vi producerar inom landet: pappersmassa, bilar, telefoner, hus, banktjänster, service från statliga myndigheter och så vidare. Detta kallas ofta BNP från produktionssidan. *För det andra* är BNP summan (likaledes i kronor) av allt vi använder eller konsumerar i samhället: hur mycket vi som privatpersoner handlar, äter, reser och investerar i hus eller aktier, hur mycket företagen investerar och hur mycket resurser våra offentliga myndigheter använder för att klara samhällsservicen. Det kallas BNP från användarsidan. Till användningen räknas också vad vi exporterar, från vilket man drar importen. Alltså, BNP kan uppfattas både som vad vi producerar och som vad vi konsumerar i Sverige.

De två sätten att uppfatta BNP belyses i figur 1. *Till vänster* står BNP från produktionssidan, som består av (uppifrån) tillverkningsindustrin, sektorn bank, försäkring och fastighetsförvaltning, sektorn varuhandel, restaurang, hotell, sektorn övriga privata tjänster m.m., sektorn byggnadsindustri, sektorn el, gas, värme, vatten, sektorn jord- och skogsbruk och fiske (dit även gruvor förts i figuren), sektorn samfärdsl, post, tele och slutligen de offentliga myndigheternas produktion. *Till höger* står BNP från användarsidan, med exportnettot överst, så privata investeringar, privat konsumtion, offentliga investeringar och offentlig konsumtion.

Några kommentarer till figuren kan ge en nyttig bakgrund för diskussionen av samhällssektorernas miljöarbete i följande kapitel. Visserligen *behöver* inte den faktiska sektorindelningen följa indelningen i figuren, men oftast gör den det. En kort diskussion av figuren kan därför belysa vilka sektorer som finns och vilka myndigheter som har ett sektoransvar.

Längst ned i båda staplarna återfinns den offentliga sektorn. Dess produktionssida utgörs väsentligen av de offentliganställdas löner (ett mått på vad sektorn presterar) och dess användarsida av allt de offentliga myndigheterna förbrukar: arbetskraft, material, inventarier osv. Från miljöpolitisk synpunkt är den offentliga sektorn intressant såtillvida att statsmakterna - åtminstone i princip - har full kontroll av hur arbetet där bedrivs och hur det kan göras mer miljövänligt. I den offentliga

**Figur 1: BNPs sammansättning från produktions- och användarsidorna**  
 (till uppskattat marknadspris 1995, källa SCB).



- |   |                                   |   |   |
|---|-----------------------------------|---|---|
|  | Tillverkningsindustri             |  | Export minus import                       |
|  | Bank, försäkring, fastighetsförv. |  | Privata investeringar, lagerinvesteringar |
|  | Varuhandel, restaurang, hotell    |  | Privat konsumtion                         |
|  | Övriga privata tjänster           |  | Offentliga investeringar                  |
|  | Byggnadsindustri                  |  | Offentlig konsumtion                      |
|  | El, gas, värme, vatten            |   |   |
|  | Jord- o skogsbruk, fiske, gruvor  |   |   |
|  | Samfärdsel, post, tele            |   |   |
|  | Offentliga myndigheter            |   |   |



produktionen ingår de statliga myndigheter som i varierande grad påverkar de olika samhällssektorerna.

Ovanför den offentliga sektorn i vänstra stapeln ligger fyra sektorer som särskilt uppmärksammats i miljöpolitiken: transportsektorn (samfärdsel, post och tele), jord- och skogsbruk och fiske (samt gruvor), energisektorn (el, gas, värme och här även vatten) samt byggnadsindustrin. Dessa sektorer produkter används förstas i konsumtionen, i högra stapeln. Närmare bestämt utgörs ungefär en femtedel av den privata konsumtionen av mat, dryck och tobak, en tjugondel av bostad (kallhyra), drygt en fjärdedel av bränsle och el, och en sjättedel av transporter och kommunikation. Att den privata konsumtionen omfattar transporter, mat, energi etc. innebär alltså ingen dubbelräkning med vad som produceras inom respektive sektor, utan bara ett sätt att framställa det uppenbara faktum att vad som produceras också konsumeras. Även den offentliga konsumtionen i högra stapeln utgörs till del av transporter, hyra, bränsle osv.

Åtskilliga miljöpolitiska åtgärder har gällt dessa fyra sektorer. De har ju en stor påverkan på miljön, fast de endast utgör en begränsad del av BNP. Varje sektor har sina ansvariga myndigheter, som har större eller mindre inflytande över vad som händer inom sektorn. Transportsektorn påverkas främst av Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Även SIKa har en viss styrande roll där. Myndigheter som Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket har ansvar inom sina områden. Energisektorn övervakas av den nya Energimyndigheten och byggnadsindustrin påverkas främst av Boverket. Den privata konsumtionen utgör mer än hälften av BNP och faller väsentligen under Konsumentverkets ansvarsområde, som dock av naturliga skäl inte har något avgörande inflytande på konsumtionen. Även Pris- och konkurrensverket och Kommerskollegiet kan i någon mån påverka den privata konsumtionen.

Ovanför de fyra sektorerna i vänstra stapeln ligger tjänsteproduktionens tre delar: uppifrån räknat bank, försäkring, fastighetsförvaltning, därunder varuhandel, samt underst av de tre restaurang, hotell och övriga tjänster m.m. Tjänsteproduktionen har hittills föga uppmärksammats i miljöpolitiken, eftersom den trots sin relativt stora andel av BNP har en liten direkt påverkan på miljön. Men särskilt finansieringstjänsterna påverkar ju inte minst de reala investeringarna i högra stapeln, och på senare tid har bl.a. Naturvårdsverket initierat ett program att ta hänsyn till miljöaspekter även här. Det finns flera myndigheter som ser över finans- och försäkringsmarknaderna.

Överst i vänstra stapeln ligger tillverkningsindustrin, mer exakt dess förädlingsvärde (dvs. saluvärdet minus insatskostnader som råvaror, halvfabrikat, energi och transporter; förädlingsvärdet utgörs således av personalkostnader och bruttovinster). NUTEK är ansvarig myndighet för bl.a. tillverkningsindustrin, dock med begränsade möjligheter att påverka denna. På användarsidan återfinns högst upp de privata investeringarna och exportnettot, som båda kan sägas vara ett sätt att använda förädlingsvärdet.

Kommerskollegiet överser utrikeshandeln. En del av industrins förädlingsvärde går också till konsumtion. Miljöpolitiken har i hög grad berört tillverkningsindustrins produktion (dess tillverkningsprocesser) och även dess användning (särskilt investeringarna).

Redogörelsen för nationalräkenskaperna ger alltså en bakgrund till hur samhällsekonomin kan delas in i sektorer och vilka myndigheter som har sektorsansvar. I kapitel 4 ska vi se hur sektormyndigheterna arbetar med miljömålsuppdraget.

### 3. Metoder

---

Syftet med denna rapport är som framhållits att se hur sektorsmyndigheterna arbetar med utveckling av miljömål. Till den ändan har vi studerat hur arbetet är organiserat och vilket samarbete som finns mellan sektormyndigheterna och sektorernas aktörer. En viktig del av detta är hur myndigheterna uppfattar och hanterar målkonflikter rörande miljö inom sin sektor. Studien möjliggör jämförelser mellan de olika sektorerna vad beträffar arbetsätt och erfarenheter.

Arbetet avgränsas till att belysa vissa sektorer som fått representeras av myndigheter, trots att en sektor också består av många andra viktiga aktörer. Studien omfattar sektorer som bedöms påverka miljön i hög grad och som dessutom tillsammans utgör en stor del av landets BNP. De sektorer som valts är kommunikationssektorn, energisektorn, industri- och näringslivssektorn, konsumtionssektorn, byggsektorn, jordbrukssektorn och skogssektorn.

Vi har också i uppdrag att studera Naturvårdsverkets arbete med miljömålen, men inte rollen hos övriga myndigheter med övergripande uppgifter i miljövärdn, såsom Kemikalieinspektionen och Riksantikvarieämbetet.

Data om miljömålsarbetet har samlats in på tre sätt. *För det första* har olika dokument rörande planering, miljöarbete och miljömål från sektormyndigheter studerats.

*För det andra* har intervjuer genomförts med tjänstemän insatta i miljömålsarbetet på ett antal myndigheter med ansvar eller delansvar för de valda sektorerna: Banverket, Vägverket, Energimyndigheten, NUTEK, Konsumentverket, Boverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen - detta utgör hälften av de myndigheter som fått i uppdrag att formulera sektormål för miljön. (Övriga myndigheter är Försvarsmakten, Räddningsverket, Fiskeriverket, Kustbevakningen, SIKÅ, Sjöfartsverket och Socialstyrelsen.) Myndigheterna har själva valt personer för intervjuerna. Några myndigheter har ansett det tillräckligt att en person blir intervjuad, medan andra har tagit med fler personer. Intervjuerna har genomförts med hjälp av ett strukturerat intervjuformulär (se bilaga 1) och tagit mellan 1,5 och 2 timmar. Svaren har ibland gått utöver formuläret. De åsikter som framförts under intervjuerna är inte nödvändigtvis myndigheternas egna.

*För det tredje* har Naturvårdsverkets egna erfarenheter om sektorernas miljömålsarbete utnyttjats, bl.a. genom interna enkäter till tjänstemän med kontaktansvar för myndigheter med miljömålsuppdrag.



## 4. Miljömålsarbetets organisation

---

I och med att sektormyndigheterna som framgått är inbördes olika och har olika förutsättningar att genomföra miljömålsarbetet, bedrivs arbetet på skilda sätt. Det har visat sig gälla arbetets organisation och samarbetet med andra aktörer, inte minst med Naturvårdsverket. Eftersom samarbetet inom sektorerna ännu inte kommit igång i någon större utsträckning kan vi inte utvärdera det. Men våra undersökningar har ändå lett till några intressanta iakttagelser om arbetets organisation och former. De iakttagelserna kan sammanfattas under några olika rubriker: arbetet inom myndigheterna, inom sektorerna, mellan sektorerna och med Naturvårdsverket. Sist i kapitlet drar vi några allmänna slutsatser.

### 4.1 Arbetet inom myndigheterna

Sektormyndigheterna har organiserat sitt miljömålsarbete på olika sätt, beroende på sina skilda förutsättningar. Trafikverken Banverket, Luftfartsverket, SIKa, Sjöfartsverket och Vägverket har tillsammans med Naturvårdsverket inlett ett samarbete, som bl.a. utförs av en åtgärdsgrupp och leds av en styrgrupp. Även Energimyndigheten deltar i samarbetet, om än ej fullt ut, eftersom den myndigheten sent fick regeringens uppdrag att utarbeta miljömål. Boverket, Jordbruksverket och NUTEK har i stället valt att driva miljömålsarbetet var för sig, utan att bilda någon särskild organisation för det, utöver ett antal tillfälliga arbetsgrupper. Dessa myndigheter ser det nämligen som en fördel att integrera målarbetet i den ordinarie organisationen. Konsumentverket och Skogsstyrelsen har - i likhet med flera trafikverk - bildat särskilda fasta grupper inom respektive verk. Inom några verk, bl.a. Boverket, Skogsstyrelsen och Konsumentverket, vittnar man dock om att det inte alltid är så lätt för verkens personal att förena miljöarbetet med andra arbetsuppgifter.

Under intervjuerna påpekades flera svårigheter med miljömålsuppdraget. I punktform:

- Uppdragen till myndigheterna har som regel kommit från respektive fackdepartement, vilket lett till att uppdragen till olika myndigheter inte alltid passar ihop eller överlappar varandra. I vissa fall, exempelvis vad gäller utsläpp av kväve och ammoniak, är flera sektorer inblandade men utan klara direktiv om hur samarbetet dem emellan ska gå till.
- Några myndigheter fick sina uppdrag mycket sent, under våren 1999, vilket också försvårar arbetet.

- Sektorerna och sektorsansvariga myndigheters uppgifter anses inte alltid klart definierade, vilket särskilt framhållits vid intervjuer vid Konsumentverket och NUTEK.
- Myndigheterna har ålagts att utföra ett mycket komplicerat utredningsarbete på kort tid (ungefär ett år) och utan att tilldelas extra resurser för arbetet. Det har varit svårt att planera arbetet när uppdragen kommit när verksamhetsplanerna redan varit färdiga. I flertalet fall har myndigheterna bara kunnat avsätta någon eller några årsarbetskrafter för uppgiften. Avsevärt enklare miljöutredningar har ofta krävt betydligt längre tid och större resursinsatser. Samtidigt har ett stort antal myndigheter fått andra miljöuppdrag, exempelvis om hållbar utveckling (24 myndigheter ska lämna rapport den 1 oktober 1999) och miljöledning (66 myndigheter ska lämna rapport den 1 mars 2000), något som torde innebära ansevära samordningsproblem för regeringskansliet.

Synpunkter på Naturvårdsverkets sätt att samordna miljömålsarbetet redovisas i avsnitt 4.4 nedan.

## 4.2 Samarbetet inom sektorn

Samarbetet har enligt intervjuerna funnit olika former i olika sektorer. Myndigheterna har således mer eller mindre väl utvecklade kontakter med andra möjliga samarbetspartner i miljömålsarbetet. De flesta har samarbete med någon eller några andra myndigheter (utöver Naturvårdsverket - se nedan), bl.a. i form av arbetsgrupper om miljömålen. Vi har inte haft möjlighet att under den korta utredningstiden bedöma hur intensiva dessa kontakter har varit och vilka resultat de lett till. Även andra aktörer (typ kretsloppsråd, branschorganisationer, intresseorganisationer, företag m.m.) deltar i myndigheternas arbete i olika utsträckning. Inte på någon myndighet uppger man sig ha något nämnvärt samarbete i miljömålsarbetet med regeringskansliet. Ett undantag är Näringsdepartementet, som agerar aktivt tillsammans med Energimyndigheten och Naturvårdsverket om åtgärds paket för att nå klimatmålet.

Även vad gäller kontakterna med de frivilliga miljöorganisationerna ger intervjuerna en blandad bild. Vissa myndigheter har samarbete med dessa organisationer, andra har försökt inleda samarbete och några har tänkt etablera kontakter, men inte hunnit än. Ett par exempel. Skogsstyrelsen tog först inte med någon organisation i miljömålsarbetet, men en organisation - World Wildlife Fund - klagade då och fick sedan delta i arbetet. Jordbruksverket inbjöd några organisationer, men de avstod med hänvisning till bristande resurser.

På Vägverket anser man att företag som Volvo borde involveras i arbetet, dock inte i själva målformuleringarna. Däremot vore ett samarbete önskvärt

när man ska utarbeta konkreta åtgärder, exempelvis i arbetet med tystare däck och vilka styrmedel som behövs.

### **4.3 Samarbetet mellan sektorer**

Fast organiserat samarbete mellan olika sektorer förekommer enligt intervjuerna inte i någon större utsträckning. Ett undantag är det samarbete som bedrivs mellan trafikverken tillsammans med Naturvårdsverket. Det förekommer också i övrigt spridda kontakter mellan myndigheter från olika sektorer.

Från flera myndigheter framförs önskemål om förbättringar av samarbetet mellan sektorer. Banverket önskar mer erfarenhetsutbyte mellan olika verk, inklusive Naturvårdsverket, samtidigt som arbetet måste utgå från varje verks egen nytta. Från NUTEKs sida betonas det redan nämnda önskemålet att regeringskansliet samordnar miljömålsarbetet bättre. Jordbruksverket påpekar att kostnadsnivån för miljömål som berör flera sektorer, exempelvis minskad övergödning, måste övervägas gemensamt av samtliga berörda sektorer.

För vissa frågor kan det enligt intervjuerna finnas behov av avtal om samarbete eller ansvarsfördelning mellan olika myndigheter för att klargöra vem som ska göra vad. Sådana avtal finns redan mellan Naturvårdsverket och några myndigheter.

### **4.4 Samarbetet med Naturvårdsverket**

Samtliga intervjuade myndigheter samarbetar med Naturvårdsverket i miljömålsarbetet. Naturvårdsverket har sedan tidigare haft kontakt med samtliga sektormyndigheter, men kontakterna är betydligt mer utvecklade för exempelvis trafikverken, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen än för verk som NUTEK, Fiskeriverket och Räddningsverket. I de förra fallen har ett väl utvecklat samarbete i bl.a. miljömålsfrågor pågått i flera år. I de senare fallen förekommer också samarbete, men inte i samma utsträckning.

Som Naturvårdsverket framhöll i sin lägesrapport 1999-03-02 om sitt stöd till sektormyndigheterna, efterfrågar dessa myndigheter främst kunskapsstöd och hjälp med prioriteringar inom sina områden. Bland annat vill de ha hjälp med metoder för ekonomiska konsekvensanalyser och konkretiseringar av de nationella målen. Även diskussioner om sektorsintegrering och nedbrytning av de nationella miljö kvalitetsmålen till sektormål och delmål förekommer.

Naturvårdsverket, som annars normalt har en pådrivande roll, har valt att inte i detalj påverka och leda sektormyndigheternas arbete med miljömålen. Skälet är främst att sektorprincipen just innebär att varje berörd myndighet själv ska ta ansvaret för miljöarbetet inom sin sektor. Detta förutsätter att myndigheten är väl insatt i sina miljömål och deras samband med de nationella miljömålen. Samtidigt försöker självfallet Naturvårdsverket vara lyhörd för sektormyndigheternas behov av stöd och är berett att samarbeta i miljöfrågorna.

Vi har försökt belysa samarbetet mellan sektormyndigheterna och Naturvårdsverket från båda hållen, med intervjuerna på sektormyndigheterna och med enkäter och diskussioner inom Naturvårdsverket (se ovan kapitel 3).

De intervjuade personerna på sektormyndigheterna har varierande syn på samarbetet med Naturvårdsverket. Banverket anser att Naturvårdsverket måste ändra sitt arbetssätt från att driva egna samverkansprojekt till att i högre grad stödja sektorernas eget miljöarbete. Boverket är nöjt med den insats Naturvårdsverket gjort inom byggsektorn. Energimyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen menar att samarbetet fungerar bra, även om mycket tid går åt till organisationsfrågor och formella frågor. Jordbruksverket anser att den samordning för miljömyndigheter, som Naturvårdsverket håller i, fram till mars 1999 handlat mycket om organisation och litet om miljöfrågor. Konsumentverket, NUTEK och Vägverket finner samarbetet med Naturvårdsverket på det hela taget tillfredsställande. Myndigheterna påpekar dock att det hålls väl mycket samråd och sammanträden i olika frågor med Naturvårdsverket, som borde ha koncentrerat kontakterna till ett mindre antal personer.

Naturvårdsverket har försökt organisera och samordna sektormyndigheternas arbete med miljömålsuppdraget, men anses inte ha lyckats fullt ut. På exempelvis Vägverket anser man att detta har att göra med hur olika alla uppdrag från regeringen är formulerade och att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är oklar.

Inom Naturvårdsverket anser få av berörda tjänstemän att samarbetet med sektorerna har blivit bättre under miljömålsarbetets gång, även om drygt hälften av tjänstemännen menar att kontakterna mellan verket och sektormyndigheterna har ökat. Vidare tar Naturvårdsverkets tjänstemän sällan kontakt med andra aktörer inom sektorerna, utan vederbörande myndigheter anses själva bära ta de initiativ som behövs. Samarbetet mellan de sektoransvariga tjänstemännen inom Naturvårdsverket sägs inte heller ha utvecklats under resans gång.



## 4.5 Olika myndigheter - olika arbetssätt

Som framgått ovan tar sig miljömålsarbetet olika former på olika sektormyndigheter, beroende på deras olika situationer och olika erfarenheter. Intervjuade personer vid sektormyndigheterna vill visserligen alla ha kunskapsstöd och hjälp med prioriteringar av Naturvårdsverket, som bör ha en samordnande roll vad gäller miljömålen.

Men det är alltså enligt vår bedömning lämpligt att utforma samarbetet olika för olika sektormyndigheter. De myndigheter som har väl avgränsade och konkreta verksamhetsområden, exempelvis trafikverken och Energimyndigheten, har sedan åtskilliga år arbetat med miljöfrågor och har därmed också en betydande sakkunskap inom detta fält. Samarbetet med Naturvårdsverket är som regel också väl utvecklat. Försvarsmakten är exempel på en myndighet som på ett målmedvetet och välorganiserat sätt raskt tagit itu med miljöfrågorna. Andra myndigheter, särskilt Konsumentverket och NUTEK, har stora och mindre väl avgränsade verksamhetsområden, som spänner över konsumtion och produktion - som framgått de största och mest betydelsefulla delarna av samhällsekonomin. Även om dessa myndigheter driver flera ambitiösa miljöprojekt inom sina respektive områden, har de av naturliga skäl begränsade möjligheter att skapa sig överblick över och styra vad som händer inom dessa områden, detta i rak motsats till Försvarsmakten som själv utgör sin egen sektor: konsumenterna och företagen är ju i hög grad självständiga.

Sektormyndigheternas miljömålsarbete pågår som bäst när detta skrivs, och det är därför ännu för tidigt att säga något om hur de har lyckats. Samarbetet inom och mellan sektorerna har många gånger inte hunnit komma igång. Utifrån det ofullständiga material som föreligger<sup>2</sup> gör vi ändå några preliminära iakttagelser.

- De flesta myndigheter som levererat lägesrapport har inte eller ofullständigt kvantifierat sina miljömål. Naturvårdsverket, som fungerar som sektormyndighet för i första hand naturvård men också till del avlopp, har inte heller kvantifierat alla delmål och sektormål. De myndigheter som nått längst i detta avseende är Försvarsmakten, Energimyndigheten och trafikverken, men också Jordbruksverket och Skogsstyrelsen som under flera år utrett målfrågor.

---

<sup>2</sup> Ett antal myndigheter har under våren och sommaren 1999 lämnat lägesrapporter till Naturvårdsverket: SGU, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen, Försvarsmakten, Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen, Räddningsverket, Kustbevakningen, Konsumentverket och Boverket. Naturvårdsverket själv har utarbetat rapporter för ett antal delmål. Vidare har några myndigheter i flera år planerat och bedrivit miljöarbete, främst trafikverken, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, och det arbetet har dokumenterats.

- Ingen myndighet - inte heller Naturvårdsverket - presenterar eller ens diskuterar alternativa miljömål i de lägesrapporter som lämnats in. Sådana alternativ skulle kunna ta sig formen av alternativa utsläppsnivåer eller (mindre ambitiöst) alternativa tidsgränser för när utsläppsnivåer ska nås. Detta behövs för beslutsprocessen - se nästa kapitel.
- Få myndigheter har hittills hunnit utarbeta några konkreta åtgärdsförslag under det pågående miljömålsarbetet. Undantag är bl.a. Fiskeriverket och Försvarsmakten. Särskilt Energimyndigheten, trafikverken, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har tidigare diskuterat åtgärder.
- Myndigheterna har därför inte heller i lägesrapporterna gjort några ekonomiska analyser eller på sin höjd presenterat utkast till sådana.
- Arbetet med uppföljningssystem har i de flesta fall ännu inte lett till några resultat.

Arbetsmetoden med delrapportering till Naturvårdsverket före och under sommaren innebär att en del uppgifter - särskilt svårare delar som åtgärdsförslag och konsekvensanalyser - inte hunnit lösas i delrapporterna. Om inte dessa uppgifter klaras av under hösten 1999, innebär det att sektormyndigheterna inte fullföljer regeringens miljömålsuppdrag till år 2000.

Vi har i arbetet med denna rapport inte haft i uppdrag eller ens möjlighet att föreslå en ny arbetsfördelning - vi vet ju ännu inte hur miljömålsarbetet kommer att fullföljas. På detta stadium kan vi bara resonera i mycket allmänna termer om arbetsfördelningen inom miljövärden. Viss oklarhet råder således om Naturvårdsverkets och sektormyndigheternas roller. I princip ska visserligen Naturvårdsverket övervaka och samordna miljöarbetet i stort och helst även ge vägledning för prioriteringar mellan olika miljöproblem, medan de konkreta miljöfrågorna handläggs av sektormyndigheterna. Men hur ska det se ut i praktiken?

Eftersom sektormyndigheterna skiljer sig åt inbördes, kan det vara fruktbart att dela in dem i några grupper och överväga olika arbetsfördelningar i de skilda fallen. Det påverkar Naturvårdsverkets uppgift att formulera och följa upp de övergripande miljömålen och sektormyndigheternas att konkretisera delmål samt föreslå och förverkliga de åtgärder som behövs. Vi kan preliminärt särskilja åtminstone följande grupper av sektormyndigheter.

- 1) Några myndigheter har som påpekats arbetat ambitiöst och med sakkunskap i flera år med miljöfrågor, särskilt sådana som sysslar med samhällets infrastruktur såsom trafikverken och Energimyndigheten. Låt oss för enkelhets skull kalla dem infraverken. Infraverkens miljömål kan ofta kvantifieras och utformas på nationell nivå: utsläpp av växthusgaser, svavel, metaller osv. - samtidigt som verken förstås också har regionala och lokala uppgifter. Kostnadsanalyser görs ofta. Infraverken har således goda möjligheter att själva sköta sina

miljöuppgifter, medan Naturvårdsverkets roll kan inskränkas till att ge råd i prioriterings- och metodfrågor, förutom att ha översikt över den samlade målbilden. Kanske även Försvarmakten kan räknas till denna grupp, eftersom den nått jämförelsevis långt i formulering av ofta kvantifierade mål.

- 2) Andra myndigheter har också god erfarenhet av miljöarbete: Jordbruksverket och Skogsstyrelsen - "markverken" - hör hit. Men eftersom deras miljöarbete i mångt och mycket handlar om markanvändning är det svårare för markverken att formulera kvantifierade nationella miljömål, även om det kan gå för exempelvis koldioxid- och svavelutsläpp, forsforanvändning och humusvärden. Vad gäller biologisk mångfald blir målen av nödvändighet ofta kvalitativa. Och i mycket varierar kraven på markanvändningen mellan olika delar av landet. Detta innebär att Naturvårdsverkets samordnande roll kan behöva bli mer aktiv för markverken än för infraverken.
- 3) Myndigheter som NUTEK och Konsumentverket har marknaden som arbetsfält: deras uppgift är att påverka producenter och konsumenter på marknaden så att olika politiskt fastställda mål, inklusive miljömål, uppnås. Av naturliga skäl har dessa "marknadsverk" små möjligheter att bedriva miljöpolitik. Marknadsverken saknar möjlighet att överblicka och samordna allt vad som händer inom deras stora och komplicerade fält: industriproduktion och konsumtion. Och deras befogenheter att påverka skeendena är begränsade i en marknadsekonomi. I detta fall måste Naturvårdsverket spela en aktiv roll som pådrivande miljömyndighet: inte bara se till övergripande mål utan också övervaka delmålen och sektormålen. Under miljömålsarbetets gång har frågan också väckts om inte resurser borde överföras från Naturvårdsverket till i första hand NUTEK och Konsumentverket i samband med att de senare övertar alltför operativa uppgifter i miljövärden från Naturvårdsverket. Det kan diskuteras om inte Boverket i sin roll som sektoransvarig för byggsektorn ska räknas till marknadsverken, eftersom den sektorn är i hög grad marknadsstyrd. Å andra sidan har Boverket också ansvar för planfrågor och därmed vissa möjligheter att påverka marknaden, varför det kanske snarare hör till nästa kategori.
- 4) Man skulle något schablonmässigt kunna sammanföra sektormyndigheter som Socialstyrelsen, Räddningsverket och verk med översyn över bank- och finansieringsområdet till en grupp verk med uppgifter inom speciella samhällsfunktioner: funktionsverken. Dessa har ibland mindre erfarenhet av miljöfrågor och behöver aktivt stöd från Naturvårdsverket i sitt miljöarbete. Gruppen är emellertid mycket heterogen, och resonemangen kan behöva preciseras avsevärt i den fortsatta diskussionen. (Måhända behövs det en grupp "vattenverk" för Fiskeriverket och Sjöfartsverket?)

Denna försöksvisa och ofullständiga genomgång, med en indelning av sektormyndigheterna i infraverk, markverk, marknadsverk och funktionsverk, måste förstas diskuteras vidare. Den pekar ändå på behovet

att se till olika myndigheters skilda situationer när det gäller att finna en lämplig arbetsfördelning i miljöpolitiken - något som hittills ofta försumrats i debatten.

# 5. Miljömålsarbetets konflikter och synergier

---

## 5.1 Allmänt

Genomgången i förra kapitlet av miljömålsarbetets organisation och former ska i detta kapitel kompletteras med en diskussion av en viktig aspekt på arbetets innehåll, närmare bestämt förekomsten av konflikter och synergier mellan olika verksamheter. För samarbetet inom, och även mellan, sektorerna är det viktigt att på ett bra sätt hantera sådana samband mellan olika intressen. Hur samhällssektorerna organiserar och bedriver sitt miljöarbete beror förstås i hög grad på i vad mån skilda aktörer har olika intressen eller är överens.

Sambanden mellan olika intressen måste självfallet uppmärksammas när man formulerar och förverkligar miljömål, som annars riskerar att bli orealistiska. Vid intervjuerna har det framgått att det finns ett behov av klara prioriteringar inom miljömålen. Det gäller förstås att utnyttja synergier och hantera målkonflikter på bästa sätt. Vi diskuterar närmast dessa faktorer, som i det pågående miljömålsarbetet hittills inte har uppmärksamats på ett systematiskt sätt.<sup>3</sup> Men vi har inte studerat hur sambanden mellan olika intressen har påverkat miljömålsarbetets organisation.

Statsmakterna har sagt att sociala, ekonomiska och ekologiska dimensioner ska fås att samverka för en hållbar utveckling, m.a.o. att sektorerna ska integrera miljömålen i sin ordinarie verksamhet. Men det är i praktiken ofta svårt. Målkonflikter kan uppstå inom olika samhällssektorer när man tillämpar miljöpolitiska styrmedel. Konflikterna kan vara *interna* och avse motsättningar som uppstår när man samtidigt vill uppnå olika miljöpolitiska mål, eller *externa* och gälla oförenliga strävanden att samtidigt uppnå miljöpolitiska mål och sektorernas övriga välfärds mål. Det förekommer förvisso också synergier när ett styrmedel bidrar till flera olika mål samtidigt, exempelvis när resursbesparingar är både ekonomiskt och ekologiskt bra. Ibland uppstår inga bieffekter, och man talar då om *no-regrets policies* (när ett styrmedel inte påverkar några andra mål än "det

---

<sup>3</sup> Problemet har dock tidigare tagits upp i "Målkonflikter och styrmedel - ett centralt miljöstrategiskt problem", Naturvårdsverket rapport 4800. Detta kapitel är dels en vidareutveckling av den rapporten, dels resultatet av intervjuerna med sektormyndigheter.

egna"). En poäng med att särskilt ta upp målkonflikter är som sagt att göra det möjligt att identifiera och analysera konkreta problem som vi måste lösa.

Begreppen målkonflikt och kostnad hänger nära samman. En kostnad i vid mening (en uppoffring) uppstår när man måste ge avkall på ett mål för att uppnå ett annat mål, m.a.o. när det föreligger en målkonflikt. En kostnad i denna vida mening behöver uppenbarligen inte vara monetär, men kan vara det. Att ange de samhälleliga kostnaderna för miljöpolitiken är alltså detsamma som att ange vilka målkonflikter - både externa och interna - denna leder till. De samhälleliga intäkterna utgörs av miljövinster, som kan uppstå i samma eller någon annan sektor.

Ofta - men inte alltid - kan målkonflikter upplösas genom tekniska lösningar. Bättre teknik eller högre effektivitet kan göra att man klarar problemen utan politiska ingrepp. Ibland går inte det, och man talar då om "äka målkonflikter". Detta kapitel handlar om äka målkonflikter, eller åtminstone om konflikter som idag framstår som äka.

Först diskuterar vi interna målkonflikter och synergier och sedan externa miljöpolitiska konflikter och synergier, inom sju olika samhällssektorer. I bilaga 2 ger vi en lista på konflikter och synergier som bl.a. framgått vid intervjuer med berörda sektormyndigheter, men listan är långtifrån fullständig. Avslutningsvis drar vi några slutsatser.

## 5.2 Interna målkonflikter och synergier

Interna kausalsamband, vare sig de har ogynnsamma effekter (målkonflikter) eller gynnsamma sådana (synergier), har som antytts stor betydelse för formuleringen och förverkligandet av miljöpolitiska mål. De kan också leda till oenighet på olika nivåer i samhället. Interna målkonflikter innebär att en miljöpolitisk åtgärd leder till både positiva och negativa ekologiska effekter. Detta kan enligt vår analys ta sig olika former.

- Ibland kan det hända att man får mer av en (för miljön) bra effekt men också mer av en dålig effekt. Några exempel. Skogsplantering binder koldioxid men kan minska den biologiska mångfalden, vilket är ett problem för skogsbruket. Kvävenedfallet har positiva effekter i form av ökad skogsproduktion och ökad kolupptagning i marken, men också negativa effekter såsom minskad biologisk mångfald och kväveutlakning till havs. På den lokala nivån är det ett problem att grönområdena minskar eller försvinner när man koncentrerar bebyggelsen i tätorter för att åstadkomma färre transporter. Och omvänt: förbifartsvägar runt tätorter minskar buller och luftföroreningar där, samtidigt som transportsträckorna och därmed utsläppen ökar.
- I andra fall kan det vara så att man får mindre av en dålig effekt men i stället mer av en annan dålig effekt. Som exempel kan nämnas att förbud

mot eller högre avgift på bekämpningsmedel kan leda till mer mekanisk markberedning och därmed högre kväve- och koldioxidutsläpp inom jordbruket.

Målkonflikter kan ibland vara lätta att lösa, när fördelarna med att uppnå ett av målen klart överväger. Ökad återvinning av avfall och därmed minskat resursslöseri kan innebära en målkonflikt genom att också leda till ökade transporter, både hushållstransporter och centrala soptransporter, och därmed ökade utsläpp. Men konflikten är lätt att lösa, eftersom miljövinster av avfallsåtervinning klart överstiger nackdelarna av de ökade transportererna. Att en målkonflikt är lätt att lösa innebär ändå inte att den inte finns. I stället bör vi vara medvetna om återvinningens nackdelar och försöka minska dem.

Det finns också exempel på interna synergier inom miljövärdet.

- Vid synergi får man mer av två bra effekter eller mer av en bra och mindre av en dålig. Åtgärder mot växtnäringsläckage inom jordbruket kan exempelvis också leda till resurshushållning och energibesparing, vilket minskar trycket på miljön. Lämpliga energiomställningar kan både spara energi och minska utsläpp. Och vid återvinning av byggavfall blir det mindre deponier och besparingar av naturresurser.

Allmänt kan man säga att de interna synergier inte leder till några problem för berörda sektormyndigheter som helt enkelt tillgodogör sig de dubbla vinsterna. De interna målkonflikterna leder däremot till problem för myndigheterna, som ställs inför uppgiften att bestämma vilka miljöfaror som är viktigast och därmed att prioritera mellan dem.

Vår undersökning har visat att normalt varken regeringen, sektormyndigheterna eller Naturvårdsverket har någon allmänt genomtänkt prioriteringsordning för olika miljöfaror. Inte heller diskuteras målkonflikter regelmässigt mellan sektormyndigheterna och Naturvårdsverket. I stället blir det oftast så att de enskilda myndigheterna - ibland enskilda tjänstemän inom myndigheterna - i varje särskilt fall avgör hur konfliktsituationerna ska hanteras. Inom några myndigheter diskuteras man generellt vilka prioriteringar som bör gälla. Exempelvis har Skogsstyrelsen utfärdat allmänna riktlinjer för hanteringen av nyckelbiotoper som kan vara ekonomiskt kostsam, medan Banverket särskilt uppmärksammar miljöproblem som tydligt prioriterats av regeringen (exempelvis buller). Men i praktiken verkar varje fall bedömas för sig. Under intervjuerna har det som sagt framkommit önskemål om att Naturvårdsverket bör hjälpa till med att prioritera mellan miljöproblem.

Sektormyndigheternas miljöarbete blir lättare om man på förhand diskuterar igenom vilka miljöproblem som är viktigast. Tydliga prioriteringar mellan miljöproblem kan underlätta det pågående arbetet med att formulera och förverkliga miljömål, eftersom de inte bara har en vetenskaplig, utan också en politisk och i grund och botten ideologisk sida. Det gäller inte bara prioriteringarnas innehåll, utan också ansvarsfrågan: vem som ska avgöra

vilka problem som är viktigast i konkreta fall. Det ligger i målstyrningens idé att finna en bra balans mellan statsmakternas skyldighet att ta övergripande ställning till prioriteringsprinciperna och myndigheternas uppgift att - utifrån sin sakkunskap om faktiska förhållanden i de enskilda fallen - bedöma vilka hänsynstaganden som är rimliga i de konkreta fallen. Även Naturvårdsverkets roll i detta sammanhang måste belysas: en viktig uppgift för verket är enligt intervjuerna att lämna förslag till prioriteringar mellan miljömålen.

### **5.3 Externa målkonflikter och synergier**

Behovet att prioritera är mer uppmärksammat vid externa målkonflikter. Om interna målkonflikter och synergier i huvudsak är ett resultat av naturliga (fysiska, kemiska och biologiska) orsakssamband, så beror externa konflikter och synergier dessutom i hög grad på samhällsliga (sociala och ekonomiska) faktorer. I så måtto innebär sådana externa förhållanden konkreta uttryck för de svårfångade sambanden mellan natur och samhälle. De påverkar uppenbarligen i hög grad sektormyndigheternas möjligheter att föra en bra miljöpolitik. Men samtidigt gör vår bristande kunskap om hur samhället fungerar att det ibland kan vara mycket svårt att hantera externa målkonflikter.

Vid diskussionen av arbetsfördelningen i miljövärden är det lämpligt att skilja mellan externa konflikter och synergier som i första hand inträffar inom en samhällssektor, och sådana som kan ha konsekvenser för hela samhällsekonomin - låt vara att gränsen kan vara flytande.

För att börja med externa målkonflikter inom en sektor, beror de i princip på att samhället och miljön kolliderar, m.a.o. att samhällslivet förlöper så att det skadar miljön eller att miljöhänsyn är till olägenhet för näringsliv eller konsumtion. Detta betyder att miljömål måste avvägas mot andra mål. Externa synergier innebär att en åtgärd är till fördel för både samhälle och miljö.

Externa målkonflikter kan enligt vår analys mer konkret uppstå av olika orsaker som kan påverkas i varierande mån.

- Prissystemet kan vara en orsak. Således kan en högre skatt på fossila bränslen göra energigrödorna mer lönsamma, men också minska lönsamheten i jordbruket (och annorstädes) genom att fördyra användningen av arbetsmaskiner och transporter. Miljöskatter på energi och trafikutsläpp kan drabba näringslivet och kanske också sysselsättningen. Detta är två välkända problem inom skatteområdet.
- Miljöhänsyn kan leda till direkta fördyringar i produktionen, vilket har vållat problem inom flera samhällsområden. Om den ekologiska produktionen utvidgas till att gälla en stor del av jordbruksproduktionen,



kan det leda till högre matpriser, vilket skulle strida mot konsumentpolitiska mål om lättillgängliga och billiga basvaror och eventuellt också missgynna låginkomsttagare. Det har enligt flera undersökningar visat sig att många konsumenter inte är beredda att betala avsevärt mer för ekologiskt odlad mat. För att minska resursanvändningen inom bostadsbyggandet kan man vilja minska boytor eller t.o.m. skära ned byggandet, vilket kan sänka bostadsstandarden och minska sysselsättningen. Återvinningsmålet och producentansvaret inom industrin kan leda till ökade och dyrare transporter, vilket också framhållits i debatten. En något annan mekanism är att kraven på bensinsnåla bilar kan missgynna den svenska bilindustrins nisch med jämförelsevis tunga bilar.

- Produktionsvolymen kan också vara en direkt orsak. Skogsbrukets produktionsmål att nå en tillräcklig virkesproduktion kan strida mot målet om biologisk mångfald, särskilt i Norrlands inland där det dessutom finns regionalpolitiska mål - ett problem för glesbygdspolitiken. Ökad användning av bl.a. transporter och energi leder till utsläpp som skadar miljön.

Externa synergier går ofta ut på att man genom att spara på resurser och energi både gör ekonomiska vinningar och skonar miljön. En produktiv och bra skog bidrar således till kolbindning och gynnar sysselsättningen, inte minst i Norrlands inland. Resursbesparingar inom jordbruket och industrin bidrar till billigare produkter och mindre miljöskador, och energibesparingar inom transportsektorn gör transporterna billigare och miljövänligare. Inom industrin är även slutna kretslopp billigare, och om produkternas miljöprestanda är bra (men inte alltför mycket dyrare) kan det innebära konkurrensfördelar på marknaden. Inom byggsektorn kan tätare bebyggelse vara billigare att uppföra och samtidigt innebära färre och kortare resor.

Går man vidare till de mer samhällsospännande konflikterna och synergier, kommer man in på samhällsekonomiska samband. I figuren 1 ovan ser man vilka variabler det kan vara fråga om: konsumtion, investeringar osv. Men figuren är statisk, dvs. den återger bara förhållandena under ett enda år. Den kan alltså bara användas som utgångspunkt för jämförelser mellan olika år eller mellan olika länder samma år, något som har ett begränsat intresse.

För att kunna analysera samhällsekonomiska samband fordras i stället en dynamisk ansats, något som för övrigt också just var meningen med att införa nationalräkenskaper överhuvudtaget. Detta innebär att man ser hur de olika delarna i försörjningsbalansen (som åskådliggörs i figur 1 ovan) påverkar varandra över tiden. Dessa frågor behandlas i den ekonomiska politiken.

För miljövårdens del blir frågan om och hur satsningarna på miljöpolitik - främst i form av miljöskatter och avgifter samt regleringar av industrins investeringar och produktion, men kanske också i form av direkta inskränkningar av den privata konsumtionen - påverkar BNPs nivå

(staplarnas höjd i figur 1) och sammansättning (staplarnas indelning). I bästa fall påverkas inte BNP nämnvärt eller t.o.m. ökar som en följd av miljöpolitiken. Det innebär i så fall att miljöpolitikens samhällsekonomiska kostnader är små eller obefintliga och att dess vinningar överväger. Men om BNP minskar eller får lägre ökningstakt på grund av miljöpolitiken, betyder det att miljöpolitiken får samhällsekonomiska kostnader - som förstås kan uppvägas av ökade miljövinster. Det uppstår i så fall ändå en målkonflikt mellan miljöpolitik och övrig välfärdspolitik, exempelvis sysselsättningspolitik. Det rör sig då om en målkonflikt på samhällelig nivå, en makrokonflikt om man så vill. Inom miljömålsprojektet försöker Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet m.fl. belysa sådana konflikter vad gäller försöken att minska de totala utsläppen till luft. Finansdepartementet har nyligen tillsatt en utredning med uppgift att belysa sambanden mellan miljö och tillväxt.

Externa målkonflikter på samhällsnivå kan alltså vara resultatet av att miljöhänsyn lägger restriktioner på ekonomiska mål. Som antytts kan näringslivets produktionsmål - tillräcklig produktion av virke, konsumtionsvaror och anläggningar samt råvaru- och energianvändning - strida mot miljömål. Inom transportsystemet kan tillgänglighet och miljö stå i konflikt: utbyggnad av vägar och järnvägar för att gynna transporter och industriell utbyggnad kan leda till ökad trafik och energiåtgång, och dessutom till miljöskadlig fragmentering och intrång i skydds-zoner. Ökad ekonomisk och industriell aktivitet kan också innebära ökade avfallsmängder. Även konsumtionen kan ligga på en från miljösynpunkt alltför hög nivå.

Men självfallet förekommer också externa synergier. Som nämnts kan besparingar av råvaror och energi vara både miljövänlig och ekonomiskt fördelaktig. Det kan gynna både producenter och konsumenter. Ett vanligt exempel är industrins strävan att sluta kretsloppen. En effektivare hantering av avfall kan också gynna både miljön och ekonomin. Satsningar på förnybar energi och småskaliga energikällor kan öka sysselsättningen och dessutom bidra till regionalpolitiska mål.

Särskilt externa målkonflikter bör diskuteras mer ingående. Vid synergier uppstår inga etiska problem: alla goda krafter samverkar. Men etiken ställs på sin spets vid externa konflikter, då man - på ena eller andra sättet - måste bestämma sig för vilket mål som ska komma först. Är människornas välfärd eller miljöns hälsa det viktigaste? Varken regeringen eller någon myndighet har fört någon systematisk diskussion om dessa etiska frågor, trots att de i praktiken ständigt uppstår. Konflikter och synergier på sektornivå hanteras f.n. som regel av vederbörande sektormyndighet, medan ansvarsfördelningen vad gäller de samhällsomspännande sambanden hittills inte penetrerats så noga.

## 5.4 Slutord om konflikter och synergier

Så långt en kortfattad diskussion av målkonflikter och synergier av betydelse för miljösamarbetet inom och mellan samhällssektorerna. Konflikterna kan stimulera till lösningar, och synergier kan tjäna som goda exempel. Sektormyndigheternas miljöarbete kan enligt Naturvårdsverkets mening göras effektivare om man beaktar några olika aspekter på saken.

För det första faller uppgiften att försöka eliminera målkonflikterna genom att satsa på bättre teknik eller högre effektivitet naturligen på sektormyndigheterna, eftersom dessa har bäst sakkunskap för att stödja ny teknik. Det finns flera exempel på det. Trafikverket satsar således både på en bättre utformning av trafiklederna och på bättre fordon, medan Energimyndigheten på flera olika sätt arbetar med ett ekologiskt uthålligt energisystem. NUTEK stöder miljöteknik i olika delar av produktionsprocesserna. Konsumentverket bidrar till att olika varor blir mer miljövänliga, och Boverket kan se över byggprocesser och byggnadernas utformning.

För det andra blir det lättare för myndigheterna att uppnå sina miljömål, om de förfogar över ett brett spektrum av styrmedel för att hitta bästa möjliga avvägningar. Lagar, ekonomiska styrmedel, utbildning, information, forskning och utveckling måste kombineras. Ju fler styrmedel, desto större möjligheter att hantera målkonflikter: det bör i princip finnas minst ett styrmedel för varje miljömål. Sektormyndigheterna har bäst sakkunskap att överväga och föreslå styrmedel som är lämpliga inom den egna sektorn.

För det tredje underlättas sektormyndigheternas miljöarbete om kriterierna för att hantera kvarstående ofrånkomliga målkonflikter tidigt klargörs. För interna konflikter gäller det att avgöra vilka miljöproblem som är viktigast. För externa konflikter blir frågan vilken roll vi människor bör ha i naturen. Kan man diskutera sådana avvägningar innan de akuta problemen uppstår får man en bättre grund att göra snabba insatser.

För det fjärde blir det möjligt att hantera miljövärdens målkonflikter på ett mer rationellt sätt om sektormyndigheterna presenterar alternativa miljömål för sektorn, vilket som framgick i kapitel 4 hittills inte skett. I så fall kan medvetna avvägningar göras mellan olika, var för sig angelägna mål, och man kan se till att miljöpolitiken får rimliga kostnader: det blir möjligt att sätta in åtgärder där de är billigast. Om det utarbetas rutiner för bättre kostnads-effektivitetsanalyser och ett tillförlitligt dataunderlag om miljövärdens effekter och kostnader, ökar i hög grad myndigheternas möjligheter att på ett bra och välavvägt sätt fullfölja sina arbetsuppgifter inom miljövärdens.

En grundläggande fråga är som framgick vem som ska göra vad i miljöpolitiken. Arbetsfördelningen är central inte bara vid externa målkonflikter, utan också vid interna. Samhällsövergripande externa målkonflikter som ligger i kärnkraftsfrågan, stora trafikleder o.d. diskuteras

och avgörs självfallet av statsmakterna. Men många gånger avgörs de många mindre miljöpolitiska målkonflikterna f.n. på lokal nivå eller av tjänstemän på egen hand. Vill politikerna få mer inflytande över dessa konflikter, måste de öppet säga vilka mål som är mer angelägna (en lätt och rolig uppgift) men samtidigt vilka som är mindre angelägna och ibland måste eftersättas (en svår och tråkig uppgift).

## 6. Sammanfattande förslag

---

Arbetet med att ge samhällssektorerna en större del av ansvaret för miljön innebär tydligen såväl möjligheter som svårigheter. Uppmärksammar man svårigheterna, blir det lättare att tillvarata möjligheterna att nå miljömålen och andra välfärds mål.

*Miljömålsarbetets organisation och former* (kapitel 4) erbjuder problem. Myndigheterna skiljer sig åt vad gäller bl.a. sakkunskap i miljöfrågor och inflytande över sin sektor, och det gör att Naturvårdsverkets allmänna uppgift att ge en överblick och föra en dialog med sektormyndigheterna kommer att se olika ut i olika fall. Några myndigheter har sedan flera år arbetat med miljöfrågor, främst trafikverken och Energimyndigheten, men också Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Försvarsmakten har god kontroll över sin sektor, vilket underlättar ett målmedvetet miljöarbete. Andra myndigheter, inte minst Konsumentverket, Boverket och NUTEK, kan inte på samma sätt reglera och styra miljöarbetet inom sina respektive sektorer, både av resursskäl och befogenhetsskäl. Exempelvis Konsumentverket är i hög grad hänvisat till att försöka påverka konsumenterna med information och rådgivning.

*Miljömålsarbetets innehåll* (kapitel 5) påverkas av att miljöpolitiken kan leda till målkonflikter eller synergier mellan olika mål. Detta har betydelse både för målformuleringarna och för strävan att förverkliga målen. Målkonflikter är i praktiken oundvikliga och försvårar arbetet - medan de obestridliga synergier underlättar det. Målkonflikter utgör naturliga begränsningar av möjligheterna att uppnå miljömålen: vi tvingas prioritera mellan dem. Sådana konflikter framtvingar alltså politiska avvägningar på olika nivåer.

Utredningen leder till några principförslag om Naturvårdsverkets roll i det fortsatta miljömålsarbetet. Verket lägger inte några detaljerade förslag, eftersom det har ett särskilt regeringsuppdrag att göra en fördjupad prövning av sin roll i ett femårs perspektiv. Verket har inte heller i uppgift att diskutera rollen hos övriga myndigheter med övergripande uppgifter i miljövärdet såsom Kemikalieinspektionen och Riksantikvarieämbetet.

- Naturvårdsverket bör bistå sektormyndigheterna med prioriteringar av miljöproblem, särskilt i samband med målkonflikter. Det ankommer redan nu på statsmakterna att ta ställning till överordnade kriterier för miljöarbetet.
- Naturvårdsverket, som fått i uppdrag att utveckla och följa upp miljö kvalitetsmålen, kommer att följa och utvärdera sektorernas samlade arbete mot målen. Det ankommer på sektormyndigheterna att förse Naturvårdsverket med underlag för detta arbete. Sektormyndigheterna bör - utifrån sitt miljöansvar - införa system för sin egen uppföljning av

miljömålsarbetet inom sektorn. Formerna och metoderna för sektormyndigheternas, inklusive Naturvårdsverkets, miljömålsarbete bör inom några år utvärderas av RRV eller någon annan fristående instans.

- Miljömålsarbetet kan självfallet inte anses avslutat bara genom att sektormyndigheterna avlämnar sina förslag och statsmakterna tar ställning till dem, utan måste istället ses som en process som bör fortsätta och utvecklas inom sektorerna. Hittills har samarbetet inom och mellan de flesta sektorer ännu inte kommit igång fullt ut. Samarbetet bör utvecklas i det fortsatta miljöarbetet, bl.a. för att hantera målkonflikter, men också för att åstadkomma ökad delaktighet hos olika aktörer i miljöarbetet.

# Bilaga 1

## INTERVJUFRÅGOR

### *Första blocket: allmän inledning*

Presentation av projektet och dess samband med övriga uppdrag. Projektet handlar i första hand om hur sektorerna hanterar miljöpropositionens (1997/98:145) uppdrag om arbetet med sektorsmål. Det omfattar också sektorsarbetets organisation och samarbetet mellan sektormyndigheterna och sektorernas aktörer. För intervjun skickas material ut: intervjufrågorna och Naturvårdsverkets rapport 4800 om målkonflikter (med läsanvisningar; bara första halvan av rapporten behöver läsas). Intervjuerna bygger också på relevanta dokument som vi fått från sektormyndigheterna före intervjuerna.

### *Andra blocket: myndighetens miljöarbete*

Vi anger kortfattat vad vi läst in om myndighetens miljömål, styrmedel som är avsedda att direkt påverka miljön (exempelvis ekonomiska styrmedel, lagar och förordningar, utbildning och information samt forskning och utveckling) och miljöarbete. Vi ska veta inom vilka områden myndigheten arbetar med miljöfrågor. Utredningen avser främst vad som görs med anledning av miljömålsuppdraget, men kunskap om tidigare miljöarbete kan också vara nyttig för förståelsen av myndighetens verksamhet. Blockets syfte är att skapa en gemensam plattform för intervjufrågorna.

### *Tredje blocket: allmän kartläggning*

1. Hur organiseras och bedrivs f.n. arbetet med att utveckla nya eller ändrade miljömål *inom* myndigheten?
  - a) ange arbetsgrupper på olika nivåer inom myndigheten
  - b) ange om det finns miljöansvariga för olika områden och i så fall vilka områden
  - c) ange om det finns tidplaner
  - d) ange ev. övriga viktiga inslag i arbetet.

(Om något av allt detta finns dokumenterat vore det enklast om vi fick kopior av dokumenten.)

2. Hur organiseras och bedrivs f.n. arbetet med att utveckla nya eller ändrade miljömål *med de viktigaste samarbetsparterna* (myndigheter, företag, organisationer och ev. andra) inom sektorn? Exempel på organisatoriska former är arbetsgrupper på olika nivåer, t.ex. GD-konferenser, informationsmöten och överenskommelser mellan berörda.
3. Vilka andra organ är särskilt viktiga för ert arbete med sektormålen för miljön? Tänkbara exempel på sådana organ: regeringskansliet, Naturvårdsverket, miljöorganisationer eller annat.
4. Hur fungerar samarbetet med Naturvårdsverket idag?
5. Hur kan samarbetet förbättras
  - a) Inom myndigheten?
  - b) Inom sektorn?
  - c) Med Naturvårdsverket?
6. Enligt miljöpropositionen (1997/98:145) har myndigheterna ett uppföljningsansvar för sektormålen. Hur beaktar ni behovet av ett uppföljningssystem för de miljömål ni utarbetar, särskilt avseende
  - a) egen miljödatainsamling
  - b) miljödataunderlag från andra aktörer
  - c) rapporteringssystem
  - d) övrigt.

#### *Fjärde blocket: målkonflikter och samarbete*

Mål kan hänga samman på olika sätt. Tydligtvis kan tre fall förekomma: miljömål förstärker andra mål (synergier), berör inte alls andra mål (no regrets policy) eller är oförenliga med andra mål (målkonflikter). Vi är i första hand intresserade av hur målkonflikter hanteras, eftersom det främst är där som förbättringar kan göras. Målkonflikterna kan också belysa de samhällsekonomiska kostnaderna eller uppoffringarna: miljöpolitikens samhällskostnader är de avsteg från andra välfärds mål som miljöpolitiken innebär.

7. Identifiera tänkbara målkonflikter:
  - a) Externa målkonflikter



*För det första*, mellan den egna sektorns verksamhetsmål och miljömål.

(Ett exempel hämtat från skogsbruket är att produktionsmålet att nå en tillräcklig virkesproduktion kan strida mot målet att bevara den biologiska mångfalden, trots ambitionerna i skogsvårdslagen.)

*För det andra*, mellan samhällsmål inom andra sektorer och myndighetens miljömål.

(Ett exempel hämtat från jordbruket är att minskad användning av handelsgödsel och transporter kan vara skonsamt för miljön men samtidigt hota det konsumentpolitiska målet om lättillgängliga och billiga basvaror.)

b) Interna målkonflikter

Mellan olika miljömål inom myndighetens verksamhetsområde.

(Ett exempel hämtat från jordbruket är att plantering av energigrödor kan minska användningen av fossila bränslen och därmed utsläpp av bl.a. koldioxid men samtidigt hota den biologiska mångfalden.)

8. Hur prioriterar myndigheten vid de angivna målkonflikterna? Ange hur man resonerat, eller kanske inte alls resonerat, vid:

- a) externa målkonflikter mellan verksamhetsmål inom den egna sektorn och miljömål (inom eller utom sektorn),
- b) externa målkonflikter mellan verksamhetsmål inom andra sektorer och myndighetens miljömål,
- c) interna målkonflikter mellan olika miljömål inom myndighetens verksamhetsområde.

9. Kan hanteringen av målkonflikter förbättras i något avseende:

- a) Behövs mer kostnads-effektivitetsanalyser?
- b) Behövs bättre dataunderlag?
- c) Behövs tillgång till fristående utredningar?
- d) Behövs bättre kontakter med andra intressenter?
- e) Behövs mer stöd från regeringen eller från Naturvårdsverket?
- f) Behövs ändringar i regler och föreskrifter?
- g) Övrigt?

10. Anser ni att inom sektorn tillgängliga resurser är tillräckliga för att förverkliga miljömålen? Tränger miljömålen annars undan något annat?

11. Känner ni till några synergier i miljöarbetet, dvs. att uppfyllandet av ett mål bidrar till uppfyllandet av ett annat mål:

a) externa synergier mellan miljömål och andra mål inom er sektor,

(Ett exempel hämtat från industrin kan vara att effektivisering av energianvändningen minskar såväl utsläpp av koldioxid och kväve som kostnader för energiråvaror.)

b) interna synergier mellan olika miljömål inom er sektor.

(Ett exempel är att reduktion av kväveutsläpp motverkar både försurning och övergödning.)

## Bilaga 2

### EXEMPEL PÅ MÅLKONFLIKTER OCH SYNERGIER I OLIKA SEKTORER

#### *1. Interna målkonflikter och synergier*

##### **Skogsbruket**

Interna målkonflikter:

- Skogsplantering binder koldioxid men kan minska den biologiska mångfalden. Och:
- En skog med snabb rotation är en bättre kolsänka än en äldre skog, som å andra sidan kan erbjuda en större biologisk mångfald.
- Ökad gödsling medför mer växtkraft i virkesproduktionen (särskilt contorta-tallar), men riskerar att minska den biologiska mångfalden.
- Plantering av barrskog binder kväve bättre, medan plantering av lövskog binder svavel bättre (konflikten blir aktuell vid bidraget till anläggning av ädellövskog, som dock bara gäller små volymer skog).

Några interna synergier har inte framkommit.

##### **Jordbruket**

Interna målkonflikter:

- Högre energipriser leder till mindre mekanisk markberedning och därmed lägre koldioxidutsläpp, men kan framtvinga ökad användning av kemiska bekämpningsmedel och ökad markpackning. Omvänt:
- Förbud mot eller högre avgift på bekämpningsmedel kan leda till mer mekanisk markberedning och högre kväve- och koldioxidutsläpp.
- Ekonomiskt stöd till betesdrift, som leder till ökat totalantal djur, bidrar till ett öppet landskap och bibehållen biologisk mångfald, men djurhållningen medför utsläpp av ammoniak och metangas, vilket kan minska mångfalden inom floran. Omvänt:
- Önskemålet att hindra växtnäringsläckage kan tvinga fram lägre djurhållning och därmed minskad biologisk mångfald; den lägre

djurhållningen kan i sin tur innebära ökat importbehov och ökat transportbehov.

- Ekonomiskt stöd till energigrödor kan bidra till minskad användning av fossila bränslen, men också till minskad biologisk mångfald och förfylning av landskapet.

Interna synergier:

- Åtgärder mot läckage kan även vara positiva för resurshushållning och energibesparing.
- Ekologisk produktion leder till minskad användning av bekämpningsmedel och är positiv för biologisk mångfald.

## **Byggsektorn**

Interna konflikter:

- Koncentrerad bebyggelse innebär färre transporter, men grönområdena minskar eller försvinner.
- Kravet på energihushållning och klimatmålet kan strida mot önskemålet om ett bra inomhusklimat, eftersom uppvärmning är energikrävande.

Interna synergier:

- Vid återvinning av byggavfall blir det lägre deponier och besparing av naturresurser.

## **Transportsystemet**

Interna målkonflikter:

- Satsningar på effektivare och bränslesnålare fordon kan minska utsläppen från fordonen, men de resulterande billigare transporterna kan öka transportvolymerna och därmed utsläppen ännu mer. Denna tendens förstärks av de pågående satsningarna på transportnäten (jfr EEAs årliga miljörapport "EU98").
- Förbifart runt tätort minskar buller och förbättrar luftkvaliteten i tätorten, men ökar transportssträckorna.

- Betongvägar och asfaltvägar har för- och nackdelar som får vägas mot varandra.
- Samma sak med diesel och bensen som bränsle.

Interna synergier:

- Om man sammanträder via video och telefon i stället för att resa sparar man transporter, vilket är bra för flera miljömål.

## **Energisektorn**

Interna målkonflikter:

- Klimathänsyn (energiskog o.d.) kan innebära hot mot den biologiska mångfalden (jfr ovan).
- Att undvika fossila bränslen genom att använda vindkraft kan skada landskapsbilden. Mer vattenkraft kan också skada landskapsbilden och vattendragen.
- Mindre kärnkraft kan leda till mer koldioxidutsläpp, om fossila bränslen tillgrips.

Interna synergier:

- Energiomställningar kan leda till utsläppsminskningar.

## **Avfallssystemet**

Interna målkonflikter:

- Ökade avfallstaxor för att styra avfallsmängderna kan leda till illegal deponering, nedskräpning eller privat förbränning.
- Ökad återvinning kan leda till ökade transporter (hushållstransporter eller centrala soptransporter).
- Reningsverken motverkar föroreningar av vattendrag och sjöar, men när slammet från reningsverken förbränns blir det luftföroreningar.

Inga exempel på interna synergier har getts.

## **Industrisektorn**

Interna målkonflikter:

- Den yttre och inre miljön kan stå i konflikt: således infördes freon ursprungligen av arbetsmiljöskäl, men har nu lett till yttre miljöproblem (hotar ozonlagret).
- Mekanisk verksamhet kan inom industrin fasa ut kemikalieanvändning, men i stället kräva mer energi.
- Återvinning kan minska yttre miljöproblem, men i stället skapa inre arbetsmiljöproblem i återvinningsanläggningarna och dessutom leda till ökade transporter (jfr. ovan).
- Filter motverkar luftföroreningar, men när de bränns leder det till andra föroreningar.

Interna synergier:

- All industriell verksamhet består av flera led, som samtliga kan bidra till en bättre miljö. Naturresurser kan sparas vid materialval, recycling kan användas i produktionsprocessen, liksom miljövänlig limning, energibesparande minskning av friktion, och varan kan distribueras och konsumeras på ett bättre sätt.

## **Konsumentsektorn**

Interna målkonflikter kunde inte identifieras, men den allmänna interna synergien att lättare och resurssnålare varor kan vara mer miljövänliga men lika funktionella som andra varor.

## ***2. Externa målkonflikter och synergier***

### **Skogsbruket**

Externa målkonflikter:

- Produktionsmålet att nå en tillräcklig virkesproduktion kan strida mot målet om biologisk mångfald (särskilt i Norrlands inland där det dessutom finns regionalpolitiska mål).
- Att i hög grad utnyttja träråvaran för energiändamål kan skada miljön.

Externa synergier:

- En produktiv och bra skog bidrar till kolbindning.
- Ett livskraftigt skogsbruk bidrar till sysselsättningen i bl.a. Norrland.

## **Jordbruket**

Externa konflikter:

- En högre skatt på fossila bränslen kan göra energiogrödorna mer lönsamma, men också minska lönsamheten i jordbruket (och annorstädes) genom att fördyra användningen av arbetsmaskiner och transporter.
- Mindre handelsgödsel och mindre transporter kan gynna miljön, men också leda till högre matpriser, vilket strider mot konsumentpolitiska mål om lättillgängliga och billiga basvaror och eventuellt också missgynnar låginkomsttagare.
- Det ekonomiska systemet innebär en fara för polarisering i jordbruket, dvs. en kombination av intensivt jordbruk och övergivande av mark, vilket skadar miljön. (Jfr. EEAs "EU98").

Extern synergier:

- Resursbesparingar inom jordbruket kan bidra till billigare produkter och mindre miljöskador.

## **Byggsektorn**

Externa konflikter:

- Byggande kan skada miljön, och omvänt: miljöhänsyn kan minska boytorna eller t.o.m. hindra byggande, och därmed skada sysselsättningen.
- Det ekonomiska behovet att minska dyra transporter i byggandet kan leda till att man köper nytt byggmaterial nästgårds i stället för att frakta begagnat byggmaterial från längre håll.

Externa synergier:

- Byggnad kan leda till ökad sysselsättning.
- Tätare bebyggelse kan vara billigare att uppföra och samtidigt innebära färre och kortare resor.

## **Transportsystemet**

Externa konflikter:

- Tillgänglighet och miljö kan stå i konflikt. Utbyggnad av vägar och järnvägar för att gynna transporter, industriell utbyggnad och transporter kan leda till ökad trafik och energiåtgång, men dessutom till miljöskadlig fragmentering och intrång i skydds-zoner. (Jfr. ovan om interna konflikter.)
- Kraven på bensinsnåla bilar kan missgynna den svenska bilindustrins nisch på jämförelsevis tunga bilar.
- Järnvägsbyggandet kan hota grundvattenförsörjningen när anläggningarna sker inom tillrinningsområden för vattentäcker.
- Ogräsbekämpning har ibland lett till miljöskador.
- Miljöskatter på energi och trafikens utsläpp kan drabba näringslivet och ev. sysselsättningen. Sådana skatter kan också ha fördelningspolitiskt oönskade effekter och missgynna exempelvis glesbygder.
- Transportsystemets, industrins och andras markanspråk kan innebära intrång i den bördiga jordbruksmarken.

Externa synergier:

- Att bygga ut och använda befintliga järnvägar kan vara mer miljövänligt än att öka landsvägstransporterna.
- Energibesparingar kan göra transporter billigare.



## **Energisektorn**

Externa målkonflikter:

- Ekonomiskt och ekologiskt hållbar energi till konkurrenskraftiga priser (för industrin) kan leda till miljövänlig effektivisering, men också till sämre konkurrenskraft för den förnybara energin.
- Låga energipriser kan öka energiefterfrågan, och därmed leda till mer miljöstörande vattenkraft och kärnkraft.
- Satsningar på förnybar energi kan skada den biologiska mångfalden (se ovan).
- Klimatmålet kan stå i motsättning till ekonomiskt angelägna ökning av trafik och energiförbrukning; höga energiskatter kan m.a.o. skada industrins konkurrenskraft.

Externa synergier:

\* Satsningar på förnybar energi och småskaliga energikällor kan öka sysselsättningen och bidra till regionalpolitiska mål.

## **Avfallssystemet**

En extern målkonflikt är att ökad ekonomisk och industriell aktivitet i praktiken också innebär ökade avfallsmängder. En effektivare hantering av avfall kan vara både billig och miljövänlig - en extern synergi.

## **Industrisektorn**

Externa målkonflikter:

- Regionalpolitik och miljö går inte alltid ihop, särskilt inte i de norrländska glesbygderna: transportstödet är således miljöpolitiskt tveksamt eftersom transporter kan skada miljön.
- Återvinningsmålet och producentansvaret leder till ökade och dyrare transporter.

Externa synergier:

- Energibesparingar och slutna kretslopp är exempel på ökad effektivitet i resursanvändningen.
- Om produkternas miljöprestanda är bra (men inte alltför mycket dyrare) kan det innebära konkurrensfördelar, t.ex. ett möbelföretag med miljöanpassad ytbehandling.

### **Konsumentsektorn:**

Externa målkonflikter:

- "Gröna" produkter som ekomjölk, energisåla frysar o.d. kostar konsumenten mer och det vill han eller hon inte betala.
- Eltandborstar drar energi men är bra för handikappade.
- Refill-förpackningar är miljövänliga (minskar förpackningsmängden), men inte säkrare eftersom många återfyller på läskedrycksflaskor o.d.
- 3-glasfönster är dyrare än 2-glas, inte minst därför att fastighetskatten blir högre när lägenhetens kvalitet ökar.
- Konsumtionsnivån kan allmänt sett ligga på en från miljösynpunkt alltför hög nivå.

Externa synergier:

- Mer grönsaker och mindre kött är både billigt och nyttigt.
- Energieffektivitet i bostäder är miljövänligt och billigare för konsumenten (jfr. ovan).
- Dagligvaruleverantörer (särskilt mindre) kan samköra sina varor i samma bil, vilket minskar transporter, är billigt för leverantörerna och sparar pengar och tid för lanthandlarna som får lättare att överleva.