

MILJÖPOLITIKENS SPELPLAN:

Ett diskussionsunderlag inför seminarium den 29:e november 2012

Sammanfattning

Förändringar i omvärlden, svårigheten att uppnå ställda miljömål och organisationen av arbetet med hållbar utveckling i Sverige ställer svensk miljöpolitik inför nya utmaningar. Det handlar både om att hitta miljöpolitikens specifika roll och att organisera arbetet på bästa sätt. Detta underlag har tagits fram inför Miljöforskningsberedningens seminarium om miljöpolitikens spelplan den 29 november 2012 med syfte att identifiera teman för diskussionen samt ge en kort bakgrund. Underlaget är baserat på intervjuer med ledamöterna i Miljöforskningsberedningen och väcker frågor kring fyra övergripande teman: 1) miljöpolitiken som framtidsfråga – att ha en vision och agenda; 2) gränsöverskridande miljöfrågor kontra sektorsansvar; 3) relationen mellan forskning och miljöpolitik; samt 4) förändringar i den internationella spelplanen och Sveriges framtida roll.

Innehåll

Sammanfattning	1
Bakgrund	2
Metod	2
Seminarieret den 29 november 2012	2
Fyra teman	2
... och sex sakområden	3
Miljöpolitikens utveckling	4
Introduktion.....	4
Läget i det svenska miljöarbetet	4
Ett längre tidsperspektiv på miljöpolitiken	5
Dagens miljöpolitiska spelplan	6
Fördjupad bakgrund kring diskussionsteman	7
Miljöpolitiken som en framtidsfråga – att ha en målbild och en agenda	7
Gränsöverskridande miljöfrågor kontra sektorsansvar.....	8
Relationen mellan forskning och miljöpolitik.....	9
Förändringar i den internationella spelplanen och Sveriges framtida roll.....	10
Referenser	13

Bakgrund

Regeringen tillsatte våren 2012 en Miljöforskningsberedning med uppdrag att fungera som arena för dialog mellan miljöministern och vetenskapssamhället. Genom att arrangera möten, seminarier och ta initiativ till utredningar ska beredningen bidra med vetenskaplig kunskap för det miljöpolitiska arbetet samt till en klagörande debatt inom olika områden.¹ Ett av de teman som identifierats vid Miljöforskningsberedningens möten är att den miljöpolitiska spelplanen håller på att förändras och att det finns behov av en fördjupad analys av vad det kan innebära för den svenska miljöpolitiken. Som ett led i det fortsatta arbetet har Stockholm Environment Institute (SEI) fått i uppdrag att ta fram ett underlag till ett seminarium på temat "miljöpolitikens spelplan".² Underlaget ska enligt uppdraget i första hand bestå av ett papper som genom frågor och resonemang skapar en god grund för diskussion vid seminariet. I uppdraget ingår bl.a. intervjuer med Miljöforskningsberedningens ledamöter och andra personer som kan bidra till temat.

Det underlag som här presenteras bygger på ett relativt begränsat material och ska ses som ett steg i en längre diskussion, som på sikt kräver större bredd och djup i analysen. Nästa steg utgörs av det seminarium som kommer att hållas den 29 november 2012. Seminariet syftar till att skapa en grund för Miljöforskningsberedningens arbete med att identifiera hur miljöpolitikens förutsättningar kommer att förändras i framtiden, vilken roll miljöpolitiken kommer att ha och hur Sverige på bästa sätt kan förbereda sig inför de förändringar som kan antas.

Metod

Underlaget bygger på intervjuer med Miljöforskningsberedningens samtliga ledamöter samt ytterligare tre personer med stor erfarenhet av svensk miljöpolitik. Intervjuerna utfördes utifrån en intervjuguide med teman som tagits fram av en mindre grupp inom Miljöforskningsberedningen.³ Intervjuerna har spelats in men inte transkriberats. Materialet har använts för att identifiera centrala frågeställningar och formulera dessa som teman för seminariet. Intervjumaterialet har kompletterats med ett visst underlag från utredningar och andra skrifter som fokuserar på förutsättningarna för svensk miljöpolitik, utan att göra anspråk på att ge någon fullständig bild av relevant litteratur.

Seminariet den 29 november 2012

Fyra teman ...

Utifrån intervjuer med Miljöforskningsberedningens ledamöter har fyra teman valts ut för fördjupning under seminariet:

Tema 1 **Miljöpolitiken som en framtidsfråga – att ha en vision och en agenda.** Detta tema rör frågan om miljöpolitikens syfte och behovet av en tydlig vision för det samhälle som miljöpolitiken ska bidra till. Intervjumaterialet tyder på att miljöpolitiken idag uppfattas som reaktiv och styrd av andra politikområden utan att i sig själv vara med och sätta agendan. Hur skulle en aktiv samhällspåverkande miljöpolitik kunna se ut? Vad ska miljöpolitiken uppnå? Hur vet vi när vi lyckas?

^a Underlaget är framtaget av Annika E Nilsson och Nina Weitz

^b I gruppen ingår Christian Azar, Kerstin Johannesson, John Munthe, Annika E Nilsson och Sverker Sörlin. Gruppens arbete har letts av Anders Turesson.

Tema 2 Gränsöverskridande miljöfrågor kontra sektorsansvar. Många av miljöpolitikens frågor löper på tvären över Regeringskansliets och myndigheters struktur, vilket ställer höga krav på samverkan mellan olika politikområden. Intervjumaterialet väcker frågor kring miljöpolitikens roll som eget politikområde när miljöfrågorna integreras i andra sektorer. Hur kan detta balanseras? Hur skulle förutsättningarna för att hantera ämnesövergripande frågor kunna förbättras?

Tema 3 Relationen mellan forskning och miljöpolitik. De flesta frågorna inom dagens miljöpolitik har sin grund i kunskap från forskarsamhället, även om samspelet mellan vetenskap och politik ser olika ut inom olika miljöpolitiska områden. Intervjumaterialet pekar både på att vetenskapen generellt spelar en allt viktigare roll för miljöpolitiska beslut och att det i Sverige tycks saknas systematik för att tillvarata den forskning som bedrivs. En central fråga inom detta tema handlar om hur vi vill att forskning kring miljöfrågor ska föda in till beslutsprocesser. Kan (och bör) forskningen göras mer användbar? Hur kan kommunikation mellan forskare och beslutsfattare förbättras? Temat innefattar också frågan om behovet av synes: vem lägger det stora pusslet?

Tema 4 Förändringar i den internationella spelplanen och Sveriges framtida roll. Miljöpolitiken har en stark internationell dimension. Samtidigt håller den internationella spelplanen på att förändras. Komplexiteten i de globala miljöförhandlingarna har ökat, och det sker ekonomiska och politiska maktförskjutningar som även påverkar miljöpolitiken. Regionala samarbeten och aktörer spelar allt större roll. Vad betyder dessa förändringar och vilka krav ställer de på den svenska miljöpolitiken? Hur kan Sverige forma sin roll utifrån den nya internationella spelplanen som utvecklas? Ska Sverige gå före?

... och sex sakområden

Dagens miljöpolitik bygger på ett antal prioriterade sakområden: klimat, biologisk mångfald, kemikalier, hav och grön ekonomi. Därutöver finns flera sakpolitiska områden som spelat stor roll inom svensk miljöpolitik, bland annat frågor kring luftkvalitet. För att de fyra övergripande temana ska grundas i sakfrågorna föreslår vi att diskussionen förs utifrån en matris där deltagarna uppmanas bidra med konkreta exempel utifrån sina respektive expertområden.

	Klimat	Ekosystem och biologisk mångfald	Giftfri miljö	Hav	Luft	Grön ekonomi
Miljöpolitiken som en framtidsfråga – att ha en vision och en agenda (Tema 1)						
Gränsöverskridande miljöfrågor kontra sektorsansvar (Tema 2)						
Relationen mellan forskning och miljöpolitik (Tema 3)						
Förändringar i den internationella spelplanen och Sveriges framtida roll (Tema 4)						

Miljöpolitikens utveckling

Introduktion

Den svenska miljöpolitiken har höga ambitioner – att förutsättningarna för att lösa de stora miljöproblemen i Sverige ska vara uppfyllda till nästa generation, det så kallade generationsmålet.² För att uppnå målet krävs möjligheter både att fatta miljöpolitiska beslut och att styra samhället. Miljöpolitiken kan sätta upp mål men inte ensam definiera bilden av det samhälle som eftersträvas eftersom så gott som alla miljöpolitiska frågor är sammankopplad med andra politikområden och därmed beroende av beslut som fattas inom dessa såväl som av politikens övergripande mål.

Ett informerat beslutsfattande är vidare avhängigt tillgänglig forskning och rådgivning kring komplexa problem. Det ställer krav på forskningen men också på bra förutsättningar att tillvarata kunskapen. Eftersom miljöfrågorna dessutom sträcker sig över nationella gränser måste den svenska miljöpolitiken även förhålla sig till internationella och globala förändringar.

För att få till stånd en samhällspåverkande miljöpolitik måste förutsättningarna – spelplanen – kontinuerligt utvärderas och diskuteras. Miljöforskningsberedningens seminarium om miljöpolitikens spelplan utgör ett tillfälle för sådan diskussion. Som utgångspunkt för diskussionen väcker detta underlag frågor kring miljöpolitikens roll och institutionella förutsättningar. Det tar också upp frågor om samverkan mellan aktörer, politikområden och mellan forskning och miljöpolitik.

Läget i det svenska miljöarbetet

Miljöpolitikens omfattning är större än det konkreta miljöarbete som utförs, men en sammanfattning av det rådande läget i det svenska miljöarbetet ger en indikation över vilka resultat politiken ger och vad den har att hantera framöver.

Miljömålen utgör grund för det svenska miljöarbetet och syftar till att dels ge struktur åt miljöarbetet och dels systematik åt miljöpolitikens uppföljning.³ Naturvårdsverket presenterade nyligen den tredje fördjupade utvärderingen av miljömålen. I rapporten, *”Steg på vägen”*, konstateras att utvecklingen för den svenska miljön varit positiv över tid, men att den positiva trenden för miljötilståndet och miljöarbetet på senare tid har mattats av.⁴

Utifrån den bedömningsgrund som anges i prop. 2009/10:155 *”Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete”* visar 2012 års fördjupade utvärdering att de faktiska förutsättningarna, det vill säga idag beslutade eller planerade styrmedel och de åtgärder de föranleder, inte möjliggör uppfyllelse för 14 av de 16 miljö kvalitetsmålen till 2020. Endast målet Skyddande ozonskikt bedöms nås och målet Säker strålmiljö vara nära att nås.⁵ De förutsättningar för måluppfyllelse som understryks i rapporten är internationella styrmedel, EU:s gemensamma politik för olika miljöområden, insatser på politikområden utöver miljöpolitiken, tillämpning av lagstiftning, samarbete, samt resurser till myndigheternas miljöarbete.⁶ En orsak som lyfts fram till att det blir svårt att nå miljömålen är att miljömål nedprioriteras när olika samhällsintressen vägs mot varandra. En annan viktig orsak är att styrmedel saknas eller att tillämpningen utav dem brister.⁷

När miljömålssystemet förändrades år 2010 beslutades om ett generationsmål som är överordnat miljö kvalitetsmålen. Generationsmålet rör den samhällsomställning som krävs för att övriga mål ska kunna uppnås. I den fördjupade utvärderingen bedöms för första gången generationsmålet utifrån

trender i samhället och deras påverkan på miljön. Den europeiska miljöbyrån EEA (European Environment Agency) har i studien *"The European Environment – State and Outlook 2010, Assessment of Global Megatrends"*⁸ identifierat elva trender, varav Naturvårdsverket bedömt åtta vara av särskild relevans för generationsmålet och således den svenska miljöpolitiken. Dessa trender rör ökad urbanisering, ökad miljömedvetenhet hos individer och företag, snabb teknisk utveckling, ökande svenska anspråk på resurser utomlands, överutnyttjande av förnybara naturresurser, ökad påverkan från klimatförändringar, hög och ökande konsumtionskultur, samt fortsatt ekonomisk tillväxt.⁹ Dessa trender sträcker sig utanför miljöpolitikens område och visar på vikten av samverkan med andra politikområden. Även om samverkan ofta ses som en utmaning kan arbetet med att möta utmaningarna ses som en möjlighet att uppnå synergieffekter. Enligt studien *"Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljöarbetet"* upplevs synergimöjligheterna mellan miljömålen och andra politikområden vara fler än målkonflikterna.¹⁰

På flera områden bedöms samhällsutvecklingen gå i rätt riktning, mot ökad hållbarhet. Detta gäller exempelvis för avfallsområdet, energiområdet, delar av hälsoområdet samt gällande dricksvatten, livsmedel och skogsråvara. Utvecklingen är mer oroväckande på områdena samhällsplanering, delar av naturskyddet, skydd av kulturmiljön, farliga ämnen och kemikalier, samt utsläpp av växthusgaser.¹¹ Utvärderingen drar slutsatsen att generationsmålet inte kommer att nås till 2020 med den utveckling och politik som förs idag.¹² Förändringar i politik, beteenden och värderingar ses som nödvändiga, och väcker frågor kring miljöpolitikens kärna: dess mål och inriktning.

Ett längre tidsperspektiv på miljöpolitiken

Dagens miljöpolitik kan också beskrivas utifrån ett längre tidsperspektiv med trender som sträcker sig utanför Sveriges gränser. Frågor om hälsa och miljö var aktuella redan mot slutet av 1800-talet och handlade till en början mest om lokala problem med vatten och luftkvalitet. Naturvård kom upp på den politiska dagordningen i början av 1900-talet, då Sverige fick sin första naturskyddslag och började inrätta nationalparker.¹³ En liknande utveckling skedde även i många andra länder. Den moderna miljöpolitiken har sin grund i 1960-talets miljörörelse. Många frågor handlade då om gifter i miljön. I Sverige väcktes frågor kring bruket av kvicksilver i industri och jordbruk och internationellt väckte Rachel Carson debatt om kemiska bekämpningsmedel. I Sverige ledde diskussionen till inrättandet av Statens Naturvårdsverk och till 1969 års miljöskyddslag som bland annat innebar en individuell prövning av företagens förorenande verksamhet i förhållande till vad som var tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.¹⁴ Inom naturvården hade konflikterna hårdnat under 1940- och 50-talen i takt med industrialiseringen av Sverige, särskilt kring vattenkraftens utbyggnad. Naturskyddet stärktes under 1960-talet och staten tog på sig ett ansvar för långsiktig planering av naturresursernas användning i syfte att förebygga miljöskador och konflikter. Epoken 1963-1973 har karaktäriserats med epitetet "tillväxt och miljö", vilket stod i kontrast mot tidigare politik då tillväxt hade företrädde före miljöintressena.¹⁵

1970-talet blev också ett startskott för den internationella miljöpolitiken, inte minst i samband med FNs miljökonferens i Stockholm 1972. I Sverige handlade debatten bland annat om försurning och gränsöverskridande luftföroreningar. Samtidigt öppnade miljöfrågornas internationalisering för nya politiska dimensioner, inte minst av krav från tredje världen om att den industrialiserade världen inte skulle stoppa nödvändig utveckling. Hållbar utveckling blev ett tema, först i World Conservation Strategy från 1980 och sedan i Brundtlandrapporten 1986.¹⁶ Miljöpolitiken hade blivit en global politisk fråga. Sedan dess har miljöfrågornas globala karaktär kommit till uttryck i flera internationella

konventioner och toppmöten som betonat miljö som del av en hållbar utveckling, med 1992 års konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro som ett märkesdatum med Klimatkonventionen, Konventionen om biologisk mångfald, Ökenkonventionen och Agenda 21. Nationellt blev miljöpolitiken alltmer inriktad på att implementera internationella överenskommelser och att driva svenska miljöpolitiska intressen internationellt. Men 1990-talet innebar också ett uppsving för det lokala miljöarbetet i samband med en stor satsning på Lokal Agenda 21 i Sverige, med fokus på bredare frågor om hållbar utveckling.¹⁷

Betoningen på hållbar utveckling fångas även i begreppet "ekologisk modernisering" vilket i Sverige kom till uttryck i strävan efter ett grönt folkhem.¹⁸ I Sverige innebar det bland annat att ansvar för miljöpolitiken skulle integreras i alla samhällssektorer. De nationella miljökvalitetsmål som antogs av riksdagen 1999 hade som syfte att ange inriktningen mot en ekologisk hållbar utveckling.¹⁹

Dagens miljöpolitiska spelplan

Den utveckling som just beskrivits har lett fram till den miljöpolitiska spelplan vi ser idag. De intervjuer som genomförts inför detta underlag ger en aktuell bild över de mest framträdande aktörerna, sakområdena samt tillståndet i debatten och politikområdets status.

1990-talets utveckling har gjort att många av de frågor som miljöpolitiken nu har att hantera omfattar ett större antal politiska och geografiska områden än för femtio år sedan. Miljöfrågornas bredd gör att miljöpolitikens allianser är diffusa, och vilka aktörer som är relevanta i en viss fråga beror på hur frågan definieras. I intervjumaterialet nämns myndigheter, näringsliv, EU, intresseorganisationer, media och forskare som viktiga aktörer på den svenska spelplanen, utöver regering och riksdag. Intresseorganisationerna uppfattas ha en aktiv roll men ofta agera reaktivt. Vissa grupper tycks sakna inflytande, framför allt unga människor. Miljöfrågornas internationalisering har skärpt kraven på att beslutfattande och agerande måste vara samstämmigt från lokal till global nivå. Samtidigt finns en insikt att central styrning inte självklart är den bästa modellen. Begrepp som 'multilevel governance' och 'network governance' används i den statsvetenskapliga litteraturen för att fånga miljöpolitikens komplexa struktur som innefattar både traditionell hierarkisk styrning av politiken och horisontella nätverk mellan olika typer av aktörer. Sveriges medlemskap i EU har även förändrat Sveriges roll och möjlighet att agera på den globala spelplanen, samtidigt som detta och andra regionala samarbeten öppnar nya möjligheter. Den globala miljöpolitiska spelplanen handlar både om nya aktörer och samarbeten, och förändrade maktbalanser.

När det gäller sakfrågorna beskriver intervjuerna en miljöpolitisk debatt där klimatfrågan står i centrum. Även om klimatfrågan dominerar och riskerar tränga ut andra frågor, uppfattas uppmärksamheten som rimlig. Klimatfrågan nämns också som exempel på ett lyckat arbete med att väcka opinion och medvetenhet kring miljön. Andra framträdande frågor i den miljöpolitiska debatten rör transporter, skogsbruk, luftkvalitet och rovdjursförvaltning. Vattenfrågor diskuteras främst i relation till EU:s ramdirektiv för vatten. Kemikaliefrågor tar allt större plats, medan frågor om biologisk mångfald, samhällsplanering och samhällsbyggnad upplevs ha fått stå tillbaka i debatten. Vilka frågor som dominerar beror till del på opinionen och i vilken utsträckning frågorna lyfts fram politiskt och i media, med giftlarm och vargfrågan som exempel, till del av ett rationellt agerande utifrån problemens allvar. Intervjuerna pekar samtidigt på att debatten kan karaktäriseras som lösningsorienterad med fokus på diskussioner kring mål och åtgärder, med få partipolitiska inslag. I

intervjuerna uttrycker vissa ledamöter en önskan av ökad politisering av miljöfrågorna, men upplever att det idag finns visst motstånd till detta.

I intervjumaterialet antyds att den svenska miljöpolitiken upplevs vara på defensiven. Miljöfrågornas politiska prioritet har minskat de senaste åren och politikområdet blivit mindre distinkt, med en ökad otydlighet i roller och ansvar som följd. Sverige har sedan Naturvårdsverket bildades 1967 tagit en integrerad ansats till miljöproblemen och positionerat miljöfrågorna på en spelplan med andra politikområden, som en nödvändighet för en hållbar utveckling. Idag tycks dock positioneringen vara diffus och miljöfrågorna ibland hamna mellan – snarare än inkluderas i – övriga politikområden. Miljöpolitiken uppfattas idag inte vara stark nog att påverka eller framgångsrikt förhandla med andra politikområden utan istället i stor utsträckning reagera på beslut som inverkar på miljön.

Fördjupad bakgrund kring diskussionsteman

Miljöpolitiken som en framtidsfråga – att ha en målbild och en agenda

En grundbult för beslutsfattaren är bilden av det samhälle som eftersträvas. När politiken rör sig mellan det realistiska och det utopiska väcks politiska ambitioner som styr inriktningen på de beslut som fattas.²⁰ Avsaknaden av en gemensam bild på politisk nivå blir därmed problematisk. Utan ett tydligt mål finns risken att ambitioner sänks och att samstämmigheten i beslut och agerande minskar och hindrar att ett samhällspåverkande arbete kommer till stånd.

I de intervjuer som genomförts för detta diskussionsunderlag framträder en upplevd avsaknad av en målbild för hur det samhälle ser ut som de miljöpolitiska besluten ska bidra till. Hur ser ett Sverige ut där välfärd och tillväxt förenats? Man upplever att en diskussion kring det framtida samhället saknas, samtidigt som just det utgör kärnan för en samhällspåverkande miljöpolitik. Som beskrivits råder däremot ingen brist på visioner för åtgärder, och miljömålen styr i den meningen inriktningen på den svenska miljöpolitiken.²¹ I propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* skrivs vidare att "samstämmigheten är stor om att [miljömåls-] systemet ger en gemensam målbild för miljöarbetet".²² En målbild för miljöarbetet som sådant skiljer sig dock från en bredare samhällelig målbild som miljöarbetet ska bidra till. Med mätbara mål som visioner och en avsaknad av en samhällelig målbild riskerar miljöpolitiken att reduceras från politik till en teknik som i liten utsträckning reflekterar samhälleliga värderingar. Utan målbild sätts inga höga ambitioner och drivkraften försvagas – att miljöpolitiken beskrivs vara reaktiv och på defensiven är då föga förvånande. Med en sådan begränsning blir politikens innehåll också svårt att formulera och dagordningen otydlig.

Genom sina starka länkar till andra politikområden bestäms miljöns utveckling i hög utsträckning av andra politikområden med en tydlig agenda, exempelvis finanspolitiken. Utan förmåga att sätta en egen agenda eller förhandla kring denna riskerar miljöpolitiken att marginaliseras eller förminsas till att just svara på andra politikområdens beslut. I intervjumaterialet uttrycks inte bara att miljöpolitiken saknar en egen agenda utan också att en av miljöpolitikens huvuduppgifter har blivit att driva miljöfrågorna i förhållande till andra politikområdens agendor. Frågan om att låta miljöpolitiken diskutera framtidsfrågor relaterar därför även till miljöpolitikens status så väl som till mandat och ansvar. En tydlig målbild och agenda för miljöpolitiken kan även öka dess långsiktighet.

Genom att skapa en ökad tillit till framtiden kan man våga skjuta vissa frågor på framtiden utan oro för att de ska falla bort från agendan.

Om dagens politik formas utifrån visioner om framtiden måste det finnas en debatt kring hur det samhälle ser ut som miljöpolitiken ska bidra till, och även hur ett sådant samhälle kan göras hållbart. Diskussionen kring hur det framtida samhället kan utformas och hur det kan göras miljövänligt är en progressiv samhällsuppgift som efterfrågas i intervjuerna tillsammans med ett ökat politiskt och partiöverskridande engagemang. För en tydligt artikulera miljöpolitik krävs att man funderar över vad en hållbar utveckling och hållbar tillväxt är i Sverige och vilka konsekvenser det får att skapa ett framtidens samhälle. Vilken omställning krävs på system- och individnivå, exempelvis vad gäller handel och konsumtion? I vilken utsträckning behöver våra välfärdsbegrepp omdefinieras? Behövs omprioriteringar i statsbudgeten för att frigöra resurser som står i proportion till frågorna som ska hanteras? Vad ska miljöpolitiken uppnå? Hur vet vi när vi lyckas? Utifrån en målbild där ett framtidens Sverige konkretiserats kan miljöpolitiken skapas.

Gränsöverskridande miljöfrågor kontra sektorsansvar

I den fördjupade utvärdering som gjordes av miljömålen 2012 drogs slutsatsen att bristen på integrering av miljöfrågorna hos olika aktörer och sektorer utgjorde en huvudorsak till att målluppfyllnelsen haltade.²³ I samma utvärdering visade man också på att synergimöjligheterna mellan miljömål och andra politikområden går förlorade i steget när ansvaret för enskilda verksamhetsmål fördelas.²⁴ Denna slutsats återspeglas även i intervjumaterialet där svårigheter i att hantera miljöfrågornas komplexitet anses utgöra ett hinder för en god miljöpolitik. Idag hanteras många frågor fortfarande i stuprör även om det finns goda exempel på samverkan, exempelvis i klimat- och energiarbetet. I intervjumaterialet efterlyses särskilt en ökad förmåga att lägga det stora pusslet av de många bitar som skapas i olika frågor och delar av förvaltningen. Det arbete som görs behöver synliggöras och systematiseras, och för det krävs en helhetssyn som idag tycks saknas. Hur skulle förutsättningarna för att hantera ämnesövergripande frågor kunna förbättras?

För att säkerställa att beslut på ett område inte får negativa miljöeffekter i ett annat krävs att politiken och det sätt på vilket den är organiserad kan hantera frågornas gränsöverskridande karaktär. I och med Miljödepartementets bildande 1987 samlades ansvaret för miljöfrågorna från att tidigare ha legat på olika departement.²⁵ Intervjumaterialet uttrycker att Sverige har en tradition av samverkan inom Regeringskansliet, men givet mer komplexa problem har detta arbete försvårats och det verkar finnas behov av att se över hur ämnesövergripande frågor hanteras. Medan hållbarhet uppfattas vara en faktor på samtliga departement anses hållbarhetsfrågor inte tillåtas sätta verkliga gränser. En särskild utmaning tycks vara att få samsyn mellan Finansdepartementet och Miljödepartementet. En annan svårighet är målkonflikter mellan myndigheters uppdrag, som exempel kan nämnas Naturvårdsverkets och Livsmedelsverkets olika mål vad gäller torsk. Vi behöver därför fundera över hur det politiska arbetet ska organiseras – ska samtliga departement ha miljörelaterade mål för sina respektive områden eller ska det miljöpolitiska arbetet genomsyra alla politikområden? Vem ska samordna och leda arbetet?

Förutsättningarna för att integrera miljöpolitiken i samtliga politikområden uppfattas i intervjuerna som tveksamma. Hur en integrering påverkar miljöpolitikens roll som eget politikområde är därför en central fråga. Nära relaterat är uppfattningen att miljöpolitiken marginaliseras när den inte kan hävda sig gentemot andra politiska intressen. Det finns i intervjumaterialet delade meningar om vart

en integrering av miljöfrågorna skulle leda, men klart är att frågornas bredd i kombination med diffust ansvar gör att hanteringen lätt blir splittrad och att frågor kan falla mellan stolarna. Är risken större för att en integrering av miljöfrågorna leder till marginalisering om miljöpolitiken saknar tydlig målbild och agenda, eller kan en integrering i befintliga agendor ge den förstärkning som behövs? Hur påverkas miljöpolitikens roll som eget politikområde av en integrering?

De förslag som kommer fram i intervjumaterialet för att överbrygga miljöfrågornas gränsöverskridande karaktär och sektorsansvaret handlar framförallt om att hitta samordningsfunktioner, kanske genom att åter ge Statsrådsberedningen ansvar för hållbarhetsarbetet och miljöfrågorna. Det skulle förflytta ansvaret till en funktion som inte har sektorsansvar och även höja frågans status. I intervjumaterialet föreslås även en reducering av antalet myndigheter och en översyn av deras ansvarsområden. Kanske en hållbarhetsmyndighet som ersätter flera av de nuvarande myndigheterna skulle hantera dagens miljöfrågor mer effektivt? Att en myndighet för havsfrågor nyligen bildats står i kontrast mot detta.

Relationen mellan forskning och miljöpolitik

Medan det i intervjumaterialet råder enighet kring att kunskapsvolymerna är goda på de flesta sakområden uttrycks en avsaknad av systematik för hur forskning om miljön föder in till beslutsfattare. Utbytet tycks idag ske ad hoc, vilket är problematiskt då forskningen har stor betydelse för den miljöpolitiska agendan och de beslut som fattas. Det leder till att kommunikationen av kunskap är mindre effektiv än vad den skulle kunna vara och en risk för att vissa områden inte täcks, men i underlaget antyds även att avsaknaden av systematik riskerar påverka bilden som framförs till beslutsfattare. Exempelvis har olika myndigheter olika vetenskapliga perspektiv och vem som får i uppdrag att ta fram ett underlag kommer därför påverka vilken signal beslutsfattaren får. Huruvida det är forskarens eller beslutsfattarens ansvar att förhålla sig till detta råder delade meningar om, men det ställer krav på beslutsfattaren att kunna bedöma den forskning som presenteras och att förstå vem eller vad en enskild forskare representerar. Vidare främjar den vetenskapliga metoden kritik och i viss mån även olika synsätt framför konsensus, vilket försvårar för beslutsfattaren som vill ha överblick. Intervjumaterialet antyder också att det saknas kanaler för att förbereda tvärvetenskapliga underlag, vilket ytterligare försvårar möjligheten att få en helhetsbild.

I och med att miljöpolitiken blivit ett mindre distinkt område är även fältet av expertis bredare idag. Exempelvis har humanister och samhällsvetare en allt större roll. Då mycket av forskningen är fragmenterad efterfrågas i intervjumaterialet en ökad tillämpbarhet i de rapporter som presenteras, men framförallt syntesarbete. Oberoende synteser av kunskapsläget anses mycket värdefulla och hade kunnat stärka miljöpolitiken. I intervjumaterialet påpekas att även den politiska mottagaren måste förändras för att forskningen ska få genomslag när forskningen blir mer komplicerad och tvärvetenskaplig. Exempelvis är det inte effektivt att presentera sitt budskap för en del av systemet om det inte har förmåga att i sin tur övertala andra relevanta delar av systemet. I intervjumaterialet uttrycks också svårigheter med att föda in långsiktig systemkritisk forskning i ett kortsiktigt politiskt system. Den praktiska tillämpningen av forskning i miljöpolitiska beslut behöver därför utvärderas. Kan (och bör) forskningen göras mer användbar? Hur kan kommunikation mellan forskare och beslutsfattare förbättras?

Medan forskningen spelar en viktig roll i miljöpolitiken och efterfrågan på vetenskap tycks öka inför politiska beslut, syns i intervjumaterialet en tendens till avrustning av den rådgivande funktionen. Exempelvis fyllde Miljövårdsberedningen tidigare en sådan funktion och det fanns i större

utsträckning rådgivare till Statsrådsberedningen. Denna funktion är inte längre institutionaliserad vilket gör att kontakten, enligt intervjumaterialet, ibland anses för liten. En viktig fråga blir vilken roll den nya Miljöforskningsberedningen kan spela för att fylla denna funktion. Materialet uttrycker vidare att det idag finns begränsat utrymme på myndigheterna för att ta fram underlag eller remissvar, och även begränsat utrymme för myndigheterna att ta egna initiativ. Tidigare stipulerade kontrakten för forskare med finansiering av Naturvårdsverket att en viss del av tiden skulle ges till rådgivning, ett avtal som idag inte längre finns. I många andra länder är den rådgivande funktionen betydligt starkare, exempelvis genom så kallade Chief Advisors/Scientists. Instiftandet av Miljöforskningsberedningen upplevs som ett mycket positivt initiativ, och i intervjumaterialet ges ett par ytterligare förslag till att stärka den rådgivande funktionen. Till exempel föreslås att exempelvis Naturvårdsverket i större utsträckning skulle finansiera tjänster på lärosäten. Det menar man skulle ge tillgång till expertis och rådgivning och stärka kopplingen mellan myndigheters agerande och forskningens utveckling. Ett annat förslag är att återinföra ett rådgivande organ eller tankesmedja till regeringens förfogande, där frågor att ta ställning till även kan initieras från politiskt håll. Fanns ett sådant organ skulle myndigheterna även tillåtas större utrymme att ta egna initiativ, då antalet regeringsuppdrag skulle minska. Vilken roll kan och bör Miljöforskningsberedningen spela i detta sammanhang?

Frågan om forskningens roll i miljöpolitiken är naturligtvis större än den rådgivande funktionen. Att forskning och vetenskap är avgörande för miljöpolitiken och att miljöpolitiken är exceptionellt vetenskapsintensiv råder inga tvivel om i intervjumaterialet. Huruvida forskningen ska vara deskriptiv eller policypreskriptiv är däremot en fråga som kanske blir allt viktigare att diskutera när samhällsvetenskaplig forskning i större grad utgör del av miljöforskningen och när forskare idag agerar på en arena där ett ökande antal aktörer uttrycker sina åsikter. Exempel ur intervjumaterialet rörande detta är en önskan till ökad roll för forskare inför förhandlingar och när tidsramarna för beslut är korta. Inom exempelvis skogspolitiken tillskrivs denna roll idag referensgrupper bestående av intresseorganisationer medan forskare mer sällan involveras. Samtidigt antyds i materialet en frustration över hur vetenskapliga rön från exempelvis IPCC ofta hänvisas till som policyrekommendationer. På exempelvis kemikalieområdet anses forskningen vidare ha en viktig roll att spela som motvikt till starka ekonomiska intressen som negligerar miljöriskerna. Ökade krav på samverkan mellan näringsliv och samhällsaktörer och en tendens till ökad samfinansierad forskning ställer då frågor om forskningens roll och oberoende på sin spets.

Förändringar i den internationella spelplanen och Sveriges framtida roll

Den vetenskapliga bilden av stora utmaningar på miljöområdet har blivit allt tydligare under senare år och människans påverkan uppfattas idag ofta som en geologisk kraft som påverkar hela planeten. Mot bakgrund av observation om pågående klimatförändringar och stora skiften i flera biogeokemiska kretslopp har frågan till och med väckts om vi redan är bortom det man skulle kunna kalla global ekologisk balans.²⁶ Samtidigt har det under de senaste åren blivit alltmer uppenbart att de internationella miljökonventioner som undertecknades i början av 1990-talet knappast kommer att lösa problemen, med Klimatkonventionen som det tydligaste exemplet på politiska låsningar i det internationella miljöarbetet.

Även om vi för en del av de tidigt identifierade globala miljöproblemen kommit en bra bit på vägen i både politiska beslut och åtgärder, tycks dagens frågor ha en annan karaktär. De griper in i samhällets resurshushållning och energiförsörjning och utmanar starka ekonomiska och ibland

säkerhetspolitiska intressen. De internationella utmaningarna förstärks av att sakfrågorna griper in i varandra i allt högre utsträckning, där politiska beslut på ett område får återverkningar på andra globalt viktiga områden. Ett exempel är samspelet mellan matproduktion, energi och vatten.²⁷ En förändrad ekonomisk och politisk maktbalans i världen påverkar också miljöpolitikens förutsättningar. I intervjumaterialet nämns särskilt ett skifte mot en ökning av regionala samarbeten och det globala näringslivets engagemang. Religionens och sociala mediars ökande inflytande understryks också. I klimatförhandlingarna kommer skiften i maktbalansen bland annat till uttryck i nya förhandlingskonstellationer.²⁸ De svåra förhandlingssituationer som uppstår nämns i intervjumaterialet som ett stort hinder i den globala miljöpolitiken med önskan om en förändring av förhandlingssystemet så att det inkluderar färre aktörer. Som exempel kan nämnas hur miljöfrågor föll bort från politikens A-lista efter COP15 då klimatförhandlingarna gick i stå. Starka lobbyintressen som inte värnar miljön skapar också låsningar och minskar politikernas manöverutrymme.

I intervjumaterialet nämns ett flertal globala utmaningar som miljöpolitiken har att hantera framöver. Den växande befolkningen och den ökande konsumtion som följer i avsaknad av global styrning överskuggar dem alla. Efterfrågan på naturresurser som är centrala för växande ekonomier ökar, och kommer sannolikt påverka miljöpolitikens möjligheter. Exempelvis har detta kommit till uttryck i ett ökat tryck på att utvinna såväl mineraler som fossila bränslen i Arktis. Polartrakterna har också lyfts fram som exempel på hur säkerhetspolitiska intressen blir allt starkare.²⁹ Vilka är de viktigaste internationella förändringarna som Sverige måste anpassa sig till? Vad betyder dessa förändringar och vilka krav ställer de på den svenska miljöpolitiken?

I intervjumaterialet antyds att det finns manöverutrymme för att hantera utmaningarna, men att politisk vilja och mod krävs. Att globala vinster ofta har lokala kostnader försvårar agerande, och olika länders uppfattning av ansvar för att lösa problemen likaså. Biologisk mångfald, kemikalieområdet samt klimatfrågan ses enligt intervjumaterialet som särskilt kritiska områden att hantera. Vad gäller biologisk mångfald rör utmaningarna en ökad konkurrens om marken, kopplingen mellan bevarandet av ekosystemtjänster och ett föränderligt klimat, samt kopplingen mellan stad och landsbygd i ljuset av urbanisering. En ökad global handel med produkter utom vår kontroll skapar efterfrågan på forskning kring kemikalier och deras effekter, särskilt vad gäller lågdoseffekter och blandningar. På klimatområdet rör två viktiga forskningsutmaningar klimatkänslighet och hur snabbt uppvärmningen kommer att ske, medan det politiskt fortfarande handlar om att få ledare att visa ledarskap och ta frågan på allvar. I stor utsträckning agerar man politiskt fortfarande som att miljöfrågorna ligger långt fram i tiden, medan de faktiskt redan sker.

Som nämnts i introduktionen till detta underlag har den europeiska miljöbyrån EEA analyserat elva sociala, ekonomiska, miljömässiga, teknologiska samt politiska trender. Trender som är särskilt relevanta för Sverige rör en ökad urbanisering, en ökad miljömedvetenhet hos individer och företag, en snabb teknisk utveckling, ökande svenska anspråk på resurser utomlands, ett överutnyttjande av förnybara naturresurser, en ökad påverkan från klimatförändringar, en hög och ökande konsumtionskultur, samt fortsatt ekonomisk tillväxt. Dessa trender, som även stämmer väl överens med trender som antytts i intervjumaterialet, måste miljöpolitiken förhålla sig till. I intervjumaterialet nämns specifikt ett skifte mot ökad förståelse för miljöfrågorna men också mot ett ökat vetenskapligt inflytande, en ökad acceptans för ekonomiska styrmedel, samt en ökad förmåga hos den yngre generationen att anta ett holistiskt synsätt.

Ekonomiska värden och fokus på ekonomisk tillväxt uppfattas fortsatt styra hur miljöpolitiska beslut fattas. Inom skogspolitiken syns dock en trend att de sociala värdena får en större vikt. Intervjumaterialet uttrycker vidare en önskan att etiska perspektiv får större inflytande och att idén om ett kollektivt ansvar för planeten växer sig starkare. I intervjuerna nämns att religion kan vara en ingång för ett sådant skifte, om inte annat som ett gott exempel på att människan är villig att göra uppoffringar för något man är övertygad är rätt.

Av intervjumaterialet kan Sveriges framtida roll sammanfattas som mer ödmjuk än tidigare, och framförallt handla om att utgöra en god förebild genom att bedriva en progressiv miljöpolitik. Sverige kan lyfta och visa goda exempel kring hur man förenar god välfärd med liten miljöpåverkan. Den ökade ödmjukheten grundar sig i att Sverige i större utsträckning idag än tidigare står inför samma problem som övriga länder och att Sverige har fördelaktiga förhållanden att vara "duktig". Sveriges roll upplevs vidare ha försvagats i och med inträdet i EU, delvis för att EU i sin tur inte är en särskilt progressiv aktör i den globala miljöpolitiken. Trots detta ses Sverige tillsammans med Danmark och Nederländerna som miljöpolitiska föregångare sett till politisk vilja och ambition. I intervjumaterialet uppfattas Sverige inte särskilt framgångsrikt vad gäller att utnyttja möjligheter att samarbeta med andra länder, exempelvis kring investeringar i miljöteknik. Kina, Vietnam, Indien, Sydafrika, Bangladesh och Nigeria nämns som länder där Sverige skulle kunna spela en större roll.

Det råder delade meningar om huruvida Sverige ska vara ett föregångsland eller inte, men i intervjuerna nämns ett par områden inom vilka Sverige skulle kunna ta en mer ledande roll. Ett exempel är inom skogsbruket, där man skulle kunna exemplifiera ett gott institutionellt ramverk samt bidra med kunskap kring hur skog kan användas i klimatarbetet. Sverige hade även kunnat spela en viktig roll som pilotland, exempelvis för miljöskatter eller andra styrmedel. På samma sätt som det behövs en diskussion kring den målbild som den svenska miljöpolitiken ska bidra till behövs en diskussion kring hur den svenska miljöpolitiken förhåller sig till utvecklingen på den internationella spelplanen. I vilken värld ska den svenska miljöpolitiken fungera framöver? Hur skapar vi förutsättningar för en god omvärldsanalys som kan bidra till att stärka Sveriges roll på miljöområdet?

Referenser

- ¹ Naturvårdsverket, *Steg på vägen - fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*.
- ² Sveriges regering, *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*.
- ³ Ibid.
- ⁴ Naturvårdsverket, *Steg på vägen - fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ EEA (European Environment Agency), *SOER 2010 — Assessment of Global Megatrends*, 2010.
- ⁹ Naturvårdsverket, *Steg på vägen - fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*.
- ¹⁰ Naturvårdsverket, *Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet. En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv*.
- ¹¹ Naturvårdsverket, *Steg på vägen - fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*.
- ¹² Ibid.
- ¹³ Bolin, B, Hallman, K, Jernelöf, A, Kristofferson, L, Larsson, P, Lundgren L.J., Lönnroth, M., Mäler, K.G, Strandberg, H, *Människa och miljö. Om ekologi, ekonomi och politik*.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Selin och Linnér, *The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development*.
- ¹⁷ Lafferty, W.M och Eckerberg, K. *From the Earth Summit to Local Forum: Working Towards Sustainable Development*.
- ¹⁸ Lundqvist, *Sweden and Ecological governance. Straddling the Fence.*; Anshelm, *Det gröna folkhemmet: Striden om den ekologiska moderniseringen av Sverige*.
- ¹⁹ Johansson, *Barriärer och broar: Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*.
- ²⁰ Ebbesson, *Miljöpolitik: Mer än skydd av miljön*.
- ²¹ Sveriges regering, *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier*.
- ²² Sveriges regering, *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete, s.11*.
- ²³ Naturvårdsverket, *Steg på vägen - fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*.
- ²⁴ Ibid.
- ²⁵ Regeringskansliet, *Regeringskansliet - kort historik om Miljödepartementet*.
- ²⁶ Steffen m.fl., *Challenges of a Changing Earth*; Rockström m.fl., *Planetary boundaries*.
- ²⁷ Andrews-Speed m.fl., *The Global Resource Nexus. The Struggles for Land, Energy, Food, Water, and Minerals*.
- ²⁸ Hallding m.fl., *Together Alone: BASIC Countries and the Climate Change Conundrum*.
- ²⁹ Huebert m.fl., *Climate Change and International Security*.

Andrews-Speed, Philip, Raimund Bleischewitz, Tim Borsma, Corey Johnson, Geoffrey Kemp, och Stacy D. VanDeveer. *The Global Resource Nexus. The Struggles for Land, Energy, Food, Water, and Minerals*. Washington DC: Transatlantic Academy, 2012.

Anshelm, J. *Det gröna folkhemmet: Striden om den ekologiska moderniseringen av Sverige. I Naturen som brytpunkt. Om miljöfrågans mystifieringar, konflikter och motsägelser*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium, 2002.

Bolin, B, Hallman, K, Jernelöf, A, Kristofferson, L, Larsson, P, Lundgren L.J., Lönnroth, M., Mäler, K.G, Strandberg, H. *Människa och miljö. Om ekologi, ekonomi och politik*. Stockholm: Tiden, 1995.

Ebbesson, Jonas. *Miljöpolitik: Mer än skydd av miljön*. I *Socialdemokraternas långtidsutredning*, red. Anna Thoursie. Stockholm.

http://www.socialdemokraterna.se/upload/Central/dokument/pdf/Langtidsutredningen/Jonas_Ebbesson.pdf.

EEA (European Environment Agency). *SOER 2010 — Assessment of Global Megatrends — European Environment Agency (EEA)*, 2010. <http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends>.

Hallding, Karl, Marie Olsson, Aaron Atteridge, Antto Vihma, Marcus Carson, och Mikael Román. *Together Alone: BASIC Countries and the Climate Change Conundrum*. TemaNord. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2011.

-
- Huebert, Robert, Heather Exner-Pirot, Adam Lajeunesse, och Jay Cullledge. *Climate Change and International Security: The Arctic as a Bellwether*, 2012. <http://www.c2es.org/publications/climate-change-international-arctic-security>.
- Johansson, Madeleine. Barriärer och broar: Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet. Dep. of Water and Environmental Studies, Linköping University, 2008.
- Lafferty, W.M och Eckerberg, K. *From the Earth Summit to Local Forum: Working Towards Sustainable Development*. London: Earthscan, 1998.
- Lundqvist, L.J. *Sweden and Ecological Governance. Straddling the Fence*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Naturvårdsverket. *Steg på vägen - fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2012.
- Naturvårdsverket. *Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet. En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2011.
- Regeringskansliet. Regeringskansliet - kort historik om Miljödepartementet. [regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad oktober 2012. <http://www.regeringen.se/sb/d/2945/a/28739>.
- Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, A.A. Persson, F. S. Chapin III, E. Lambin, T. M. Lenton, m.fl. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14, num 2 (2009): 32.
- Selin, Henrik, och Björn-Ola Linnér. The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development. CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper No. 5. Science, Environment and Development Group, Center for International Development, Harvard University, 2005. http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/student-fellows/wp/005.pdf.
- Steffen, W., J. Jäger, D. Carson, och C. Bradshaw, red. *Challenges of a Changing Earth*. Berlin: Springer, 2002. <http://www.springer.com/earth+sciences+and+geography/atmospheric+sciences/book/978-3-540-43308-8>.
- Sveriges regering. *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier*, Prop. 2000/01:130. <http://www.regeringen.se/content/1/c4/11/97/7808aab9.pdf>.
- Sveriges regering. *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*, Prop. 2009/10:155. <http://www.regeringen.se/sb/d/12166/a/142456>.