

MILJÖMÅLEN – SVÅRA ATT ANVÄNDA I FYSISK PLANERING

LARS EMMELIN

Sveriges riksdag bestämde i slutet av 1990-talet att Sverige skulle uppnå ett antal – från början femton, senare sexton – miljökvalitetsmål och därmed inom en generation ha löst de viktigaste miljöproblemen. De sexton överordnade målen ligger fast medan målstrukturen först genomgick en utveckling och utvidgning med delmål och indikatorer och därefter en omstrukturering med etappmål och ”preciseringar”. Sammantaget ska detta – både i den ursprungliga utformningen och i den reviderade – leda till att Sverige uppnår det hållbara samhället trots att miljömålen enbart fångar den ekologiska dimensionen av hållbarhet. Att vi inte inom en generation kommer att ha uppnått de enskilda miljömålen står klart av de årliga uppföljningarna.¹

Man kan göra en grov uppdelning av målen i två grupper. Först, mål som i positiv form egentligen beskriver ett problem eller ett hot: ”giftfri miljö”, ”säker strålningsmiljö”, ”bara naturlig försurning”, ”rent vatten”. Målen kan kallas ”vetenskapliga mål”: de går att vetenskapligt beskriva och kvantifiera. Utsläpp och halter, riskzoner och osäkerhetsintervall kan anges för försurande ämnen, näringsämnen och gifter. De ”vetenskapliga miljömålen” visar, trots den retoriska inpackningen, att statens insatser i hög grad är defensiva och består i att avvärja hot; därav min karaktärisering av dessa mål som ”inverterade problem”.

Principiellt annorlunda förhåller det sig med den andra gruppen som hänför sig till landskapets kvaliteter: ”storslagna fjäll”, ”levande hav” eller ”myllrande våtmarker”. Dessa mål handlar snarare om vad planeringen bör vara uppmärksam på än exakt vetenskaplig kunskap som kan göras till normer. De kan ses som ”utopiska landskapsmål” eftersom de beskriver ett undflyende tillstånd: ”storslagenhet” eller ”myller”. Ett exempel på svårigheten att använda kvantitativa mål för landskapet är det tidigare delmålet till ”storslagna fjäll” om att begränsa totalarealen som är störd av flygbuller. Som mål är det eftersträvansvärt. Men att i enskild tillståndsgivning hantera en sådan begränsning är problematiskt. Kan man neka landningstillstånd i ett fjällområde med motiveringen att den totala arealen som bullerstörs i fjällkedjan som helhet eller i ett visst län därmed blir för stor? Det strider mot principen att pröva den enskilda störningens påverkan på det aktuella området.

Biologisk mångfald finns som komponent i ”landskapsmålen” men har också ett eget mål ”ett rikt växt- och djurliv”. Målet för biologisk mångfald har två etappmål: ”En kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ska ha inletts 2020” och ”... att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden

¹ Miljömålssystemet beskrivs på www.sverigesmiljomal.se. En fördjupad utvärderingsrapport för ”ett rikt växt- och djurliv” (Naturvårdsverket, 2019). För en kritisk diskussion, se Emmelin, 2013, bl.a. med diskussion om varför miljömålen inte uppfyller kriterier för målstyrning.



1.



2.



3.



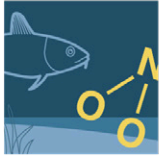
4.



5.



6.



7.



8.



9.



10.



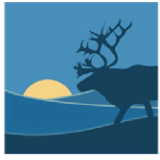
11.



12.



13.



14.



15.



16.

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

samt tio procent av Sveriges marina områden senast år 2020 ...” har skydd. Inget av etappmålen nås. Till målet hör också åtta ”preciseringar”. Dessa är ganska allmänna belysningar av vad målet innebär: ”Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade” och ”Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden” som exempel. Det ska finnas grön infrastruktur, fungerande ekosystemtjänster och det biologiska kulturarvet ska förvaltas. Det är svårt att se målet för biologisk mångfald som ett målstyrningsinstrument för fysisk planering. Däremot innebär det viktiga tankefigurer som planeringen borde omsätta i lokala åtgärder. I praktiken förekommer målet emellertid främst i översiktsplanernas inledande retorik men kan vara svårt att urskilja i konkreta åtgärder, utöver insatser för bevarandeområden. Natura 2000 ger bra exempel på svårigheterna.

REFERENS

- Emmelin, L. 2013. Miljömålen: teknokratins utopi, s. 51–76 i *Generationsmålet. Tankar om miljöpolitik och samhällsomställning*. Lundgren, L.J. & Schough, K. (red.). Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket, 2019. *Ett rikt växt- och djurliv. Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen*. Rapport 6874. Naturvårdsverket, Stockholm.