



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# Implementering av miljömålet ”Bara Naturlig Försurning” i Västra Götalands län

# Abstract

This case study researches why the Swedish region Västra Götaland fails to implement the environmental aim to achieve only natural acidification. The study is based on implementation theory and is operationalized by interviews with authorities and text analysis. In conclusion this study finds that the natural condition of the environment in Västra Götalands län has a large impact on the result of implementing environmental objectives. The failed implementation in Västra Götaland is set in relation to another region – Stockholms län – in Sweden, which has succeeded with the same implementation process. In this case study the implementation process was more dependent on the natural conditions of the environment than the function of directed governmental instruments. The study shows that although the implementation process is conducted in the right manner there are still unforeseen obstacles on the way, which is characteristic for implementation processes. Furthermore the study emphasizes the importance of international cooperation with the purpose of counteract the source of the problem rather than just treating the symptom.

*Keyword:* Implementering, Miljömål, Försurning, Västra Götalands län

*Antal ord:* 8852

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning .....	1
1.2	Val av fall och avgränsning .....	2
1.3	Hypoteser .....	2
1.4	Begreppsdefinitioner .....	3
1.5	Disposition .....	3
1.6	Metod .....	3
1.6.1	Intervjuer .....	4
<b>2</b>	<b>Teori.....</b>	<b>6</b>
2.1	Implementeringsproblematiken .....	6
2.2	Tidigare forskning .....	7
2.2.1	Olika perspektiv .....	7
2.3	Implementeringsteori .....	8
2.3.1	Faktor 1 – Kunna.....	9
2.3.2	Faktor 2 – Förstå .....	9
2.3.3	Faktor 3 – Vilja .....	10
<b>3</b>	<b>Det svenska miljömålssystemet .....</b>	<b>11</b>
3.1	Arbetsstruktur.....	13
3.2	Styrmedel .....	14
3.2.1	Administrativa.....	14
3.2.2	Ekonomiska.....	14
3.2.3	Informativa.....	15
3.3	Det kvalitativa miljömålet ”bara naturlig försurning” .....	15
3.3.1	”Bara naturlig försurning” – Västra Götalands län .....	16
3.3.2	”Bara naturlig försurning” – Stockholms län.....	18
3.4	Förmåga att genomföra direktivet.....	18
3.4.1	Kunna .....	18
3.4.2	Förstå.....	19
3.4.3	Vilja.....	19
<b>4</b>	<b>Analys och resultat .....</b>	<b>20</b>
4.1	Förklaringsfaktorer.....	20
4.2	Kunna .....	21
4.3	Förstå.....	21

4.4	Vilja.....	22
<b>5</b>	<b>Diskussion.....</b>	<b>23</b>
5.1	Framtida forskning.....	24
<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>Bilagor.....</b>	<b>27</b>
7.1	Intervjuunderlag Västra Götalands län .....	27
7.2	Intervjuunderlag RUS .....	28

# 1 Inledning

Ända sedan publikationen av ”*the Brundtland Report*” har människan intresserat sig för hur vi ska komma till bukt med samtida och framtida miljöproblem. Efter rapporten publicerades har åtskilliga åtgärder vidtagits för att begränsa den åverkan vi har på miljön, dock har man inte alltid lyckats implementera dessa miljömål i realiteten. Under det senaste året har det blivit allt mer tydligt att Sverige inte kommer att uppnå de miljökvalitetsmål som riksdagen har tidsbestämt till 2020. Det övergripande miljöansvaret ligger hos regeringen och implementeras på en regional nivå av Länsstyrelserna. Denna studie intresserar sig för det specifika miljömålet ”bara naturlig försurning” och för vilka faktorer som ligger till grund till varför Västra Götalands län misslyckas med att implementera detta mål. Generellt sett är den misslyckade implementeringen av miljömål ett mycket viktigt ämne att diskutera och analysera eftersom det i allra högsta grad påverkar vår framtid. Att undersöka hur implementeringsproblematiken ser ut och hur den förekommer i implementeringen av miljömål är mycket intressant. Denna studie fokuserar på implementeringen av miljökvalitetsmålet ”bara naturlig försurning” i Västra Götalands län för att utröna vilka faktorer som kan ligga till grund för en misslyckad implementering av miljökvalitetsmålen.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Det primära syftet med denna studie är att undersöka varför Västra Götalands län misslyckas med implementeringsprocessen av miljömålet ”bara naturlig försurning” som är tidsbestämt till 2020. I uppsatsen ställs Västra Götalands län i relation till Stockholms län där man har lyckats med ovanstående implementering.

För att uppnå syftet har ett flertal frågeställningar ställts för att få en klarhet i hur implementeringsprocessen fungerar samt för att få svar på varför den i Västra Götalands fall inte gör det. Den övergripande frågeställningen är:

- Varför har Västra Götalands Län misslyckats att implementera miljömålet ”bara naturlig försurning”?

För att få ett holistiskt svar på den primära frågeställningen används kompletterande frågeställningar.

- Implementeras och tolkas miljö kvalitetsmålet likartat vid Västra Götalands län och vid Stockholms län?
- Varför lyckas Länsstyrelsen i Stockholms län att implementera miljö kvalitetsmålet ”bara naturlig försurning”?

## 1.2 Val av fall och avgränsning

För att avgränsa arbetet har jag gjort ett strategiskt urval av de nationella miljömålen till miljö kvalitetsmålet ”bara naturlig försurning”. Analysen av implementeringen inkluderar inte kommuner och andra aktörer eftersom jag anser att det är av större vikt och mer intressant att analysera de myndigheter som har det övergripande ansvaret för implementeringen av miljömålen. En mer fulländad studie hade varit att undersöka samtliga delmål i miljömålen för att se vilka faktorer som spelar in på en nationell nivå men av hänsyn till resurser och tidsperspektiv skulle det bli svårt att genomföra.

Materialet tar sin utgångspunkt från de auktoritativa beslut som fattas av de folkvalda politikerna vilket gör att studien antar ett ”top down-perspektiv”. Genom denna metod är det lagen/förordningen, det vill säga beslutfattarnas avsikter, som står i centrum för den empiriska analysen. Den primära skillnaden mellan ett top-down och ett bottom-up perspektiv är att bottom-up perspektivet tar sin utgångspunkt i tillämparnas handlande medan top-down som sagt utgår från de styrandes avsikter. Detta inte är två olika teoretiska utgångsmodeller utan snarare två olika metodologier, svaret på en forskningsfråga kan få mycket varierande svar beroende på vilken av dessa utgångspunkter man väljer. För att få ett så djupgående svar som möjligt till varför implementeringen fallerar eller lyckas bör man kombinera dessa perspektiv men då jag främst är intresserad av styrningens bristande kontroll och reliabilitet väljer jag ett top-down perspektiv

## 1.3 Hypoteser

Den huvudsakliga hypotesen och förutfattade meningen i denna studie är att det är bristen på styrmedel som gör det omöjligt för Västra Götaland att uppnå miljömålet ”bara naturlig försurning”. Enligt de rapporter som jag har gått igenom verkar så även vara fallet.

För att säkerställa att så är fallet är analysen utformad i syfte att försöka falsifiera denna hypotes. Även om bristen på styrmedel skulle vara den främsta anledningen till den misslyckade implementeringen finns det förhoppningsvis andra faktorer som spelar in och är förklaringsfaktorer till fenomenet.

## 1.4 Begreppsdefinitioner

Det begrepp som är centralt för denna studie är implementering. Med implementering i denna uppsats menas, förutom den definition som redogörs för i senare avsnitt, att uppnå målsättningarna för miljömålet ”bara naturlig försurning”.

## 1.5 Disposition

Efter det inledande stycket i uppsatsen redogörs i kapitel 1 för de metodologiska överväganden som arbetet tar sin utgångspunkt i: läsaren får en genomgång av hur uppsatsen är uppbyggd genom metoddelen samt avgränsning och val av fall.

Kapitel 2 redogör för vilken teori uppsatsen grundar sig i och föregående teoretiska forskning.

I Kapitel 3 beskrivs bakgrunden till miljömålen ser ut, hur arbetsstrukturen av målen ser ut samt hur ansvarsfördelningen är upplagd. Vidare redogörs för ”bara naturlig försurning” samt skillnader och likheter mellan Västra Götalands län och Stockholms län. I den empiriska delen är mycket av informationen baserat på de intervjuer som gjorts under arbetes gång.

Analysdelen i kapitel 4 återanknyter till empiri- och teoridelen för att lägga grunden till de resultat som presenteras i slutsatsen i kapitel 5.

Uppsatsen rundas av med en diskussion kring studiens resultat och avslutas med tankar kring framtida forskning.

## 1.6 Metod

Denna uppsats är av förklarande karaktär vilket innebär att den syftar till att svara på frågan varför. Studien ämnar påvisa att det inte endast handlar om samvariation mellan orsak och verkan utan att det finns ett kausalt samband mellan företeelserna. Implementeringsproblematiken är mycket intressant, att undersöka vilka faktorer som spelar in i en specifik implementeringsprocess som misslyckas. Syftet med studien uttryckt i metodologiska termer är att redogöra för det kausala sambandet mellan explanans (X) och explanandum (Y). Studien syftar vidare till att redogöra för de orsaker som ligger till grund för fenomenet. Det är en förklarande fallstudie som genom en teorikonsumerande studie sätter fallet i centrum. Analysenheterna, Västra Götalands län och Stockholms län, är strategiskt utvalda då att de har olika utfall, studien är således baserad på olika utfall-design. Fallstudien lämpar sig särskilt vid småskalig forskning där tid och resurser är en avgörande faktor som man måste ta hänsyn till. Fallstudien möjliggör att på djupet analysera processer som är vitala för implementeringen,

vidare ger den möjlighet att se hur olika faktorer påverkar varandra. Genom fallstudien hoppas jag kunna ge en holistisk syn på varför implementeringsprocessen i Västra Götaland misslyckas.

Eftersom det inte bara är intressant med att se till i vilka sammanhang implementeringen har misslyckats kommer jag att se till fall där den faktiskt har lyckats. Genom att ställa de båda analysenheterna i relation till varandra kan man isolera de variabler som finns. Saknas det då en eller flera variabler i ett misslyckat fall kan med tämligen hög säkerhet urskilja vilka faktorer som är vitala för den lyckade implementeringsprocessen. Det finns kritik riktad gentemot denna metod. Den första är att det inte går att förklara ett fenomen utifrån en enda förklaringsfaktor och i realiteten är en sådan förekomst mycket ovanligt. En annan kritik är att metoden inte klarar av att utskilja två samverkande faktorer som förklarar fenomenet. Sammantaget är kritiken att man inte får en helhetssyn på analysobjektet (Esaiasson, 2007:130-1).

Denna kritik hoppas jag kunna kringgå genom en noggrant planerad studie vars resultat säkerställs genom ett informellt homogenitetstest där värdena byts ut på de oberoende variablerna i studien.

Studien operationaliseras genom kvalitativ textanalys och intervjuer. I textanalysen granskas texter främst i form av rapporter och böcker. Huvuddelen av texterna kommer från primära källor i form av de rapporter som publicerats av Naturvårdsverket och organisationen Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet (RUS) men även av andra berörda myndigheter så som Riksdagen och Länsstyrelsen. Studien nyttjar internationellt erkända implementeringsbegrepp som tillsammans med ett korrekt empiriskt material genererar en hög begreppsvaliditet såväl som en hög resultatvaliditet (Esaiasson 2007:63-4).

### 1.6.1 Intervjuer

Eftersom det är svårt att hitta tillräckligt djupgående information om en misslyckad implementeringsprocess genom det skriftliga material som finns att tillgå har intervjuer genomförts med personer som är insatta i ämnet och har mer djupgående kunskap om vilka faktorer som inte har haft den avsedda verkningskraften. Urvalet av intervjupersoner har gjorts genom en bedömning av vilka personer på respektive myndighet som har miljömålen som primär arbetsuppgift och ett övergripande ansvar samt kunskap om målen. Intervjuerna syftar till att komplettera det empiriska material som finns att tillgå i form av rapporter och dylikt.

James Joseph Scheurich som avhandlat intervjuproblematiken menar att både forskaren och den som blir intervjuad har olika agendor och önskemål, vissa är medvetna och andra inte. Intervjupersonens roll i denna uppsats är en respondent som förser studien med fakta. En problematik som Scheurich menar att man bör beakta under intervjuerna är att det kan finnas bakomliggande orsaker till att intervjupersonerna svarar avvikande eller framställer svar från ett eget perspektiv. Intervjupersonerna kan exempelvis vara politiskt medvetna eller motiverade.



Vidare kan intervjupersonerna känna sig manade till att framställa svaren på relevant samhällsliga frågor på ett bra och ”korrekt” sätt. Detta behöver nödvändigtvis inte betyda att intervjuobjektet medvetet för den som intervjuar bakom ljuset men att de framställer svaren ur ett perspektiv som kan vara en partiell sanning (Alvesson, 2011:40).

Ett andra problem som kan uppkomma är att intervjupersonerna kan ha svårt att förmedla den verkligheten de arbetar med i en intervjukontext. Det kan vara exempelvis vara svårt för intervjupersonen att förmedla det han eller hon vill under den begränsade intervjutiden. Om intervjupersonen upplever att det finns förväntningar på honom eller henne kan det medföra att denne svara på ett visst sätt för att införliva de upplevda förväntningarna. Det kan även vara en känsla eller rädsla för att inte vara tillräckligt professionell i sin verksamhet vilket kan resultera i att personen i fråga inte redogör för alla anledningar till att man inte uppnår målen (Alvesson, 2011:40).

Dessa problem hoppas jag kunna frångå genom att samtliga intervjupersoner är professionella tjänstemän utan politisk förankring i sitt arbete. Intervjupersonerna är även mycket kunniga inom sina områden vilket gör att den information som redovisas är tillförlitlig. Vidare har miljöverksamheten en mycket transparent och öppen kommunikation gentemot allmänheten gällande miljömålen och hur arbetet med dem fortskrider. Detta underlättar arbetet med att säkerställa validiteten i de intervjuer som genomförs.

Intervjuer har förts med Martin Eriksson, verksamhetsledare för Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet (RUS) samt Björn Lagerdahl som arbetar halvtid vid Vattenmyndigheten Västerhavet och halvtid som handläggare på Länsstyrelsen Västra Götaland. I understående text kommer Martin Eriksson att benämnas som respondent 1 och Björn Lagerdahl som respondent 2.

## 2 Teori

### 2.1 Implementeringsproblematiken

Implementeringsproblematiken innebär att de politiska beslut som fattas inte genomförs som det från början är avsett. Genom denna problemformulering utgår man från att beslut bör verkställas i enlighet med de folkvalda beslutsfattarnas intentioner. Demokratin innebär att de folkvalda politikerna fattar grundläggande beslut genom majoritetsval, vidare förutsätter demokratin att förvaltningen respekterar och verkställer de beslut som politikerna fastställer (Sannerstedt 2001:19). En fungerande demokrati är således inte endast beroende av fria val, politiskt deltagande eller en väl fungerande regering. Demokratin är i hög grad beroende av en god förvaltning som på ett kapabelt sätt kan verkställa de beslut som utgör folkets vilja (Rothstein, 2001:11). Att beslut som medborgarna vill genomföra inte genomförs på det sätt som av beslutsfattarna är avsett blir i förlängningen ett demokratiproblem.

Ett grundläggande problem med implementering är att många aktörer deltar i processen och att implementeringsprocessen ofta innebär oklara beslut som föranleder till omtänkande och målomformulering vilket kan leda till ändringar i det auktoritativa beslutet. Innehållet och den påverkan som en policy har kan alltså ändras progressivt under implementeringsprocessen. Anderson menar att ”*Policy is made as it is being administrated and administrated as it is being made*” (Anderson, 1975:79). Däremot är implementering en annan sak än att fastställa en policy. Det finns endast ett fåtal exempel där implementeringsprocessen är överflödig. Processen är således en mycket viktig faktor för hur policyn kommer att fungera i realiteten.

Pressman och Wildavsky beskriver implementeringen hypotetiskt, givet att de inledande villkor och förutsedda konsekvenserna som finns i ett politiskt beslut gäller: Om en policy (X) genomförs vid en viss tid (t1), så kommer resultatet (Y) inte bli gällande förrän vid en senare tidpunkt (t2). Genom denna tidslinje vill Pressman och Wildavsky påvisa att implementeringen är en komplex process samt att det är mycket som kan gå fel under denna tid. Ju längre den kausala relationen som utgör en policy är, desto fler relationer finns det som påverkar varandra vilket gör processen än mer komplex.

Mazmanian and Sabatier har utvecklat en av de mer kända implementeringsdefinitionerna:

“Implementation is the carrying out of basic policy decisions, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the

problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in variety of ways, structures the implementation process” (Hill & Hupe 2009:7)

## 2.2 Tidigare forskning

Det har bedrivits omfattande forskning som behandlar implementeringsproblematiken. Under 70- och 80-talet växte intresset ansenligt för implementeringsforskningen till följd av en övergripande amerikansk studie av sociala reformprogram för att under senare tid minska i utsträckning (Sannerstedt, 2001:18-9). Det främsta skälet till att intresset har minskat under senare tid kan förklaras på olika sätt. Den huvudsakliga anledningen är att forskningen i många avseenden varit fokuserad på ambitiösa sociala reformprogram. Dessa program har blivit allt mer sällsynta i en tid då samhällsutvecklingen generellt präglas av besparingar, nedskärningar, privatisering och andra marknadslösningar. En annan anledning till det minskade intresset är att diskursen präglas av en brist på struktur. Detta kan förklaras genom att det inte existerar en enhetlig teoribildning inom ämnet (Sannerstedt, 2001:43). I många fall är forskarna oense om vad som utgör grunderna för implementeringsteori, vilka faktorer som är centrala för en lyckad implementering och vad som faktiskt utgör en lyckad implementering. Som en konsekvens av detta domineras implementeringsforskningen av inkompatibla fallstudier som inte kan integreras i en enhetlig teori. Det saknas även komparativa studier där jämförelse mellan lyckade och misslyckade implementeringsprocesser behandlas (Rothstein, 2006:81-2). Både implementeringsforskare och de respondenter som har intervjuats i denna studie efterfrågar en mer omfattande forskning inom området.

### 2.2.1 Olika perspektiv

Anders Sannerstedt redogör för tre olika perspektiv som behandlar hur man kan granska relationen mellan beslutsfattare och tillämpare. Det traditionella perspektivet beskriver relationen som att beslutsfattaren styr och den verkställande förutsätts att följa styrningen. Huvudtesen i det andra perspektivet, nätverksbyråkraterna (*street-level bureaucrats*), är att personer som professionellt arbetar med människor har så stor handlingsfrihet och handlingsförmåga i sitt arbete att det i själva verket är de, och inte politikerna, som utformar politiken inom sitt område. Enligt detta synsätt regleras inte politiken genom lagstiftande församlingar utan när tjänstemän möter servicekonsumenterna, det vill säga medborgarna. Mellan dessa två perspektiv finns ett tredje; Nätverksperspektivet. Detta perspektiv menar att politiken implementeras genom ett samspel av olika aktörer. De olika aktörerna har olika intressen vilka samfaller och motsätter sig om vart annat vilket i sig skapar förhandlingsprocesser som är en viktig del i genomförandeprocessen (Sannerstedt, 2001:23).

Idag kritiseras den tidigare diskursen för en allt för positivistisk syn på implementeringsproblemet. Kritikerna menar att forskningen bör inriktas på förståelse snarare än generaliseringar, samt ett mer bottom-up-perspektiv. Den positivistiska forskningen samt bristen på teoribildning har resulterat i att det finns ett antal generaliseringar som inte bidrar till kumulativiteten. Att kumulativiteten inte utvecklas beror på att de generaliseringar som har producerats inte är allmängiltiga och bidrar inte med ny information i specifika fall. Detta gör att forskare inte kan ta sin utgångspunkt i föregående studier (Sannerstedt, 2001:44).

Idag lägger man istället mer fokus på nätverksperspektivet som baseras på att forskningen tar sin utgångspunkt i att politikens genomförande utgår från det genomförande ledet och att de centrala besluten inte ger forskaren tillräckligt med vägledning för att dra korrekta slutsatser. Samhällsutvecklingen gör att beslutsfattande och genomförande delas upp på flera olika nivåer mellan statliga, regionala, kommunala och privata aktörer vilket resulterar i att utgången inte alltid är förutsägbar vilket gör att nätverksperspektivet har fått ett större genomslag. Kritiker till det traditionella perspektivet menar att för att få klarhet i forskningen och den allt mer komplexa strukturen är nätverksperspektivet att föredra.

## 2.3 Implementeringsteori

Enligt Lennart Lundquist finns det tre förklaringsfaktorer till varför det uppkommer problem i implementeringsprocessen. Dessa förklaringsfaktorer redogörs för i boken *"Implementation steering"*. Lundquist menar att huruvida implementeringen lyckas eller inte är beroende av den styrandes duglighet och prioriteringar samt tre olika egenskaper/faktorer hos den styrde; kan, vill och förstår. (Lundquist, 1992:75). Den första förklaringsfaktorn menar att det kan uppkomma oklarheter i tolkningen av de direktiv som givits av beslutsfattarna. En bristfällig tolkning av direktiv gör det svårt att genomföra en implementering i linje med beslutsfattarnas intentioner. För det andra kan det finnas resursbrist av olika slag som gör att det uppkommer problem i genomförandet. För det tredje kan det hos den verkställande aktören saknas en vilja att genomföra implementeringen vilket skapar en intressekonflikt i implementeringen. (Lundquist, 1987:43)

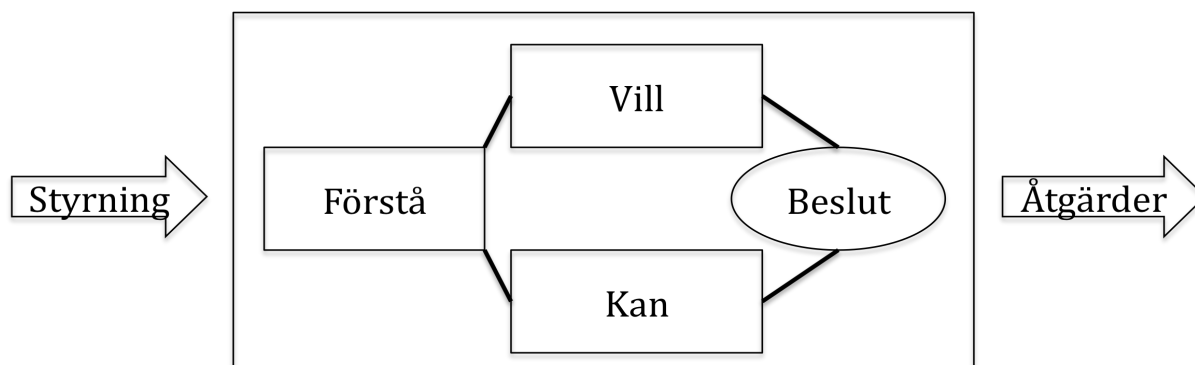


Fig. 1 Den styrdes egenskaper (Lundquist, 1992:75)

### 2.3.1 Faktor 1 – Kunna

Det är viktigt att det finns en förmåga att verkställa de direktiv som har givits. En relevant fråga som bör ställas är om det finns tillräckligt med resurser för att möjliggöra direktiven i form av kunskap, inflytande och handlingsförmåga (Lundquist, 1992:76). För att genomföra politiska beslut krävs det att tillämparen besitter en rad olika resurser. Personal, kunskap och kapital är alla exempel på resurser som ofta krävs för en lyckad implementering. Det finns många exempel där bristande resurser är orsaken till en misslyckad implementeringsprocess. Däremot gäller det att kritiskt granska de olika faktorerna innan man drar slutsatsen att implementeringsprocessen misslyckades på grund av resursbrist då det är vanligt förekommande att beslutsfattare är medvetna om de resursbrister som finns men väljer att sikta på ambitiöst satta mål. Bristerna är i vissa fall redan kalkylerade för och de målsättningar som gjorts är att betrakta som ambitiösa riktmärken för verksamheten. Bristande resurser är i dessa sammanhang alltså inte att se som implementeringsproblematik. Beslutsfattaren kan i vissa avseenden vara fullt medveten om att de målsättningar som gjorts inte kommer att uppfyllas. Tillämparen får istället disponera de resurser som står till dennes förfogande (Sannerstedt, 2001:35-6). Finns det en brist på kapacitet hos aktören i verkställandet av implementeringen har den styrande möjlighet att vidta åtgärder för att kompensera för de brister som uppkommer innan processen inleds (Lundquist, 1992:76).

### 2.3.2 Faktor 2 – Förstå

Förståelsen för beslutet handlar om huruvida aktören förstår innebörden i de beslutandes direktiv: kan han eller hon tolka den lagtext som ligger till grund för implementeringen? ofta är implementeringsdirektiv svårtolkade även för den insatta (Lundquist, 1992:76). Om ett beslut misstolkas av tillämparen så kommer de konsekvenser som eftersträvades från beslutsfattarens sida inte att infrias på det sätt som det var tänkt från början. Finns det en bristande förståelse från tillämparens sida är det viktigt att samtliga missförstånd eller klarlägganden är

utreda innan implementeringsfasen inleds. En förståelse för styrningen skapas genom utbildning och upplysning (Sannerstedt, 2001:35).

### 2.3.3 Faktor 3 – Vilja

Även om det finns tillräckliga resurser samt en förståelse för implementeringen är det viktigt att det finns en vilja hos tillämparen att genomföra implementeringen. Det kan finnas många olika skäl till att det saknas en ambition och vilja hos aktören till att verkställa direktiven. Brist på vilja hos den verkställande aktören är problematiskt. Beslutsfattarna måste då utöva sitt inflytande för att ingjuta en ambition eller vilja hos aktören och detta kan vara svårt då den verkställande kan ha mycket goda anledningar till varför denne inte vill genomföra de direktiv som givits. En ytterligare svårighet i händelse av att politikerna ändrar den generella styrningen i syfte att övertala de som är negativt inställda till direktiven riskerar man att de som redan är positivt inställda börjar tveka. När de styrande är tvungna att motivera och försvara sitt beslut kan det skapa en osäkerhet hos tillämparen (Lundquist, 1992:76-7).

### 3 Det svenska miljömålssystemet

Riksdagen antog 2010 målen för hur kvaliteten av miljön ska se ut 2020 på 16 olika områden. Bakgrunden till beslutet är att man vill ha en hållbar utveckling som inte påverkar framtida generationers möjligheter till utveckling. Riksdagen beslutade om en ny struktur för Sveriges miljöarbete (MJU25), enligt beslutet ska miljöarbetet struktureras enligt följande:

- Ett generationsmål som syftar till att precisera inriktningen för den samhällsomställningen som måste ske inom en generation för att uppnå miljömålen.
- Miljökvalitetsmål som syftar till att beskriva de målsättningar man har för en framtida miljö.
- Etappmål som syftar till att stegvis möjliggöra miljökvalitetsmålen och generationsmålen.

Vidare skall miljömålen fortfarande vara ambitiösa men dock inte formuleras på ett sådant sätt som gör dem ouppnåeliga. Miljömålssystemet skall vidare bli effektivare genom att särskilja uppföljning och utvärdering från att utveckla strategier, styrmedel och åtgärder. Naturvårdsverket tilldelas ett utökat ansvar för att koordinera myndigheternas miljöarbete (Riksdagen, 2010).

*Generationsmålet* är i sig uppdelat i sju stycken olika punkter som beskriver hur samhället behöver förändras för att miljökvalitetsmålen ska uppnås. Samtidigt bygger generationsmålet huvudformulering, att vi ska lösa de stora miljöproblemen, på att vi uppnår miljökvalitetsmålen. Generationsmålet är alltså en förutsättning för och beroende av att vi ska uppnå miljökvalitetsmålen (FU, 2012:108).

”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.” (Riksdagen, 2010)

*Miljökvalitetsmålen* utgörs av 16 olika preciserade mål som syftar till att beskriva det kvalitativa tillstånd som miljön ska befinna sig i till 2020. Preciseringarna av målen används för att fortlöpande utvärdera implementeringens framskridande. Preciseringarna utgör även underlaget till den uppföljning och utvärdering som ligger till grund för bedömningen som fastställer huruvida målen kommer att uppnås eller ej (Miljömål, 2012).



*Etappmålen* har ersatt de tidigare delmålen och liksom delmålen syftar de till att underlätta arbetet med att nå generations- och miljö kvalitetsmålen. Etappmålen skiljer sig från miljö kvalitetsmålen genom att de identifierar den form som man vill att samhällsutvecklingen skall anta. De syftar alltså inte till att redogöra för vilken kvalitet miljön ska ha vid en tidsbestämd punkt.

Utöver de ovannämnda funktionerna är den gemensamma funktionen för etapp- och kvalitetsmålen att vara vägledande för samtliga myndighetsverksamheter men även för andra aktörer.

För att stödja länsstyrelserna och andra myndigheter i miljömålsarbetet har man bildat ett samverkansorgan som syftar till att vägleda och samordna det nationella, regionala och lokala arbetet.

*Regional utveckling och samverkan i miljömålsystemet* – RUS ansvarsområden inkluderar länsstyrelsernas gemensamma åtaganden och andra aktörers och myndigheters samverkan i miljömålsystemet. Organisationen fungerar vidare som en länk mellan det regionala, nationella och lokala miljömålsarbetet vilket betyder att arbetsuppgifterna sprider sig över hela miljöarbetets spektra, från uppföljning till åtgärdsarbete. Organisationen finansieras genom anslag från Naturvårdsverket och utgörs av en arbetsgrupp med representanter från länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting (Stockholms län, 2013).

Bilden nedan redogör för arbetet med implementeringen av miljömålen.

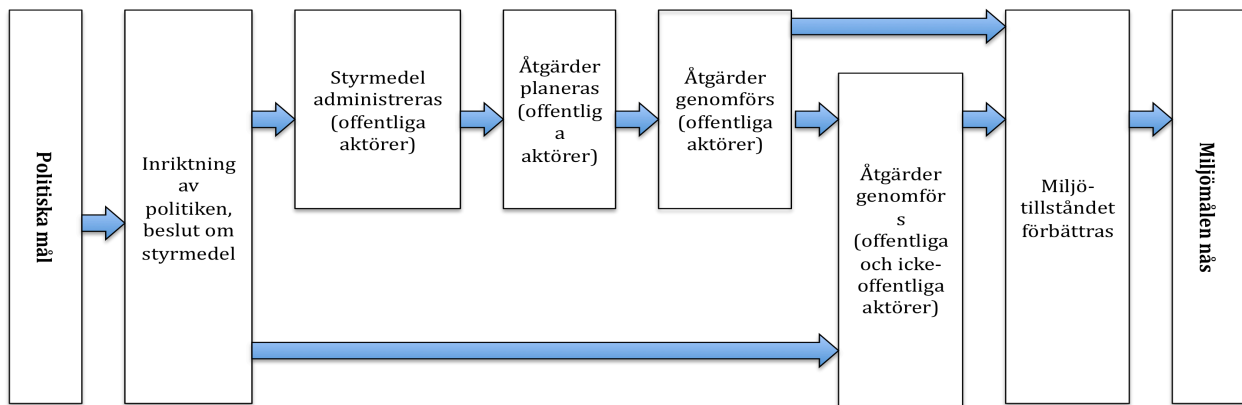


Fig. 2 (FU. 2012:47)



## 3.1 Arbetsstruktur

Sedan publikationen av ”*the Brundtland Report*” har miljöarbetet skett på en internationell nivå i ett försök att minska den totala klimatpåverkan. Många av de problem vi står inför idag är landsöverskridande och kan endast lösas genom en internationell samverkan vilket gör EU till en viktig aktör i utformandet av målen. Men för att nå upp till de globala målen måste man starta på en nationell nivå. För att genomföra en förändring på nationell nivå måste riksdag, regering, myndigheter och andra aktörer arbeta tillsammans. Under 2010 antog riksdagen miljö kvalitetsmålen för vilka regeringen har det övergripande ansvaret.

Regeringens övergripande ansvar har i sin tur delegerats till myndigheter som innehar de resurser för att implementera dessa mål, åtta olika myndigheter ansvarar för ett eller flera miljö kvalitetsmål. Dessa myndigheter ansvarar även för uppföljningen samt utvärdering av dessa, samtidigt verkar andra myndigheter inom sina respektive ansvarsområden för att målen ska uppfyllas. För att nå en bred politisk konsensus kring miljöfrågorna har man inrättat Miljörådsbildningen vars syfte är att konsultera regeringen i hur man kan uppnå målen på ett kostnadseffektivt sätt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Miljömålen, 2013).



Naturvårdsverket är den myndighet som samordnar uppföljning, kommunikation och tillämpning av samhällsekonomiska konsekvensanalyser av miljö målen. Utöver redan nämnda ansvarsområden har Naturvårdsverket även ansvar för att enskilda miljö kvalitetsmål uppnås.

Länsstyrelserna och Skogsverket har även de en övergripande och samordnande roll i egenskap av regionala miljö myndigheter. Arbetsuppgifterna för dessa myndigheter inkluderar men är inte begränsade till att utforma ett samarbete med regionala myndigheter, näringsliv och frivilliga organisationer. Mer specifikt arbetar länsstyrelserna med indikationer, uppföljning samt åtgärder av de regionala miljö målen. Ytterligare arbetsuppgifter är att utveckla regionala miljö mål i samarbete med kommunerna och andra aktörer i regionen. Länsstyrelserna ska även ge underlag till och i samarbete med kommunerna formulera lokala mål och åtgärdsstrategier. Den regionala utvecklingen har en nära anknytning till miljöfrågorna, länsstyrelserna ansvarar för den fysiska planeringen och regional- och miljö politik vilket sker i samarbete med kommunerna och regionförbunden (Miljömålen, 2013).

Det mer praktiska genomförandet av miljö målen ligger hos kommunerna, det är deras uppgift att översätta de nationella målen till lokala åtgärder samt föra en politik som främjar miljön. Detta ansvar delas med näringslivet som strukturerar sitt miljöarbete i enlighet med de direktiv som ges av kommunerna (Miljömålen, 2013).

## 3.2 Styrmedel

Styrmedlen är ett av statens primära verktyg för uppnå miljömålen. Styrmedlen används till att vidta åtgärder som påverkar miljöutvecklingen rätt i riktning. Bilden nedan visar en förenklad version av hur implementeringen av miljömålen fungerar genom en interventionskedja. (FU 2012:45).



Fig. 3 (Källa: FU, 2012:82)

Styrmedlen kan delas upp i fyra olika kategorier: administrativa, ekonomiska, information samt forskning och utveckling. Dessa måste ofta kombineras för att man ska kunna uppnå ett bra resultat i implementeringen av miljömål (FU, 2012:82). I implementeringen av miljömålen är samtliga kategorier en förutsättning för att man ska lyckas att implementera miljömålen. Styrmedlen fördelas mellan länen beroende av behov. De län som är i störst behov av styrmedel tilldelas alltså mer pengar. Detta betyder att de län som har lyckats bra med miljömålsarbetet får mindre anslag än de som lyckats mindre bra. Ett bra exempel är kalkning av sjöar och vattendrag där de länen med störst problem tilldelas ett större anslag (Respondent 1).

### 3.2.1 Administrativa

De administrativa styrmedlen utgörs allmänt av miljöbalken och i synnerhet av 1 kap. 1§ som fastslår balkens syfte: ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.” Denna paragraf ligger till grund för miljö kvalitetsmålen då dessa är en pragmatisk utformning av begreppet hållbar utveckling. Miljöbalken ligger även till grund för samtliga prövnings- och tillsynsarbeten vilket i praktiken innebär den fortlöpande kontrollen och efterlevnaden av miljöbestämmelserna. De administrativa styrmedlen ligger i många fall till grund för de ekonomiska och informativa styrmedlen. (FU 2012:83-4)

### 3.2.2 Ekonomiska

De ekonomiska styrmedlen som används i arbetet med miljömålen är till för att styra utvecklingen i en mer miljömedveten och hållbar inriktning. De ekonomiska medlen kan fungera på olika sätt, antingen som motiverande i form av subventioner och bidrag eller som straffande i form av avgifter och skatter.

Subventionerna syftar främst till att utveckla tekniker som inte är marknadsbärande, men samhällsnyttiga ur ett miljöperspektiv. Bidragen fungerar även genom att de sätter ett pris på faktorer som är viktiga för miljön men som i dagsläget inte har någon marknad, exempelvis öppna landskap och biologisk mångfald. De straffande medlen innebär att de som förorenar mest ska betala skatt för den åverkan de har på miljön. Den största delen av miljöskatterna tas ut av de som har störst påverkan på miljön dvs. energi- och transportsektorn (FU, 2012:84-5). I arbetet med miljömålen har alla miljömål i princip samma dignitet, däremot finns det prioriterade områden. Västra Götaland får exempelvis tillgång till betydligt mer resurser än Stockholms län för att man har sämre förutsättningar att implementera målen (Respondent 1).

### 3.2.3 Informativa

Informativa styrmedel syftar i detta fall till att skapa en medvetenhet och delaktighet för att uppnå miljömålen på ett bra sätt. Det fungerar även som ett underlag till att införa nya samt att förbättra ekonomiska och administrativa styrmedel. Informativa styrmedel används ofta för att skapa en acceptans hos allmänheten men även i den interna organisationen gällande införandet av nya styrmedel.

I miljöarbetet har man arbetat mycket med att engagera befolkningen genom att föra en öppen dialog om vad det är som händer samt att man redovisar de resultat som man kommer fram till. Det är även viktigt för myndigheterna att föra en dialog med andra aktörer då miljömålssystemet berör många olika aspekter av samhället och för att lyckas genomföra målen måste samtliga samhällsaktörer vara informerade. I detta avseende är det viktigt att redovisa de resultat som uppnås för att visa att de åtgärder som verkställs har en effekt. De informativa styrmedlen är mycket viktiga för att samordna olika aktörer och för att lösa konflikter dem emellan (FU, 2012:85-6)

## 3.3 Det kvalitativa miljömålet ”bara naturlig försurning”

Försurning är och har under en lång tid varit ett allvarligt miljöproblem i Sverige, under 1980-talet var denna fråga av samma magnitud som klimatfrågan är idag. Många sjöar och marker är hårt drabbade, främst i de västra delarna av landet. Dock har nedfallet av de försurande utsläppen minskat och vi har till stor del kommit till rätta med de nationella utsläppen (Respondent 1). Försurningen av svenska vattendrag och marker kan leda till att djurarter blir utrotade vilket i förlängningen leder till att artsammansättningen i ekosystemet förändras. Ur ett samhällsekonomiskt och miljöulturellt perspektiv leder försurade ämnen i luft och nederbörd till en ökad erodering av byggnader och kulturhistoriska föremål (Miljömål, 2012). Miljömålet ”bara naturlig försurning” som är definierat av riksdagen lyder:

"De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar." (FU, 2012:196).

Nationellt sett kommer vi inte att nå upp till detta mål, däremot finns det regionala avvikelser. Stockholms län är en av få regioner som har lyckats, med de styrmedel som tilldelats, att uppnå miljömålet. Västra Götalands län är ett exempel på län där man inte kommer att uppnå de mål som man har satt upp trots att utvecklingen idag är positiv (Miljömål, 2012). För att motverka försurningens negativa effekter av vattendrag och marker kalkas ett stort antal sjöar och vattendrag för att neutralisera försurningen. För kalkning av sjöar kan regionerna ansöka om statliga bidrag som täcker 85-100% av totalkostnaderna. Bidragen varierar beroende på i vilken omfattning länen är i behov av stödåtgärder (Respondent 1). Indirekt arbetar länsstyrelserna ganska mycket med försurningsmålet genom kalkningsverksamheten och våra uppdrag inom vattenförvaltningsarbetet via EU:s vattendirektiv (Respondent 2).

En fundamental problematik kring försurning av vatten och marker är att det tar lång tid för naturen att återhämta sig från den av människan förorsakade försurningen, det finns en fördröjningseffekt mellan effekt och verkan. Detta betyder att även om man gjort allt som möjligtvis kan göras så kommer detta inte att visa sig förrän naturen har återhämtat sig. Miljömålet "bara naturlig försurning" är i stor utsträckning beroende av internationell påverkan och i förlängningen även internationella åtgärder. För att komma till bukt med dessa stora problem är det viktigt att träffa internationella avtal som begränsar utsläppen som har en gränsöverskridande åverkan. Nationellt sett är vi i behov av lagstiftning som begränsar utsläppen av kväveoxider som försurar vatten och marker. Enligt rapporten fördjupad undersökning 2012 måste de redan existerande strategier för hanteringen av miljöproblemen såväl som effektfullare styrmedel utvecklas för att uppnå miljömålet (Respondent 1).

### 3.3.1 "Bara naturlig försurning" – Västra Götalands län

Enligt naturvårdsverkets analys och bedömning kommer Västra Götalands län inte att uppnå miljömålet "bara naturlig försurning" fram till 2020 (Miljömål, 2012).

Under de senaste åren har det genomförts omfattande åtgärder i regionen som bedöms förbättra tillståndet i naturen, åtgärderna har dock ännu inte genererat någon tydlig miljöförbättring. Detta beror till stor del på att åtgärderna överskuggas av den negativa utvecklingen av klimatförändringar och skogsbrukets brist av anpassning till markens försurningskänslighet. Återhämtningen i Västra Götaland är beroende av mängden av det kvarvarande sura nedfallet vilket gör det svårt att se direkta effekter av en minskning. Situationen är alltså svårbedömd då det tar tid innan man ser effekten av de åtgärder som har vidtagits av ansvariga myndigheter. Förhoppningsvis kommer

man i framtiden att kunna se effekterna av de åtgärder som vidtas idag. Dock behöver, till en följd av fördröjningseffekten, inte målet vara uppfyllt för att räknas som uppfyllt. Har man gjort allt som står i sin makt för att bekämpa försurningen av miljön kommer målet att betraktas som uppfyllt. Försurningsfallet har en återhämtning på flera årtionden (Respondent 1).

Vattendragen påverkas till stor del av omkringliggande marker och kan därför inte förväntas att återhämta sig innan markerna har återställs. Återställningen tar därför lång tid och är beroende av ekonomiska styrmedel (Respondent 1).

Enligt respondent 1 är länets rådighet till stora delar begränsad i frågan om försurning. Många faktorer i miljömålen ligger utanför länsstyrelsens kontroll och miljömålet ”bara naturlig försurning” är inget undantag då många av de försurande utsläppen kommer från andra nationer. Västra Götaland har på grund av sitt geografiska läge fått ta emot mycket försurande luftföroreningar från utlandet. Detta i kombination med att berggrunden generellt sett är naturligt surare än i andra delar av Sverige gör att marken har en sämre återhämtningsförmåga från försurande effekter så som nederbörd, luftnedfall och skogsbruk (Respondent 2).

Respondent 1 hävdar vidare att de försurande faktorer som länsstyrelsen faktiskt kan påverka är den försurning som orsakas av skogsindustrin, vilket är ett ökande problem i dagsläget. Påståendet får stöd i rapporten Regionala miljömål 2011 där det fastställs att även om skogsindustrins påverkan i dagsläget är svår att bedöma så visar indikatorer på en ökad åverkan under senare år till en följd av att det försurande nedfallet har minskat. Skogsbruket har alltså ett stort ansvar i arbetet med att nå miljömålet, det är viktigt att försurningspåverkan inte eskalerar. För att klara den uppgiften måste de verksamma styrmedlen utökas. En ökad skogsproduktion kan komma att påverka markens chanser att återhämta sig (Respondent 1). Skogsbruket bidrar till de försurande effekterna genom att man vid avverkning av skogar frigör baskatjoner (vilka kan buffra försurning och är bundna till rötter, stammar och grenar) vid avverkningen utan att lämna kvar tillräckligt med biomassa som, genom förmultning, återför baskatjonerna till naturen. Detta i kombination med att naturens egen buffertkapacitet är så pass uttömd i länets marker kommer det ta mycket lång tid innan den naturliga buffertförmågan är återställd. Detta betyder att den kalkning som i stor omfattning bedrivs idag måste fortgå i en lång tid framöver för att vattnens pH-värde inte ska försuras, vilket har en förödande inverkan på ekosystem och livsmiljöer. Kalkningen är således den enkom viktigaste åtgärden, både kort- och långsiktigt, i länet för att motverka försurandet av sjöar och vattendrag. I detta arbete har länsstyrelsen tillsammans med kommunerna en central roll. När det gäller utsläpp av luftföroreningar ligger ansvaret främst på nationell nivå, detta arbete utgörs främst av Sveriges deltagande och utvecklande av internationella konventioner (Respondent 2).

### 3.3.2 ”Bara naturlig försurning” – Stockholms län

I Stockholms län har man enligt naturvårdsverkets rapporter redan lyckats att uppnå miljömålet ”bara naturlig försurning” till 2020, dock måste arbetet fortskrida för att minska nedfallet av försurande ämnen (Miljömål, 2013). En bidragande faktor till detta är att vatten- och markområden i Stockholms län är relativt sett motståndskraftiga mot försurning. En annan minst lika viktig förklaringsfaktor till att Stockholms län har lyckats att implementera miljömålet är att förekomsten av försurande nederbörd i Svealand är begränsad (sthlm län försurning). Respondent 1 menar att den huvudsakliga förklaringsfaktorn till att Stockholms län har lyckats att implementera miljömålet ”bara naturlig försurning” är naturens egna förutsättningar att bryta ner försurande ämnen.

Kalkningar av sjöar har minskat radikalt i regionen till en följd av att försurningen har minskat under de senaste åren och indikationer visar på att arbetet kommer att upphöra inom de närmaste åren (Stockholms län, 2013).

## 3.4 Förmåga att genomföra direktivet

### 3.4.1 Kunna

Enligt respondent 1 finns det en förmåga hos länsstyrelsen att hantera arbetet med miljömålen. På det sättet arbetsstrukturen är uppbyggd vet länsstyrelsen hur man ska gå tillväga för att hantera miljöproblemet. Uppföljningar och åtgärder är en viktig del i detta arbete. Enligt rapporten ”Ett steg på vägen”, som utgivits av Naturvårdsverket, är styrmedlens tillämpning inte otillräcklig och man bedömer även att de åtgärder som vidtagits till följd av styrmedlen är tillräckliga samt att resurserna är tillräckliga för genomförande (FU, 2012:43).

Enligt respondent 2 saknas det ett nationellt fokus och samordning för att man ska kunna genomföra effektiva åtgärdsinsatser, både hos statliga myndigheter och i den privata sektorn – exempelvis skogsindustrin. Försurningen i Västra Götalands län är bland annat ett resultat av andra länders åverkan som når den västsvenska kusten genom vindmönster i Nordeuropa. Det har, internationellt sett, under de senaste årtiondena skett stora minskningar av bland annat svavelutsläpp. Samma sorts minskningar behövs även för kväveföroreningar där utvecklingen går långsamt och där fler styrmedel behövs. Beskattningarna på utsläpp bör enligt respondent 2 ökas för att skapa incitament till att utveckla effektivare och renare tekniker. Det finns exempel på företag som tar mer ansvar än andra inom skogsindustrin, Södra Skogsägarna arbetar med återförning av aska som ett krav när de avverkar grenar och toppar. Återförningen av aska hjälper till att neutralisera marken och motverkar därigenom försurningen. I denna fråga skiljer sig inte Västra Götaland från något annat län, skogsnäringen behöver ta ett större ansvar i hela landet när det gäller påverkan av försurning och andra miljöproblem som är förknippade med industrin (Respondent 2). Respondent 2 efterfrågar därför även en fördjupning av det samarbete med skogsindustrin som finns idag.

Skogsstyrelsen har en viktig roll i att komma till bukt med försurningsproblematiken.

Angående de informativa styrmedlen menar respondent 2 att folkbildningen kring den egna klimatpåverkan är ganska bristfällig. Medvetandet kring den egna klimatpåverkan skulle ge en knappt mätbar förändring, dock är den mycket viktig ur ett mer långsiktigt perspektiv för att uppnå en förändring i klimatpåverkan.

### 3.4.2 Förstå

Sedan april 2012 arbetar länsstyrelserna utifrån nya preciseringar av miljömålen. Idag arbetar riksdagen med att utforma som syftar till att beskriva mått och manualer för varje precisering och kvalitetsmål. Manualen skall vidare beskriva hur målen ska följas upp rent pragmatiskt, och även redogöra för regionala perspektiv och förutsättningar. Dessa målmanualer ska tas fram just för att det finns en brist på tydlighet i de nationella direktiven. Målmanualerna ska bidra till att länsstyrelserna ska genomföra arbetet på ungefär samma sätt. Men trots att dessa målmanualer ännu inte har utvecklats så menar respondent 1 att länen tänker på ett ungefär likartat sätt i sitt arbete med att nå målet ”bara naturlig försurning”.

Enligt respondent 2 är målen inte svåra att förstå i sin utformning. Frågan för länsstyrelsen handlar mer om vilken roll man vill ha i frågorna kring försurning i avseende åtgärdsarbete, konkreta åtgärder, förebyggande information etc. Även om förståelsen för uppgiften är klar för Länsstyrelserna är miljömålet ”bara naturlig försurning” en resursfråga, både Västra Götalands län och Stockholms län har många andra uppdrag och ansvarar även för de andra miljömålen. Däremot finns det inte någon riktad prioritering kring miljömålsarbetet, att man väljer att arbeta men ett mål medan man åsidosätter ett annat.

### 3.4.3 Vilja

Nationellt sett har man arbetat med försurning sedan 1970-talet. Under denna tid var miljöproblemen mycket större än vad de är idag och man kan se en fortsatt positiv utveckling i miljöarbetet gällande ”bara naturlig försurning”. Att man har arbetat hårt med denna fråga i över 40 år indikerar att det finns en vilja att komma till bukt med de problem som genererar försurning i vatten och sjöar. Försurning är ett område som länsstyrelserna har arbetat med sedan 1980-talet och är således en väl inarbetad verksamhet (respondent 1). Organisationen besitter således de kunskaper som krävs för att implementera miljömålet, däremot menar respondent 2 att det finns en för låg ambitionsnivå på det arbetet som bedrivs idag. Arbetet måste ses mot bakgrund av hur lång tid försurningspåverkan har pågått samt de naturliga förutsättningarna och försurningar som finns i länet. Respondent 2 menar alltså att man borde ha kommit längre i arbetet mot försurning med tanke på hur lång tid man har arbetat med problemet. Vidare finns det enligt båda respondenterna inga inomorganisatoriska motsättningar som skulle kunna försvåra implementeringsprocessen.

## 4 Analys och resultat

I denna del redovisas studiens resultat. Här redogörs för de förklaringsfaktorer som ligger till grund för den misslyckade implementeringen av ”bara naturlig försurning” i Västra Götalands län samt en återknytning till den teori som studien tar sin utgångspunkt i.

### 4.1 Förklaringsfaktorer

Försurningen skapas främst av källor utanför Sverige och länsstyrelsen kan inte med nationella styrmedel påverka andra, internationella aktörer. För att komma till bukt med externa aktörers åverkan måste Sverige som nation verka på en internationell nivå för att på så sätt motverka de internationella försurningarna. Utan internationella regleringar kommer arbetet gå i cirklar där man endast kan bekämpa symptomen och inte de bakomliggande orsakerna till problemet.

Trots det faktum att miljömålet ”bara naturlig försurning” i Västra Götaland är i mångt och mycket beroende av externa aktörer finns det fortfarande åtgärder på nationell nivå som måste vidtas i större utsträckning. För att komma till bukt med försurningen i vatten och sjöar måste man utveckla de informativa, ekonomiska och administrativa styrmedel som finns idag. Utvecklade styrmedel skulle även kunna generera ett nationellt fokus som eftersöks av insatta myndighetspersoner. De styrmedel man har idag är uppenbart otillräckliga i relation till förutsättningarna och således blir även åtgärderna otillräckliga och uppnår inte en önskad effekt. Det finns konkreta förslag på vad man kan göra för att minska försurningen av vatten och mark. Dessa förslag inkräktar dock på skogsindustrins intressen vilket gör man måste utöka det samarbete som redan finns samt att regeringen ålägger industrin med ett större ansvar. Det är viktigt att skogindustrin tar ett större miljöansvar än vad de gör idag, det finns föregångsexempel att ta efter.

Västra Götalands läns misslyckade implementering av miljömålet kan alltså till stor del förklaras genom externa aktörers utsläpp som i sin tur påverkar den västsvenska miljön. Detta i kombination med att berggrunden generellt är naturligt surare i länet än i andra delar av landet gör att det inte går att implementera målet inom tidsramen. I fallet Västra Götalands måste man fortsätta att behandla symptomen av försurningen i väntan på att man når en internationell överenskommelse som möjliggör en begränsning av försurande ämnen i luften. Ett internationellt konsensus kring försurande ämnen är avgörande för att man skall komma till bukt med miljöproblemen på en nationell, och i förlängningen en regional, nivå.



Stockholm läns lyckade implementering av miljömålen kan huvudsakligen förklaras genom att naturen i regionen besitter naturliga förutsättningarna för att hantera försurningen av markerna. Kombinationen av de tilldelade styrmedlen, åtgärdsprogram och de naturliga förutsättningarna gör att man lyckats implementera miljödirektivet innan tidsfristens slut.

Detta betyder att naturliga förutsättningar spelar en avgörande roll i implementeringen av miljömålet ”bara naturlig försurning”. Västra Götaland påverkas i större utsträckning av försurande nederbörd samtidigt som man saknar de naturliga förutsättningarna för att lyckas implementera miljömålet. Goda naturliga förutsättningar är alltså i sig en förutsättning för att länen med tilldelade styrmedel ska kunna uppnå miljömålet ”bara naturlig försurning”.

Hade naturen i Västra Götalands besittit liknande förutsättningar samt liknande geografiskt läge som Stockholms län kanske regionen skulle ha större chanser att genomföra de direktiv som man har blivit tilldelade. Kombinationen av sämre förutsättningar och större åverkan från andra nationer gör att man inte kan implementera de kraven som ställts på regionen.

## 4.2 Kunna

Det finns en förmåga att verkställa de direktiv som har givits avseende kunskap och handlingsförmåga, dock kan det saknas inflytande när det gäller att påverka externa aktörer samt den nationella skogsindustrin. Lundquist menar att om det finns en brist på kapacitet hos aktören i verkställandet av implementeringen har den styrande möjligheten att vidta åtgärder för att kompensera dessa brister. Då det främst är skogsindustrin som i dagsläget går att påverka är det upp till regeringen att utöka industrins miljöansvar i denna fråga. De administrativa styrmedlen spelar en viktig roll i detta sammanhang. En utökad och hårdare lagstiftning kring försurande ämnen som kväve och dylikt är ett exempel hur man på ett bättre sätt skulle kunna anpassa skogsbruket för att uppnå miljömålet ”bara naturlig försurning”.

## 4.3 Förstå

Enligt respondenterna samt den information som finns tillgänglig i rapporter etc. är direktiven tydliga i sin utformning och varje myndighet vet vad som förväntas av dem. Man arbetar likartat med miljömålen i länen och arbetet genomsyras av ett liknande tillvägagångssätt i samtliga län. Man arbetar för nuvarande med att utveckla ännu tydligare målmanualer för att arbetet ska genomföras på ett tydligt och koordinerat sätt. Det föreligger alltså ingen brist i detta avseende mellan aktören och tillämparen.

## 4.4 Vilja

De slutsatser som man kan dra av intervjuerna är att det finns en vilja att genomföra de direktiv som tilldelats myndigheterna. I och med att man nationellt sett har arbetat med försurningsproblematiken under närmare 40 år finns det en väl etablerad organisation inom länen. Det föreligger heller inga interna motsättningar inom organisationen som försvårar arbetet. Däremot menar en respondent att ambitionsnivån är låg sett till den tidsperiod man har arbetat med problemet. Arbetet med att motverka försurningen av marker och vatten har pågått under en lång tid och man borde därför se en mer utvecklad organisation som förespråkar förbättrade administrativa styrmedel.

Sammanfattningsvis kan man säga att det finns en vilja, förståelse och i en viss utsträckning förmåga att uppfylla miljömålet ”bara naturlig försurning”. De främsta förklaringsfaktorerna till att man i Västra Götaland inte når målet är förhållanden som Länsstyrelsen inte råår över. Det främsta ansvaret ligger fortfarande på regeringen och således måste de resurser som saknas skjutas till innan vi kan se en förändring i naturens tillstånd.

Den slutsatsen man måste dra är att styrningsmedlen är otillräckliga sett till de förutsättningar som länet har. För att styrningsmedlen ska vara verksamma krävs det vissa naturliga förutsättningar. Man måste även ta hänsyn till att naturen har en lång återhämtningstid vilket försvårar utvärderingsarbetet av miljömålen.

## 5 Diskussion

Syfte med denna studie var att undersöka och förklara varför Västra Götaland län misslyckas med att implementera miljömålet ”bara naturlig försurning”. Detta var även huvudfrågeställningen som visade sig ha ett mer komplex svar än förväntat. En rad faktorer gör att det är svårt att implementera miljödirektivet. Den främsta förklaringsfaktorn är naturens naturliga förutsättningar, men det finns även andra förklaringar som gör att man inte når målsättningen. Otillräckliga styrmedel i relation till förutsättningar, riksdagens ambitiösa målsättning samt påverkan från externa aktörer är alla en del av förklaringen till att länet inte når målsättningen inom tidsramen.

De kompletterande frågeställningarna som syftade till att ge en mer omfattande klarhet i den huvudsakliga frågeställningen visade sig ha reellt enkla svar men förhoppningsvis bidrog de till en ökad förståelse till varför man i Västra Götalands län inte lyckas att implementera målet. Hypotesen om det finns för få resurser för att man skall kunna uppnå de önskvärda resultaten visade sig stämma till viss del. Med de förutsättningar som finns i Västra Götaland är styrmedlen inte tillräckliga. Att naturens egna förutsättningar hade en så stor inverkan på implementeringsprocessen gällande miljömålen var inte väntat.

Styrmedlen anses enligt en rapport av Naturvårdsverket vara tillräckliga för att man ska komma till bukt med de nationella problemen samt genomföra de åtgärder som krävs. Detta visar på en låg ambitionsnivå från de styrandes sida. Att man inte tar förutsättningar med i beräkning visar på ett kortsiktigt tänkande. Även om anslag till exempelvis kalkning distribueras efter behov misslyckas man med att åtgärda grundproblemen. Kalkningen är och förblir en behandling av symptomen och inte en lösning på problemet. Man bör ha i åtanke att även om miljömålen är indelade i olika kategorier finns det inga vattentäta skott dem emellan. Naturen lever i symbios och således även miljö kvalitetsmålen. Många miljömål är därför i förlängningen beroende av varandra vilket betyder att för att lyckas med ett måste man lyckas med flera andra.

Riksdagens utformning av miljömålen strävar efter att inte vara ouppnåeliga i sin utformning men då miljömålet ”bara naturlig försurning” till stor del är beroende av andra nationers miljöarbete är utformningen i sin utformning ganska naiv. Sett utifrån Västra Götalands förutsättningar är riksdagens utformning av miljömålet ”bara naturlig försurning” är inte uppnåelig. Om man ser på målets utformning är det en stor återhämtning som behöver ske, framförallt med tanke på att återhämtningen i miljön sker mycket långsamt. Det är för kort tid kvar tills målet ska vara nått för att målet ska kunna nås även om utvecklingen i vissa delar är positiv gällande försurningen. En förklaringsfaktor blir således att Riksdagens utformning av miljömålen i kombination med regeringens beslut om styrmedel är undermålig. Handlar det då om att direktivet är ouppnåeligt i sin utformning eller

att det föreligger ett implementeringsproblem? Även om åsikterna går isär angående styrmedlens tillräcklighet finns det enligt Naturvårdsverket finns en förståelse, kunskap samt styrmedel för att man ska kunna uppnå miljömålet. Samtidigt som riksdagen har en hög ambitionsnivå i miljöarbetet finns det konkreta åtgärder som man kan vidta på nationell nivå. Beskattning av kväveutsläpp samt att ålägga skogsnäringen med ett utökat ansvar för de miljöproblem som är förknippade med industrin är två konkreta mål som man kan arbeta mot. Det är märkligt att riksdag och regering har ett ambitiöst miljömålsprogram samtidigt som de inte vidtar nödvändiga åtgärder för att målen ska nås inom det beslutade tidsperspektivet. Samtidigt måste man ta i beaktande att detta är en lång process och det kommer att ta lång tid innan naturen kommer att bli återställd, varför man måste tänka långsiktigt. Den i särklass viktigaste faktorn som kommer att leda till målet "bara naturlig försurning" uppfylls är att internationella aktörer har samma höga målsättning. Fram tills det att vi har träffat internationella avtal som reglerar utsläppsnivåerna på ett bra sätt kan länsstyrelsen i Västra Götalands bara fortsätta sitt arbete med att behandla symptomen för att på så sätt göra allt för att uppnå miljömålet "bara naturlig försurning". Att klimatfrågan är global är tydlig och därför måste man vidta internationella åtgärder för att se regionala resultat.

## 5.1 Framtida forskning

Eftersom naturliga förutsättningar är viktig förklaringsfaktor till varför man lyckas att implementera miljödirektivet "bara naturlig försurning" hade det varit intressant att se en större komparativ studie med fler analysobjekt för att med större säkerhet påvisa att så faktiskt är fallet. I och med att det endast är ett fåtal miljömål som nås skulle det vara intressant att se om resultaten av denna studie är en generell förklaringsfaktor. Ett annat intressant forskningsområde är huruvida nationer borde sätta upp sina miljömål i relation till varandra då länder är mycket beroende av varandra i miljöarbete. En sådan eller liknande studie skulle vara ett viktigt inomvetenskapligt och utomvetenskapligt bidrag då den färdiga produkten ger en översyn av miljöarbete som underlättar koordinationen länder emellan vilket i sig skulle kunna generera realistiska mål inför framtiden.

## 6 Referenser

### Litteraturlista, böcker:

Alvesson, Mats 2011. Intervjuer – genomförande, tolkning och reflexivitet. Malmö, Sverige: Liber AB

Esaiasson, Peter – Michael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm, Sverige: Nordstedts Juridik.(3:e uppl.)

Hill, Michael – Hupe, Peter. 2009. *Implementing Public Policy*. London, England: SAGE Publications (2:a uppl.)

Mazmanian, Daniel A. – Sabatier, Paul A. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA: Scott, Foresman and Company.

Lundquist, Lennart . 1987. *Implementation Steering – An Actor-Structure Approach*. Lund, Sverige: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund, Sverige: Studentlitteratur.

Rothstein, Bo. 2006. *Vad bör staten göra?* Stockholm, Sverige: SNS Förlag

Sannerstedt, Anders, 2001. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken* i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm, Sverige: SNS Förlag, s. 18-48 (3:e uppl.)

Teorell, Jan – Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och att svara – Samhällsvetenskaplig metod*. Sverige: Liber AB

### Internet:

Miljömål – Miljömålen webbplats, Vem gör vad? [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.xn--miljomal-mua8k.se/sv/Vem-gor-vad/>. Hämtdatum: den 23 april 2013

Miljömål – Miljömålen webbplats, Västra Götalands län. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://miljomal.se/sv/Miljomalen/Regionala/Regionalt/?l=14&t=Lan&eqo=3>. Hämtdatum: Den 25 april 2013

Miljömål – Miljömålen webbplats, Stockholms län. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://miljomal.se/sv/Miljomalen/Regionala/Regionalt/?l=1&t=Lan&eqo=3>. Hämtdatum: Den 25 april 2013

Riksdagen – Riksdagens webbplats, Betänkande 2009/10:MJU25 Svenska miljömål.  
[Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/200910/MJU25/>. Hämtdatum den 19 april 2013.

Stockholms län – Stockholms läns webbplats, Tillståndet i miljön – sjöar och vattendrag.  
[Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/miljo-och-klimat/tillstandet-i-miljon/sjoar-och-vattendrag/forsurning/Pages/default.aspx?keyword=Joakim+Pansar>. Hämtdatum den 19 april 2013.

**Elektroniska dokument:**

Steg på vägen – Fördjupad Undersökning (FU) av miljömålen 2012, Rapport 6500 Naturvårdsverket. [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6500-3/> Hämtdatum den 23 april 2013

# 7 Bilagor

## 7.1 Intervjuunderlag Västra Götalands län

1. Vad har du för roll på din arbetsplats? Sedan hur länge?
2. Vad är, anser du, det främsta skälet till att man inte lyckas att genomföra implementeringen gällande miljömålet "bara naturlig försurning" i Västra Götalands län?
3. Saknas det styrmedel (avseende ekonomiska, administrativa och informativa) för att man ska kunna implementera miljökvalitetsmålet "bara naturlig försurning"?
  - Om ja, vilka?
4. Hur stor del spelar regionernas naturliga förutsättningar in i arbetet med implementeringen av "bara naturlig försurning"? Dvs. miljöns naturliga förutsättningar att hantera försurningar.
5. Har Västra Götalands län speciella naturliga förutsättningar som försvårar implementeringen av miljökvalitetsmålet "bara naturlig försurning"?
6. Är miljökvalitetsmålet "bara naturlig försurning" svårttolkat? Är det tydligt vad som förväntas av er som organisation?
  - På vilket sätt är det tydligt/otydligt?
  - Om tydligt, har detta underlättat implementeringen av direktivet?
  - Om otydligt, har det försvårat implementeringen av direktivet?
7. Finns det motsättningar inom organisationen angående hur man ska nå miljökvalitetsmålet "bara naturlig försurning"?
  - Om ja, hur påverkar detta arbetet?
8. Finns det andra svårigheter i den interna verksamheten som gör det problematiskt att implementera målet "bara naturlig försurning"?
9. Besitter den interna verksamheten de kunskaper som krävs för att man ska kunna implementera målet "bara naturlig försurning"?
10. Strider målet med andra aktörers intressen? Om så hur gör man för att bearbeta detta?
11. Hur fungerar länets fördelning av styrningsmedlen för miljökvalitetsmålen?

12. Vilken prioritering har "bara naturlig försurning" i jämförelse med andra miljö kvalitetsmål?
13. Har ni samma styrmedel till ert förfogande som exempelvis Stockholms län?
14. Anser ni att målet "bara naturlig försurning" som angivits av Riksdagen är uppnåelig i sin utformning?
15. Skulle man nå miljömålet med utökade styrmedel?
16. Är det någonting annat som du vill ta upp som vi under intervjun inte berört?

## 7.2 Intervjuunderlag RUS

1. Vad har du för roll på din arbetsplats? Sedan hur länge?
2. Vilket, anser du, är det främsta skälet till att man inte lyckas att implementera miljömålet "bara naturlig försurning" i Västra Götalands län?
3. Vilket, anser du, är det främsta skälet till att Stockholms län lyckas att implementera "bara naturlig försurning"?
4. Saknas det styrmedel (avseende ekonomiska, administrativa och informativa) för att man ska kunna implementera miljö kvalitetsmålet "bara naturlig försurning" i Västra Götalands län?
  - Om ja, vilka?
5. Hur stor del spelar länens naturliga förutsättningar in i arbetet med implementeringen av "bara naturlig försurning"? Dvs. miljöns naturliga förutsättningar att hantera försurningar.
6. Är miljö kvalitetsmålet "bara naturlig försurning" svårttolkat? Är det tydligt vad som förväntas av er som organisation?
  - På vilket sätt är det tydligt/otydligt?
  - Om tydligt, har detta underlättat implementeringen av direktivet?
  - Om otydligt, har det försvårat implementeringen av direktivet?
7. Tolkas miljö kvalitetsmålet likartat vid Stockholms och Västra Götalands län?
8. Skiljer sig utformningen av arbetet med att uppnå "bara naturlig försurning" mellan länen?
9. Finns det en vilja hos länsstyrelserna att implementera miljö direktivet?
  - Om ja, hur visar det sig?
10. Finns det motståndare till införandet av miljö kvalitetsmålet som försvårar implementeringen?
  - Om ja, hur visar det sig?



11. Strider målen med andra aktörers intressen? Om så hur gör man för att bearbeta detta?
12. Besitter Stockholms respektive Västra Götalands län de kunskaper som krävs för att implementera målet "bara naturlig försurning"?
13. Hur fungerar styrningsmedlen avseende miljö kvalitetsmålen? Är det proportionerligt fördelade på samtliga län? Bestämmer varje län själva hur de väljer att fördela medlen?
14. Hur prioriteras och fördelas resurserna för miljö kvalitetsmålen?
15. Anser ni att målet "bara naturlig försurning" som angivits av Riksdagen är uppnåelig i sin utformning?
16. Är det någonting annat som du vill ta upp som vi under intervjun inte berört?