

Datum
2011-08-29Dnr
02-11-3083Ert datum
2011-05-30Ert dnr
M2011/1516/Ma

Analysavdelningen
Enheten för policyanalys
Charlotte Billgren
016-544 21 22
charlotte.billgren@energimyndigheten.se

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående Miljömålsberedningens betänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport Miljömålen på ny grund (rapport 6420)

Energimyndigheten avstyrker förslagen till preciseringar för miljökvalitetsmålen i sin nuvarande form. Preciseringarna är inte ändamålsenliga och är svåra att operationalisera.

Energimyndigheten anser att förslagen till etappmål är otydliga och inte heller möjliga att besluta innan det finns preciseringar till miljökvalitetsmålet.

Sammanfattning

- Energimyndigheten är oroad över att miljömålssystemet har blivit mer och mer komplicerat för alla aktörer att förstå och verka inom trots att ambitionen varit det motsatta.
- Energimyndigheten anser det problematiskt att kopplingarna mellan de olika delarna av miljömålssystemet fortfarande inte är tydlig, specifikt vad gäller preciseringar och etappmål.
- Energimyndigheten anser det oklart hur preciseringarna ska följas upp och om det finns någon prioriteringsordning mellan dem.
- Energimyndigheten föreslår att preciseringarna inte beslutas förrän de återigen setts över i sin rimlighet och koppling till andra mål, utöver miljökvalitetsmålen.
- Energimyndigheten anser det omöjligt för myndigheterna att använda sig av de föreslagna preciseringarna i uppföljningar innan dessa är fastslagna av regeringen.
- Energimyndigheten anser det olyckligt att flera av de föreslagna etappmålen inte är mätbara.

- Energimyndigheten anser att Miljömålsberedningens syn på samhällsekonomiska konsekvensbedömningar är otydlig då beredningen uttrycker att etappmål inte kan konsekvensanalyseras.
- Energimyndigheten anser att etappmål för luftföroreningar bör tydliggöra arbetet som pågår inom ekodesignarbetet samt att Naturvårdsverket, MSB, SMHI och Energimyndigheten får i uppdrag att utreda hur en utökad kartläggning av luftkvaliteten kan genomföras.
- Energimyndigheten anser att arbetet med kommande Fördjupad utvärdering är viktigt. Här kommer det, förhoppningsvis, att tydliggöras var insatser behövs inom den svenska miljöpolitiken.

Energimyndighetens ställningstagande

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på, ur miljömässiga och samhällsekonomiska aspekter, förslagen på preciseringar av miljökvalitetsmål från myndigheterna samt förslagen till etappmål från Miljömålsberedningen. Därför fokuserar Energimyndigheten i sitt yttrande på preciseringar och etappmål.

Energimyndigheten är en av de myndigheter som har ett ansvar inom miljö målssystemet. Energimyndigheten har inte miljö målsansvar för ett specifikt miljö mål utan myndighetens roll i systemet är framförallt att verka för ett helhetsperspektiv kring energi. Detta innebär att Energimyndigheten verkar tvärssektoriellt inom systemet, inom såväl generationsmålet som miljö målen. Energimyndigheten har aktivt tagit del av arbetet med rapporten "Miljö målen på ny grund – Naturvårdsverkets utökade redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011" och har även haft möten med Miljömålsberedningens sekretariat.

Översynen av miljö målssystemet och de förändringar som genomförts under 2010 och 2011 har gjort att aktörerna, däribland myndigheterna, inom systemet fortfarande söker de rätta samverkanskanalerna. De två rapporterna som nu är utsända på remiss visar på olika sätt att det "nya" miljö målssystemet ännu inte hittat sin form. Energimyndigheten är oroad över att systemet verkar gå mot att bli mer och mer komplicerat för alla aktörer att förstå och verka i.

Miljö målssystemet är ett komplext system med flera olika nivåer. Att det samtidigt kommer en rapport som föreslår preciseringar som det kommer en rapport som föreslår etappmål, med utgångspunkt bland annat i de gamla preciseringarna, gör inte saken lättare.

Miljömålsberedningen skriver i sin rapport att "etappmålens uppgift är att konkretisera den samhällsomvandling som behöver ske för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska *inte* beskriva det miljö tillstånd som vi vill uppnå, eftersom det redan är fastlagt i *miljö kvalitetsmålen och dess preciseringar*" (sida 19, vår kursivering). Energimyndigheten håller i princip med i denna tolkning. I Naturvårdsverkets rapport står att preciseringarna blir än viktigare i dagens system då delmålen tas bort samtidigt som etappmål ännu inte finns på plats. Sammantaget borde detta göra det omöjligt att ha etappmål på plats innan preciseringar är framtagna och

framförallt *beslutade*. Om etappmålen ska konkretisera något som Sverige ska uppnå så måste vi först veta vad detta är. Energimyndigheten anser därför att kopplingen mellan etappmål och miljö kvalitetsmålen preciseringar måste tydliggöras ytterligare.

För att underlätta för läsaren delas yttrandet i två delar där den första delen behandlar rapporten "Miljömålen på ny grund – Naturvårdsverkets utökade redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011" och den andra delen behandlar Miljömålsberedningens rapport "Etappmål i miljö målssystemet". Det finns naturligtvis tydliga kopplingar mellan dessa båda rapporter och dessa tas genomgående upp i texten nedan.

Miljömålen på ny grund – Naturvårdsverkets årliga redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011

I sin roll som myndighet med ansvar inom systemet har Energimyndigheten aktivt deltagit i den av Naturvårdsverket sammansatta samverkansgruppen och även deltagit i andra möten. Vidare har Energimyndigheten lämnat synpunkter på texter i rapporten, både vad gäller enskilda miljö kvalitetsmål, preciseringar, avrapportering av delmål och den sammanfattande texten. En del av våra synpunkter är omhändertagna, andra inte. Energimyndigheten vill dock understryka att den utökade årliga uppföljningen togs fram under tidspress vilket fick konsekvenser för samverkansmöjligheterna.

Ett nytt miljö målssystem kom på plats under år 2010. Detta ledde bland annat till att den utökade uppföljning för 2011 gjordes både med ny bedömningsgrund och nya preciseringar, samtidigt som delmål avrapporterades enligt den gamla modellen. Även för insatta inom miljö målssystemet gjorde detta arbetet mycket svårt och komplicerat.

Energimyndigheten noterar att flertalet myndigheter har haft avvikande meningar på rapporten. Bland annat beror detta på att uppdraget genomfördes under stor tidspress och att det saknades tid att diskutera vad uppdraget syftade till. Bland annat var det nästintill omöjligt att ta fram nya preciseringar samtidigt som miljö kvalitetsmålen skulle följas upp med dessa.

Förslag till preciseringar

I miljö målpropositionen (2009/10:155) skriver regeringen att "preciseringarna till miljö kvalitetsmålen utgör grunden till att tolka miljö kvalitetsmålen innebörd"(sida 28). Miljö kvalitetsmålen behöver göras kommunicerbara. Dessutom måste målen vara tydliga nog för att kunna följas upp. Allt detta håller Energimyndigheten med om. Det är av yttersta vikt att ha en gemensam bild av vad miljö målen innebär, vart vårt arbete syftar. Preciseringar har även funnits tidigare i systemet men huruvida samstämmighet om betydelse av målen har funnits kan diskuteras. Detta gör framtagandet av nya preciseringar ytterst viktigt.

De föreslagna preciseringarna är 99 stycken till antalet, en del av dem följer de tidigare preciseringarna och en del av dem följer de delmål som ska tas bort ur systemet. Det är en stor skillnad mellan de olika miljö kvalitetsmålen på hur

preciseringarna är utformade. Detta är naturligt då det är en stor skillnad mellan miljökvalitetsmålen i sig. Däremot är det för nästan samtliga miljökvalitetsmål oklart om summan av preciseringarna leder till att ett miljökvalitetsmål ska anses vara uppfyllt. Det stora antalet preciseringar gör det omöjligt att diskutera alla i ett remissvar. Samtidigt är det i princip omöjligt att operationalisera ett så stort antal preciseringar i myndigheternas dagliga arbete. Antalet bör minskas och en prioriteringsordning bör tas fram.

Delmålen togs bort ur systemet bland annat för att dessa var krångliga att förstå, för att skapa mer flexibilitet ska dessa ersättas med etappmål. Detta är något som Energimyndigheten stödjer (se bland annat myndighetens remissvar till Miljömålsutredningens betänkande). Denna flexibilitet motsätts dock om preciseringarna går in och tar över den rollen som delmålen tidigare hade, då får förändringen snarare motsatt effekt och systemet blir mer statiskt istället för dynamiskt. Detta är varken miljömässigt effektivt eller samhällsekonomiskt önskvärt.

Energimyndigheten önskar även att det fanns en tydligare koppling mellan andra nationella mål, miljökvalitetsmålen och dess preciseringar. Bland annat gäller detta energi- och klimatområdet där uppföljningen av ett miljökvalitetsmål även bör följa de åtagande Sverige har om uppföljning och utvärdering i särskild ordning, framförallt inom EU. Därmed stödjer Energimyndigheten den koppling till nationell rådighet som nu kopplats ihop med miljökvalitetsmålen, denna borde dock tydliggöras.

Energimyndigheten föreslår att preciseringarna inte beslutas förrän de återigen setts över i sin rimlighet och koppling till andra mål, utöver miljökvalitetsmålen. Att preciseringarna inte är beslutade och vilken roll preciseringarna ska spela framöver komplicerar arbetet med Fördjupad utvärdering 2012. Energimyndigheten anser det inte effektivt att följa upp mål genom att använda sig av icke beslutade preciseringar.

Miljömålsberedningens förslag till etappmål

Miljömålsberedningen ska stödja regeringen om hur generationsmålet och de 16 miljökvalitetsmålen ska uppnås. Beredningen ska föreslå strategier, etappmål och även koppla dessa till åtgärder och styrmedel. Detta gör beredningens arbete väldigt viktigt för svenskt miljöarbete. Samarbete och dialog mellan nationella myndigheter och beredningen blir dessutom väsentligt, bland annat för att viktiga frågor inte ska ramla mellan stolar. Energimyndigheten anser att åtgärdsarbetet blev eftersatt i det "gamla miljömålssystemet" och önskar se en utveckling där mer fokus läggs på att identifiera åtgärder och göra prioriteringar.

Energimyndigheten håller med beredningen om att etappmålen måste vara hanterbara till antalet och kommunicerbara för att få genomslag och för att det ska gå att prioritera inom miljömålssystemet.

Etappmålen ska dessutom vara sådana att Sverige har rådighet över måluppfyllelsen. Energimyndigheten anser att vad gäller detta kriterium är det

inte förenligt med flera av de etappmål som beredningen föreslår. Etappmålen är då knutna till svenska förhandlingsframgångar, och där har inte enbart de svenska delegaterna rådighet över framgångarna. Energimyndigheten anser att kopplingen till nationell rådighet kan göras än tydligare i miljömålsberedningens arbete. När det gäller etappmålsförslag inom avfall så väljer beredningen samma skrivning som inom EUs avfallsdirektiv, vilket är korrekt väg att gå. Däremot blir kopplingen mer diffus när beredningen inom övriga tre områden där de etappmål som föreslås främst hänvisar till att Sverige ska verka aktivt inom EU-förhandlingar. Att arbeta aktivt inom förhandlingsarbete är inte något som Energimyndigheten i sig ser som etappmål, utan snarare ett medel för att nå fram till etappmål. Energimyndigheten föreslår således att dessa etappmål omformuleras eller att beredningen föreslår andra etappmål.

Miljömålsberedningen skriver flertalet gånger att de enbart kan lägga förslag på etappmål inom områden där det redan finns framtagna samhällsekonomiska konsekvensbedömningar. Samtidigt säger beredningen i kapitel 6 att "etappmål kan enligt våra direktiv föreslås när det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhällsekonomiska konsekvensbedömningar. Etappmål i sig kan enligt vår mening inte konsekvensanalyseras. Däremot kan konsekvensanalyser göras av de åtgärder och styrmedel som kopplas till etappmålen". (sida 43). Energimyndigheten anser att beredningen är inkonsekvent i sin egen tolkning av uppdraget. Etappmålen syftar i sig till att nå beslutade miljö kvalitetsmål därmed går det att konsekvensanalysera vilken väg som är bäst att ta för att komma dit. Detta torde gälla såväl etappmål som åtgärder och styrmedel. Ett av beredningens viktigaste arbete är att avgöra var resurser ska läggas för att nå de svenska miljömålen, att göra prioriteringar och diskutera målkonflikter. Härmed är såväl samhällsekonomiska som miljökonsekvensbedömningar viktiga i arbetet. Energimyndigheten förstår dock att beredningen inte ensam kan ta fram dessa analyser utan måste lita på sådana som redan finns alternativt peka på områden där mer analyser behövs. Inom dessa två områden borde beredningen lägga mer kraft.

Det är också av vikt att rapporten Fördjupad utvärdering 2012 som ska presenteras till regeringen 1 juli 2012 kan visa på var det *finns behov* av åtgärder och strategier för att beredningen ska kunna fortsätta sitt arbete härafter. I samband med detta är också beredningens syn på att myndigheter kan lämna förslag till etappmål inom relevanta områden en god idé. Dock kräver detta att det finns en samsyn kring vad som menas med etappmål och att preciseringarna av miljö kvalitetsmålen är antagna och förståbara. Tydliga uppdrag inom detta område till myndigheterna kommer krävas. Det bör dock vara tydligt att miljömålsberedningen ska ta tag i de områdena där det är svårt att hitta politisk konsensus och inte tvärtom.

Föreslagna etappmål

I sin rapport föreslår Miljömålsberedningen etappmål inom områdena *i)* luftföroreningar *ii)* farliga ämnen *iii)* avfall samt *iv)* biologisk mångfald.

Energimyndigheten anser det problematiskt att flera av de föreslagna etappmålen inte är mätbara, detta gör uppföljningen svår. Bland annat gäller detta de flertalen etappmål där beredningen anser att Sverige ska arbeta aktivt inom förhandlingar.

Luftföroreningar

Inom området föreslår beredningen mer utredning av kväveoxidavgiften detta tillstyrks av Energimyndigheten. Utredningar föreslås även för vägtrafiken och arbetsmaskinernas utsläpp av luftföroreningar. Energimyndigheten stödjer detta då trafiken är ett av de stora problemområdena för luftkvaliteten. Angående sjöfart föreslår beredningen att Sverige ska "verka för begränsningar för utsläpp från sjöfarten", här vore det mer intressant med ett etappmål som visade hur långt vi behöver komma för att nå miljömålet.

Inom området luftföroreningar föreslås ett etappmål med betydelsen att nya pannor för småskalig vedeldning ska klara de miljökrav som förutsätter den bästa tillgängliga tekniken inom EU. Nya byggregler om detta bör träda i kraft senast 2012. Energimyndigheten håller med om att utsläppskraven på nya pannor enligt Boverkets byggregler idag är för låga och bör höjas. Inom ramen för Ekodesigndirektivet pågår arbete med att ta fram krav på småskaliga förbränningsanläggningar för fasta biobränslen. Energimyndigheten bedömer att det är lämpligt att detta arbete sker på EU-nivå vilket innebär att gemensamma lagkrav ställs för hela EU. Arbetet med Ekodesigndirektivet bör ha hög prioritet och bör sträva efter en hög ambitionsnivå då detta kan få stort genomslag för lång tid framöver.

Utredningen föreslår också att miljöpåverkan från befintliga pannor för småskalig vedeldning bör utredas av Boverket. Energimyndigheten har i rapporten *Småskalig förbränning av fasta biobränslen* (ER 2010:44) föreslagit att Naturvårdsverket, MSB, SMHI och Energimyndigheten gemensamt får i uppdrag att utreda hur en utökad kartläggning av luftkvaliteten kan genomföras. Dessa fyra myndigheter har gemensamt den kompetens som behövs för arbetet.

Farliga ämnen

Inom området så håller Energimyndigheten med beredningen om att den svenska rådigheten är ytterst begränsad. Det är dock olyckligt att alla tre etappmål enbart härrör till att Sverige ska vara aktiv inom förhandlingar. Även här borde etappmålen istället utformas så att det finns konkreta mål att nå innan 2020, även på nationell nivå. Sverige bör även verka för att förbättra informationen om farliga ämnen i varor, till exempel genom ekodesignkrav.

Avfall

Inom området så föreslår beredningen ett etappmål som är i linje med EUs avfallsdirektiv, detta tillstyrks av Energimyndigheten. Även det andra etappmålet om resurshushållning i livsmedelskedjan förefaller vara mer mätbart och konkret än de etappmål som föreslås inom andra områden. Energimyndigheten hade kunnat tänka sig att även exempelvis avfallsförbränning diskuterades i

beredningens betänkande, bland annat för att få med hela livscykelkedjan i diskussionen.

Biologisk mångfald

Inom området föreslår beredningen 5 etappmål, varav de flesta härrör till att kartlägga problematik. Energimyndigheten är tveksam kring om en kartläggning kan räknas som etappmål, etappmålet borde snarare vara det som kartläggningen i sin tur ska leda till.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Andres Muld. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Birgitta Palmberger och Mattias Eriksson, tf avdelningschef Anita Aspegren, utvecklingsdirektören Lars Guldbrand, verksjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Klaus Hammes samt handläggaren Charlotte Billgren, den sistnämnde föredragande.


Andres Muld
Charlotte Billgren