



2009-11-13
dnr CBM171/09

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

**CBM:s yttrande över betänkandet av Utredningen om miljömålssystemet
”Miljömålen i nya perspektiv” (SOU 2009:83) samt bilagan till betänkandet,
dnr M2009/3616/Mk**

Centrum för biologisk mångfald har tagit del av betänkandet och lämnar härmed följande synpunkter:

Betänkandets problemanalys

Det nuvarande miljömålssystemet fungerar i grunden bra, och har bidragit till att ge Sverige en framskjuten plats i världen bland de länder som framgångsrikt genomför Konventionen om biologisk mångfald. Huvudparten av konventionens arbetsprogram, riktlinjer och rekommendationer implementeras i Sverige genom miljökvalitetsmålen, delmålen och åtgärdsstrategierna. Miljömålsrådet har fungerat mycket väl, gjort grundliga utvärderingar av miljötillståndet i Sverige, och formulerat relevanta förslag till delmål. Det finns naturligtvis utrymme till förbättringar av miljömålssystemet, men i grunden fungerar det bra. CBM har aldrig upplevt att syftet med miljömålssystemet är oklart. Syftet är att nå den miljö kvalitet som målen anger.

Förslaget till förändrad bedömningsgrund för måluppfyllelse

CBM:s uppfattning är att den föreslagna förändrade bedömningsgrunden för måluppfyllelsen sänker ambitionsnivån i miljömålssystemet. Den nuvarande bedömningsgrunden för måluppfyllelse är mycket ambitiös, och i grunden mycket tydlig, eftersom den anger ett önskvärt tillstånd och sätter en tidsgräns för när tillståndet ska uppnås.

Förvisso är det så att miljö kvalitetsmålen i många fall kommer att kräva mycket längre tid än en generation att nå, även med de bästa åtgärder man kan vidta. Detta inte minst därför

att störda ekosystem kan ta lång tid på sig för återhämtning. Det kan vara relevant att diskutera hur man tar hänsyn till detta när måluppfyllelsen mäts, men svaret är inte så enkelt som att överge miljökvalitetstillståndet och ersätta det med "förutsättningar" för att nå ett sådant tillstånd.

Vi ser tre distinkta problem med att ersätta miljökvalitetstillståndet med förutsättningar. För det första kan det visa sig svårt att veta vad som är tillräckliga förutsättningar. För det andra saknar vi indikatorer som säger något om huruvida förutsättningarna är uppfyllda; dagens indicatorsystem är inte uppbyggt med ett sådant syfte. För det tredje riskerar vi att miljökvalitetsmålen degraderas till åtgärds mål. Istället för att invänta effekten av utförda åtgärder, och direkt mäta miljöstillståndet, kan förslaget tolkas som att vi ska vara nöjda när vi genomfört de åtgärder vi tror skapar tillräckliga förutsättningar. En alternativ lösning, som vi förordar, vore att acceptera att det tar tid att nå miljökvalitetsmålen, i de fall där det faktiskt är ekosystemens återhämtningstid som är den begränsande faktorn, och sätta upp tydliga etappmål som utgår från förväntad grad av återhämtning i ekosystemen vid olika tidpunkter.

Förslaget att senarelägga tiden för måluppfyllelse, genom att förlänga generationstiden med fem år, ger en otydlighet gentemot de redan beslutade miljökvalitetsmålen. I demografisk mening är generationstiden detsamma som medelåldern hos reproducerande individer (kvinnor). Denna generationstid torde i Sverige ligga på drygt 30 år, med tanke på att medelåldern för förstföderskor är 29 år. Detta är dock inte relevant för en diskussion om när miljökvalitetsmålen ska vara uppfyllda. Vi vill behålla år 2020 för detta.

Förslagen om en reviderad målstruktur

CBM välkomnar förslaget att behålla de 16 miljökvalitetsmålen. Vi delar helt utredarens syn på fördelarna med att behålla alla 16 mål.

Förslaget att ersätta delmålen med etappmål ser vi mer som kosmetisk semantik än en reell förändring. Delmålen är också steg på vägen, och inget har hindrat att göra dem målövergripande. Innebörden i termen delmål är inte mer oklar än innebörden i termen etappmål.

CBM stödjer inte förslaget att låta etappmålen beslutas av regeringen istället för riksdagen. Förslaget om en parlamentarisk beredning sägs i utredningen bottna i en vilja att fördjupa det parlamentariska engagemanget i miljömålsarbetet. Ett sådant engagemang riskerar att minska, snarare än öka, om riksdagen fråntas uppdraget att besluta om etappmålen. Med olika beslutsinstanser för miljökvalitetsmål och etappmål riskerar vi att förlora den tydliga koppling som idag finns mellan miljökvalitetsmål och delmål.

CBM ser stora brister i förslaget till nytt generationsmål. Den största bristen är att begreppet hållbart nyttjande av biologisk mångfald saknas i texten. Frasen "brukas varsamt" är ny och högst odefinierad, och bör ej ingå i generationsmålet. Förvisso finns även behov att konkretisera begreppet hållbart nyttjande, men det är ändå ett begrepp som har en klar förankring i Konventionen om biologisk mångfald, och det har använts i både svenskt och internationellt miljöarbete de senaste 15 åren. Den föreslagna texten saknar dessutom en koppling mellan biologisk mångfald och det "varsamma brukandet" – det är bara natur- och kulturmiljön som ska brukas varsamt enligt förslaget, inte den biologiska mångfalden. Detta är ett tydligt, och helt oacceptabelt, avsteg från ett av

Mångfaldskonventionens tre huvudmål. Generationsmålet måste klart formulera att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt.

Flera av satserna i det föreslagna generationsmålet innehåller fraser som ”så liten som möjligt” och ”så långt som möjligt”. Sådana fraser gör satsen meningslös, eftersom det inte definieras vad som menas med ”möjligt”. Det lämnar öppet för tolkningar om vad som är möjligt utgående från olika aspekter och intressen. Alla sådana fraser måste omformuleras. T.ex. kan satsen om människors hälsa omformuleras på detta sätt: *människors hälsa hotas inte av negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.*

Den föreslagna första satsen, om ekosystemen, är problematisk, eftersom den dels utesluter att ekosystem redan har återhämtat sig, och dels lämnar öppet för att även mycket ringa förbättringar i ekosystemen är tillräckliga för att generationsmålet ska vara uppfyllt.

Förslaget till en parlamentarisk beredning

CBM ser inget fel med att tillsätta en parlamentarisk beredning, om det kan öka det parlamentariska engagemanget. Vi är dock inte övertygade om att en sådan beredning skulle producera bättre förslag till nya delmål än vad Miljömålsrådet hittills gjort. Mikael Karlsson formulerar detta väl i sitt särskilda yttrande: ”att myndigheterna, jämfört med beredningen, kan tänkas arbeta med större bredd och bättre kompetens, inte störs av fluktuerande majoritet, inte räds att lägga opinionsmässigt tveksamma förslag, inte stannar upp om miljöfrågan minskar i vikt”. Vi kan tänka oss en lösning där Miljömålsrådet behålls för att ge oberoende förslag till beredningen, istället för att inordnas som en expertgrupp till beredningen. Utredaren förordar politiskt oberoende uppföljningar och utvärderingar, vilket vi uppskattar, och vi ser gärna att även t.ex. formuleringen av förslag till nya delmål/etappmål görs politiskt oberoende. Detta skulle inte hindra den politiska nivån, vare sig regeringen eller riksdagen, från att bereda och besluta efter eget huvud.

Förslaget till en oberoende utvärdering

I grunden är det positivt med en oberoende utvärdering, och Statskontoret kan bidra till att stärka miljömålssystemet genom riktade utvärderingar, under förutsättning att det förstärks med miljöekonomisk kompetens, som utredaren föreslår. Det är sannolikt att fler kompetenser behövs för sådana uppdrag, t.ex. i miljöjuridik och frågor kring hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

CBM stödjer inte förslaget att vänta till 2014 med nästa fördjupade utvärdering.

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. föreståndaren Torbjörn Ebenhard.



Torbjörn Ebenhard
T.f. föreståndare, CBM