

Strategisk miljöbedömning i Norden – erfarenheter, problem, utveckling

Mikael Hildén
Finlands miljöcentral
Forskningsavdelningen

**Eller varför är det så in i h... svårt
att göra strategiska
konsekvensbedömningar?**

Egentligen är det inte så svårt – enligt EU [KOM(2009) 469]:

- ”De flesta medlemsstaterna har inte haft några större problem med att avgränsa SMBdirektivets tillämpningsområde.”
- ”Avgränsningsförfarandena bestäms i huvudsak från fall till fall, eftersom de flesta medlemsstater inte föreskriver särskilda metoder.”
- ”De allmänna erfarenheterna visar att samråd med allmänheten, särskilt när det genomförs i ett tidigt skede av planeringen och förstås som en process, bidrar till en högre acceptans av planer och program och därmed tidig identifiering och lösning av konflikter.”

Men alldeles lätt är det inte...

- "Medlemsstaterna har angivit att en av de största svårigheterna är att avgöra hur mycket uppgifter bedömningen ska innehålla, och på vilken detaljnivå."
- "Överväganden om alternativ och identifiering av dem i miljörapporten är en av de få aspekter som har väckt problem i medlemsstaterna."
- Andra svårigheter:
 - ✓ bristen på information av god kvalitet,
 - ✓ tidsåtgången vid insamling av data,
 - ✓ bristen på homogena kriterier för vad analysen av utgångsläget ska omfatta och innehålla, samt
 - ✓ avsaknaden av en standardiserad uppsättning miljö- och hållbarhetskriterier som kan användas vid bedömningen av planerna och programmen.

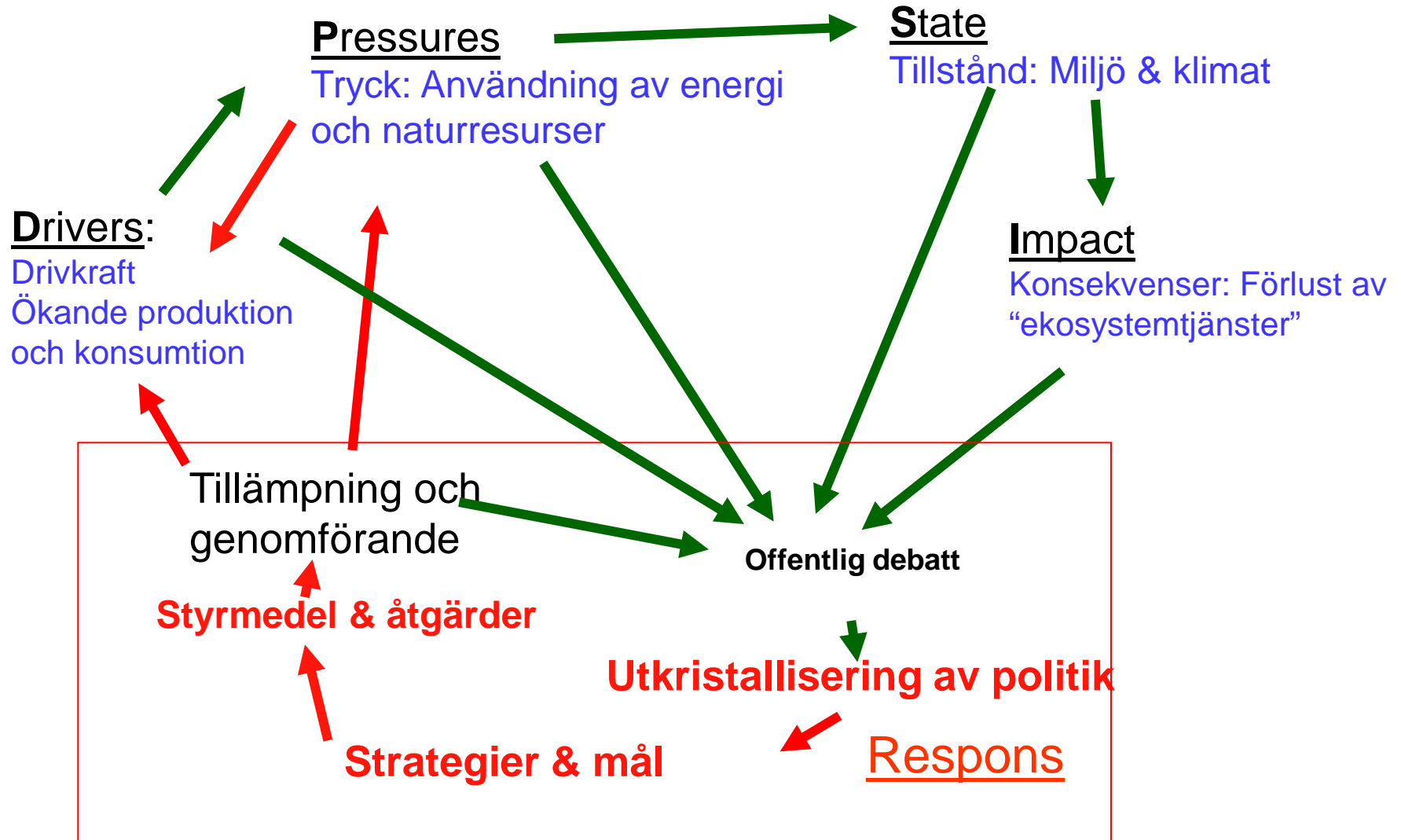
Frågan är vad dessa observationer* berättar om SEA?

■ Alternativ:

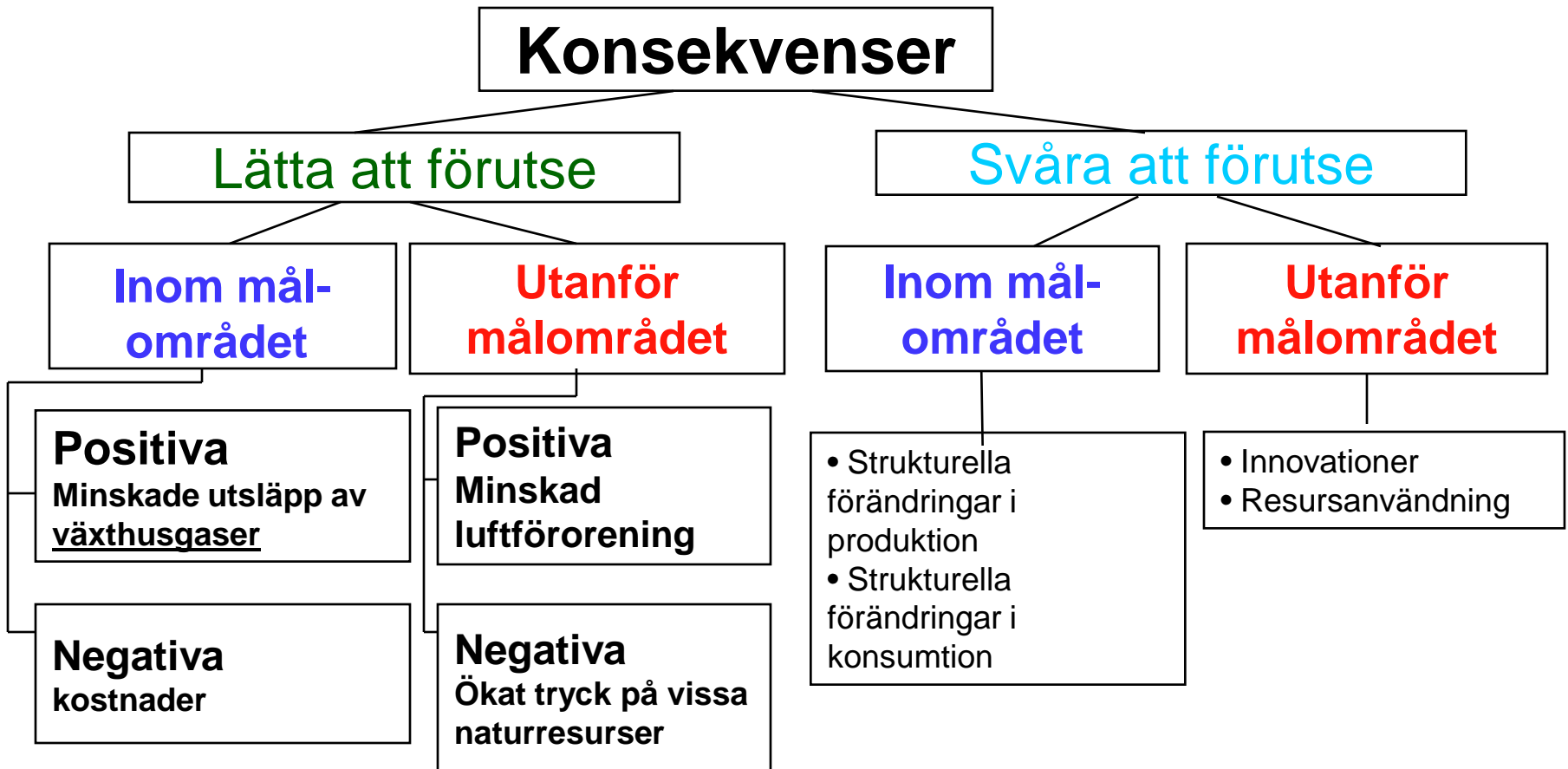
- Det är bara frågan om **teknisk finslipning**: klarare anvisningar, bättre guideböcker och effektivare utbildning så fixar det sig.
- Det är frågan om **indikationer på systemfel**: SEA har blivit ytterligare ett stelbent element i byrokratin som upprätthåller ritualer i stället för att bidra till social inlärning och genuint hållbar utveckling

*För detaljer se, COWI 2009

Strategisk bedömning i ett sammanhang: “DPSIR”



Klimatpolitik och SEA, en illustration



Strategiska "lökar"

- En "åtgärd" i en strategi är ofta ett löfte om en mer detaljerat plan eller program, t.ex. Norges "klimavennlig politik", Finlands framtidsstrategi 2009, Islands klimatförändringsstrategi 2007;
- Ansvaret fördelas på "alla" – hierarkin är medvetet och motiverat diffus.
- T.ex. utsläppshandel är en direkt åtgärd, men i många andra fall handlar det om att skapa förutsättningar, inte resultat som sådana → betydande tidslapp mellan beslut och effekt.
- "Interventionsteorin" (programteori) lämnas ofta öppen, men en stark retorik är typisk.

Ytterligare komplikationer

- Åtgärdernas effekter sträcker sig utöver gränserna för varje enskilt land, men inte i den mening som Esbo-konventionen behandlar.
- Icke-lineära och abrupta förändringar är möjliga vid införandet av olika åtgärder, eftersom världen inte är statisk.

Klimatförändringsstrategierna är politiska dokument, inte rationella planer

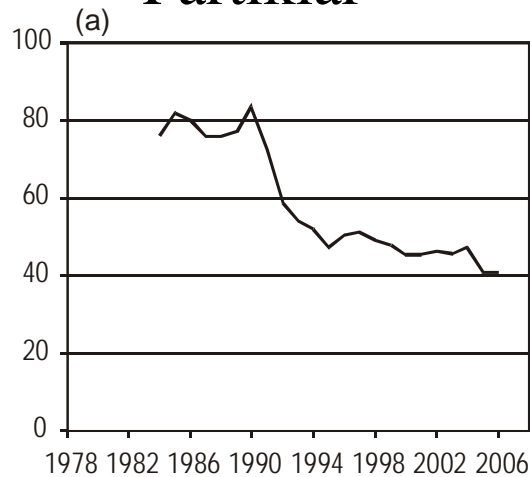
- Beredningen och dess slutresultat kommer att påverka alla samhällseliga aktörer.
 - Beredningen sker i ett komplicerat nätverk, och samhällsdebatt används av olika aktörer för sina egna syften. Sammanslutningar och allianser kan vara tillfälliga.
- En (miljö)konsekvensbedömning kan störa spelet och införa oförutsägbara element.

Hur ser åtgärderna ut i klimatpolitiken? (och i många andra liknande övergripande politikomåden, t.ex. biodiversitet)

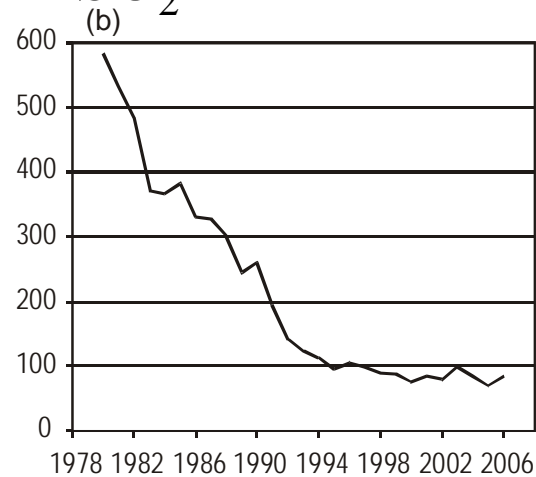
- Av politiska skäl begränsas enskilda åtgärders effekt: målet är att på kort sikt förorsaka så litet strukturella förändringar som möjligt i produktion och konsumtion.
- Produktionens och konsumtionens miljökonsekvenser förändras gradvis och inkrementellt, men ifall förändringens riktning kan upprätthållas åstadkoms radikala förändringar. Detta är i hög grad logiken bakom målsättningarna för 2050→.
- Det är möjligt att skapa win-win åtgärder, men alla åtgärder kan inte vara pareto-optimala.
- Egennyttan dominerar den miljöpolitiska retoriken, vilket enligt Simon Matti (2009) kan vara en missgrepp.

Framgång i föroreningskontroll (Finland)

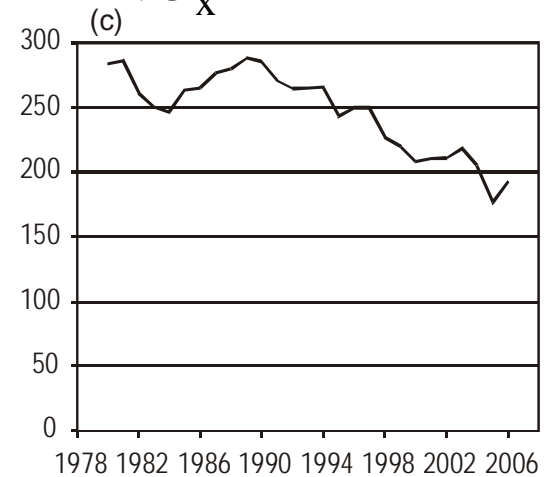
Partiklar

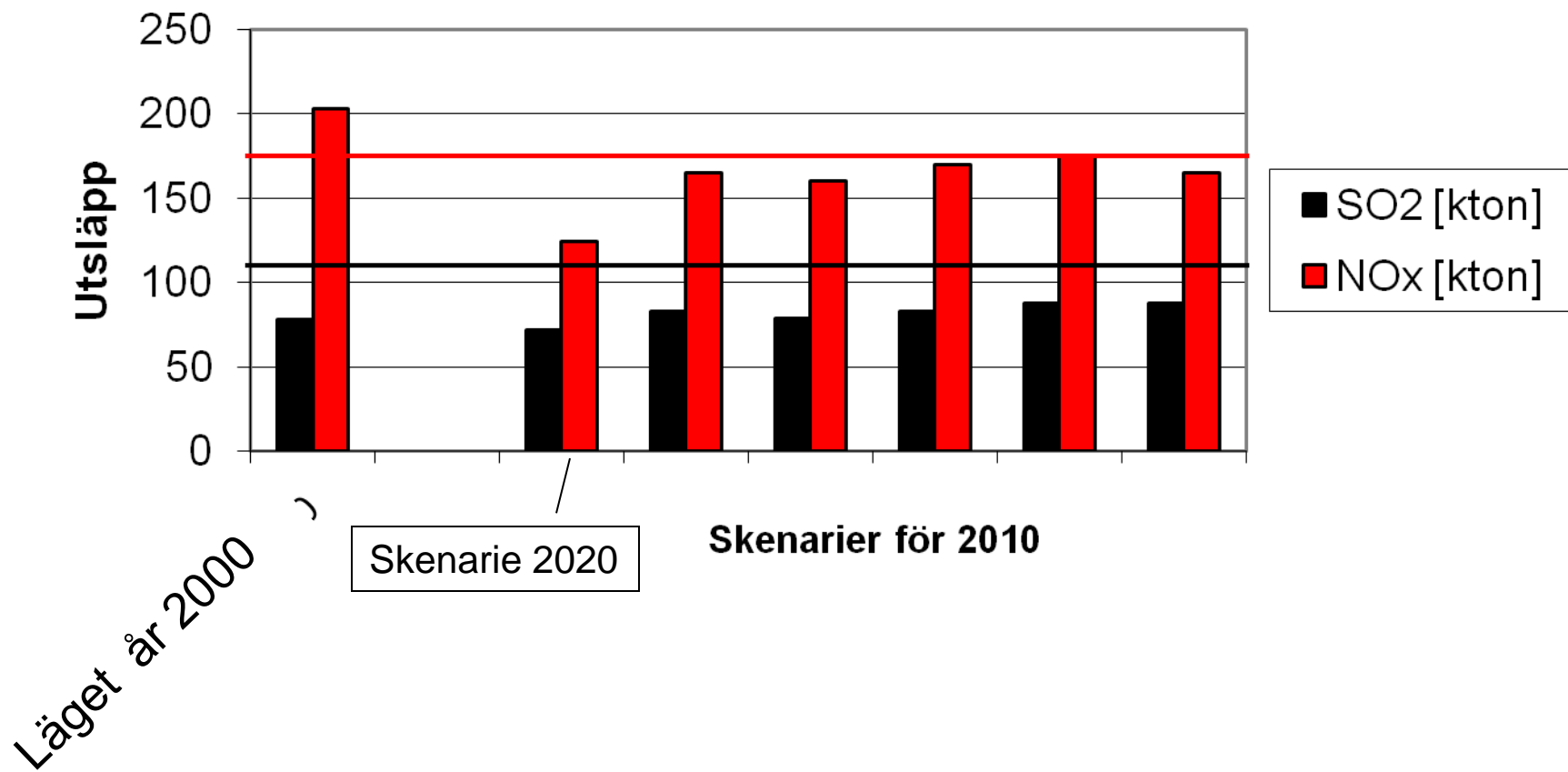


SO₂



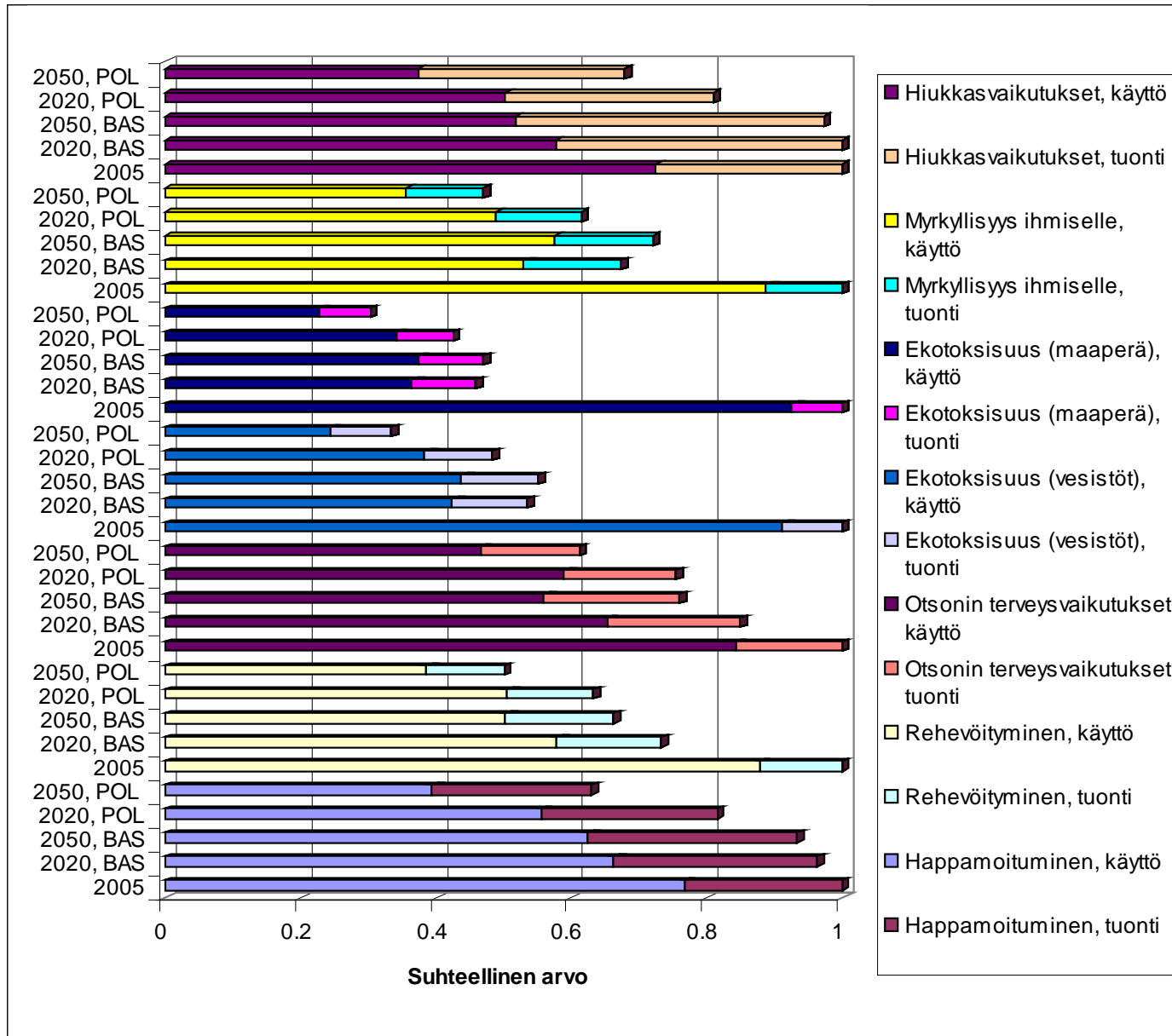
NO_x





Vissa variabler kan kvantifieras med existerande modeller.

Kvantiativ retorik är stark: livscykelanalys av klimatpolitiska alternativ i Finland



Medvetenheten om att något bör göras i anslutning till klimatförändringen finns inskriven i alla nordiska länders miljöpolitik, men...

- Specifika åtgärder stöter på problem, inte minst för att de ekonomiska analyserna ofta görs utgående från lineära modeller som inte kan beakta radikala innovationer.
 - Företag, i synnerhet de stora energiförbrukarna, kräver en jämn spelplan (i EU och globalt), men i själva verket handlar det om att hitta konkurrens fördelar och makt att styra politiken i önskad riktning.
 - En del av allmänheten är villig att ge avkall på sin egen konsumtion av energi och råvaror oegennyttigt.
 - En mycket ljudlig opposition uppstår när helst priser höjs pga myndighetsåtgärder.
- Konsekvensbedömningar blir tvungna att ta upp eko-sociala problemställningar, och analysera argumentation ifall målet är samhällsrellevant.

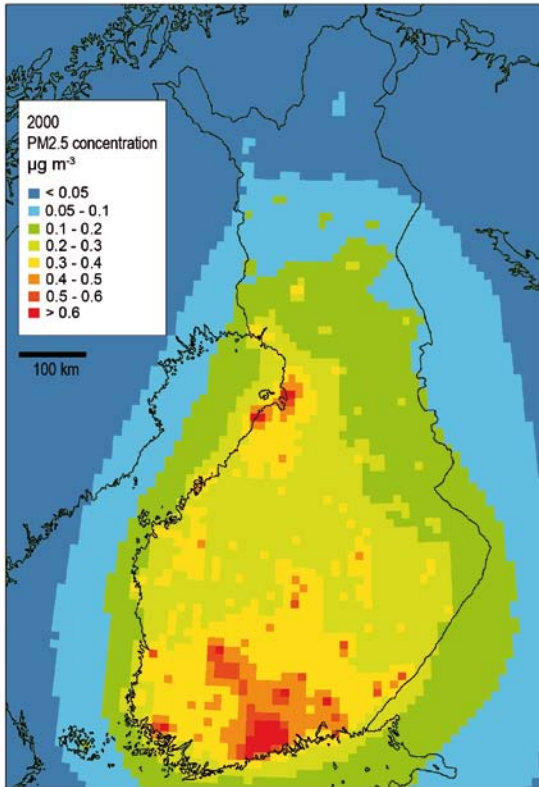
Det uppstår sannolikt konflikter mellan klimatmål och andra miljömål

- Användningen av biobränslen och annan förnybar energi vs bevarandet av biodiversitet vs sociala förhållanden i u-länder
 - Globalt konflikter mellan vattenhushållning och utnyttjandet av biobränslen.
 - Utnyttjandet av torv i energiproduktion.
- **avvägningar blir en central del av konsekvensutredningen**

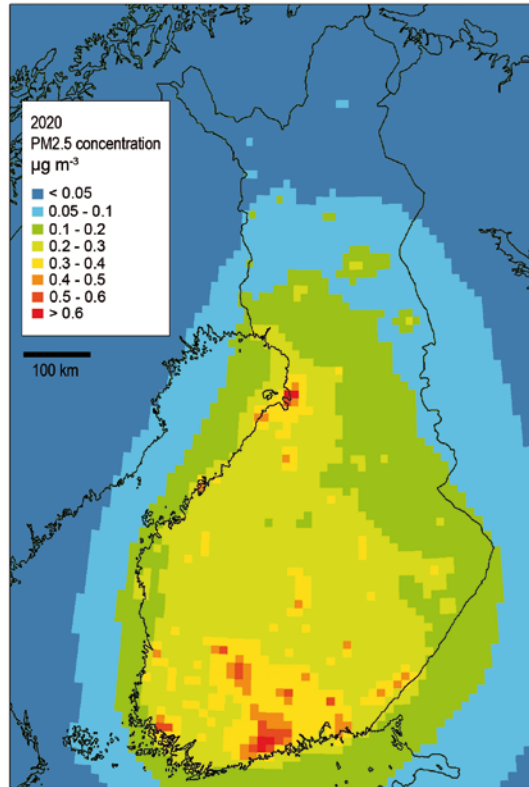
Markanvändning, byggnader och transport – väsentliga men svåra delar att bedöma

- Samhällsstrukturer som sparar resurser och energi bidrar till förverkligandet av en ambitiös klimatpolitik (win-win), men tidsramen är lång.
 - Kulturminnen och bevarandet av diversitet kan begränsa möjligheterna att skapa resurssnåla samhällen.
 - Hälsaspekter kommer in: vedeldning, partikelemissioner, inomhusluft, mögelproblem... → teknologiska utmaningar.
- **avvägningar accentueras och alternativen är i hög grad en fråga om tid**

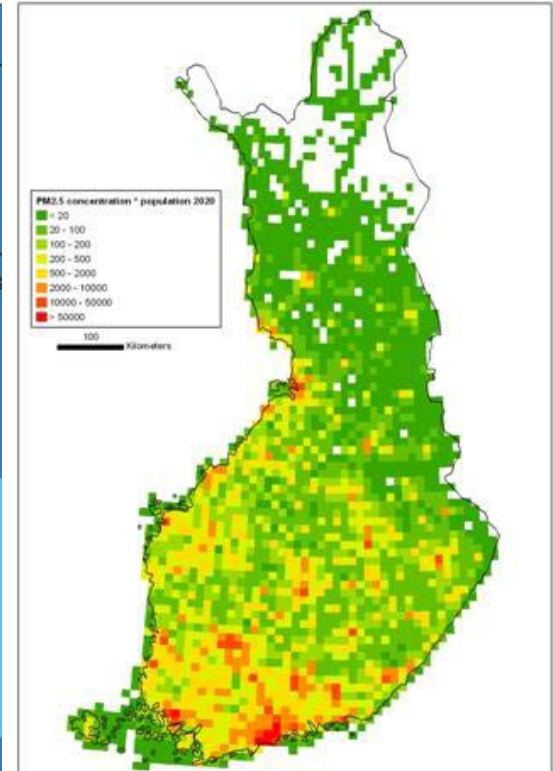
a



b



c

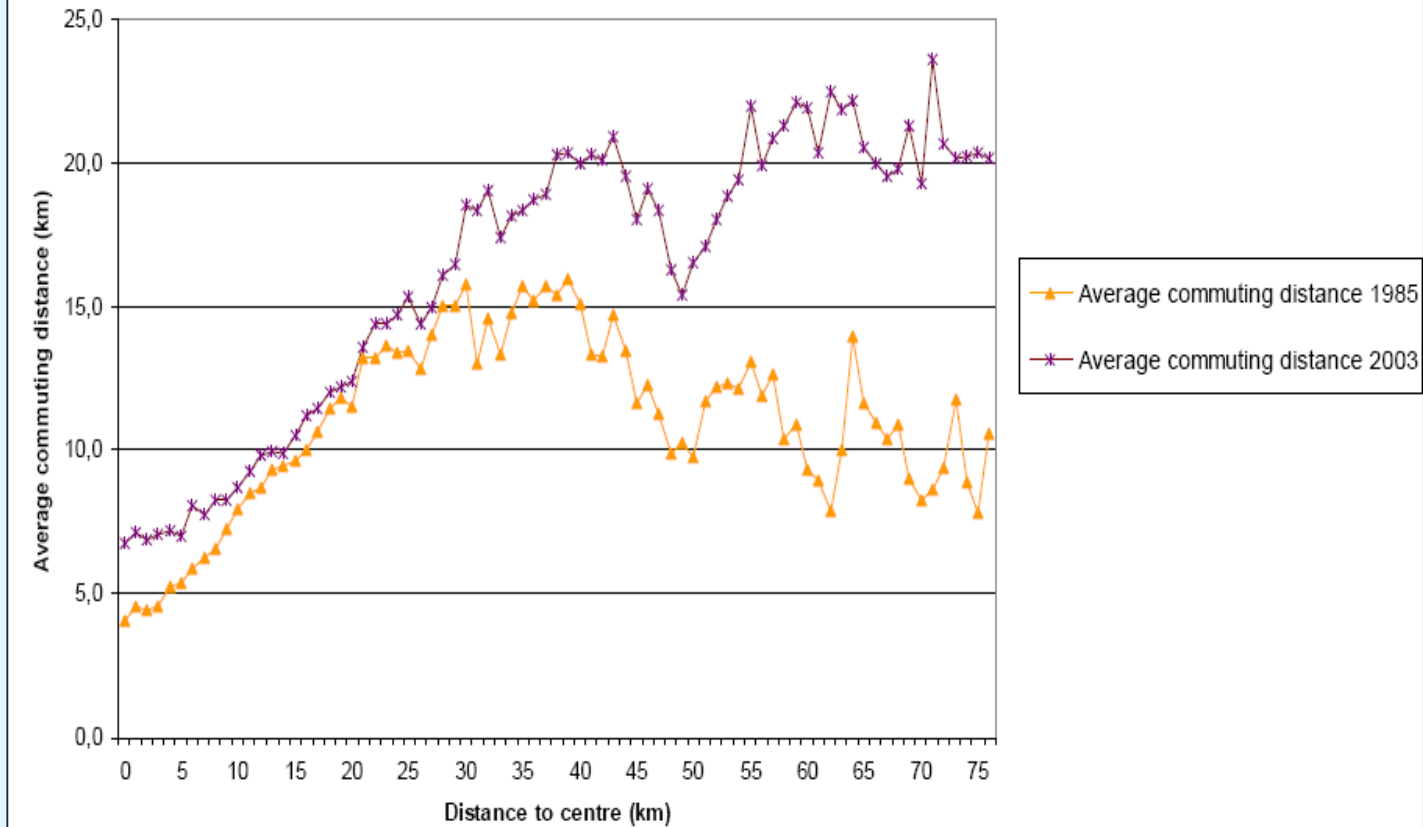


PM_{2.5} concentration in 2000 (a) and under a policy scenario 2020 (b); and human exposure in 2020 (c)

Transporterna är en central fråga i de nordiska ländernas klimatpolitik

- Evalueringar av tidigare klimat strategier visar att det är extremt svårt att uppnå klimatvänliga förändringar i transportmönstret – DK 29.10. 2009 privatbilismen ökar.
 - Effektiva åtgärder kräver mer koherens i planeringen, och mycket skarpare åtgärder (vilket är politiskt svårt).
- Bedömningen borde ta sig an alternativ, som de flesta politiker inte vill ta i ens med tång.

Average commuting distance 1985 and 2003 in Helsinki commuting area



Source: SYKE/Plurel research project,
Mika Ristimäki et al. 2008

Kommunerna: viktiga då det gäller att utveckla samhällstruktur, men också t.ex. avfallshantering

- Planeringsfrågor är centrala för kommunerna, men planering är ett komplicerat spel, i vilken bedömningar blir både spelbricka, arena och kunskapsleverantör (Jan Olsson 2009, fallet Örebro och insider aktivisten).
 - Kraftiga styrmedel och åtgärder krävs för att motverka spridning och splittring av samhällsstrukturer.
 - Avfallshanteringen påverkar utsläppen av växthusgaser direkt och indirekt via återvinning/energiproduktion.
- Bedömningen rör sig på flera plan samtidigt, inte hierarkiskt utan parallellt: från det lokala till det nationella till EU.

Jordbruk och skogsbruk: hur ser koherenta och effektiva åtgärder ut?

- Jordbruket har potential i utnyttjandet av bioavfall, utveckling av utfodring och småskalig energiproduktion.
 - Utvecklingen har varit förhållandevis långsam och är beroende av jordbrukspolitiken.
 - Skogen har stor potential i bioenergi och – bränslesektorn, men riskerna för bl.a. biodiversitet är betydande. Skogspolitikens diversifiering är ett villkor.
- Bedömningen kommer in på fundamentala sektorpolitiska frågor som styrs av annan målsättning än den som formuleras av klimatpolitiken.

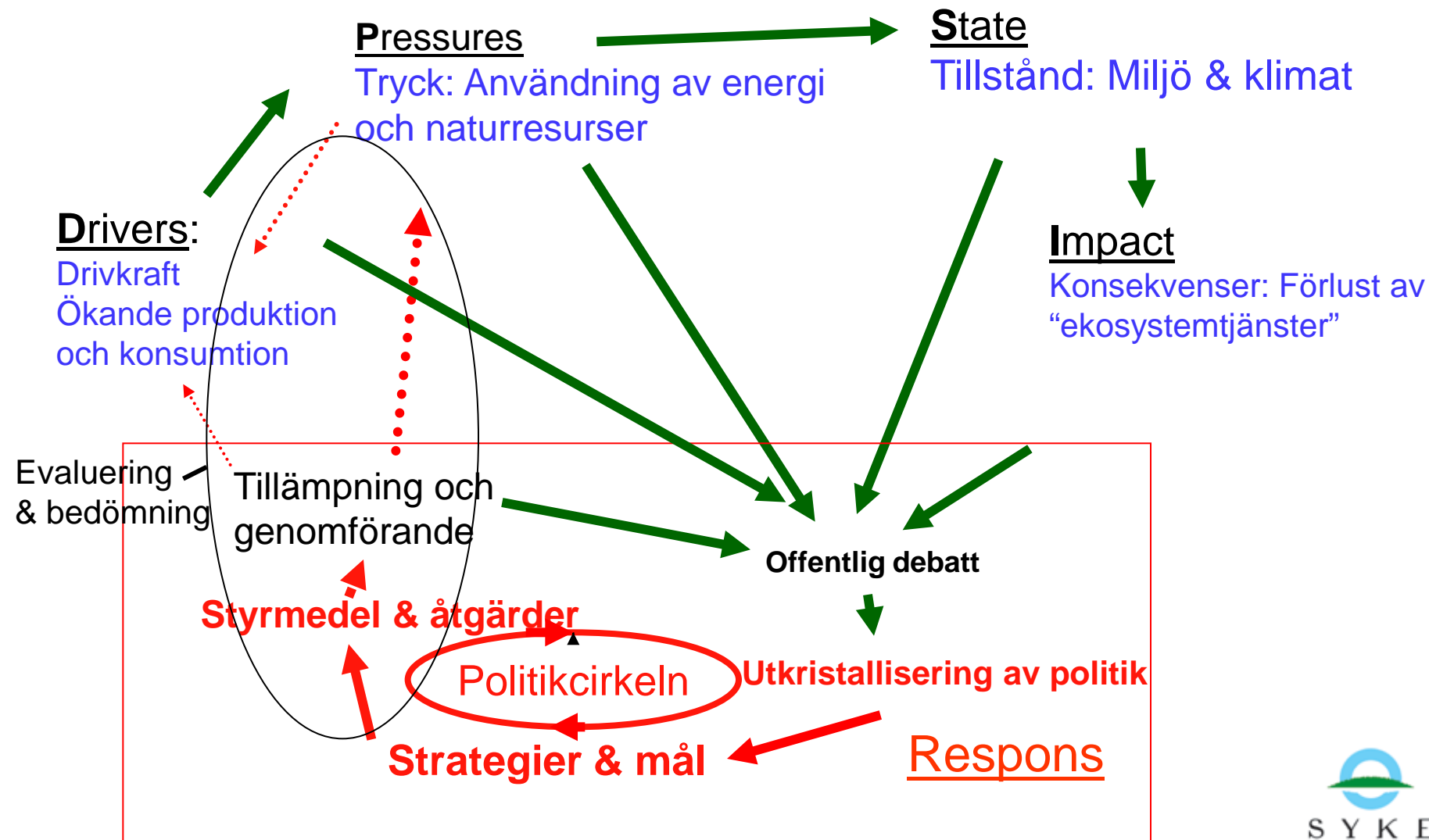
Behovet att anpassa samhället till ett föränderligt klimat är entydigt, men en bedömning är utmanande

- Strategier för anpassning är breda, och ger möjligheter att identifiera konkreta ågärder.
 - En del anpassning sker spontant utan myndighetsingrepp, men kan också leda till feltändning – konstgjord snö mm.
 - Anpassningen påverkas av de incentiv övrig politik upprätthåller eller skapar.
- **Bedömningen måste hantera spontana processer som kan vara självförstärkande.**

Integration och koherens är viktiga i klimatpolitiken, men de faller inte under traditionella miljöeffekter

- "The devil is in the details:" stöd och skattebeslut kan sätta bollen i rullning åt olika håll – skattelättnader för privatbilism, stöd för byggandet av vindmöller, ...
 - Om en koherent politik kan skapas kan klimatvänliga lösningar ackumuleras och i sinom tid leda till systemförändringar.
 - Teori kan ge vägledning, men experiment i pilotskala behövs ifall beslutsprocessen inte är villig att ta risker och ändra sig ofta.
- pilotförsök kan bli en väsentlig del av konsekvensbedömningar i ett längre tidsperspektiv.

Den fundamentala osäkerheten?



Var är vi?

➤ **teknisk finslipning**: jo – det finns utrymme för nya metoder, bättre guideböcker och ytterligare utbildning:

- klimagassutslipp
- transportbehov, energiforbruk og energiløsninger
- jordressurser,
- (befolkningens helse og)helsens fordeling i befolkningen
- (tilgjengelighet til uteområder og) gang- og sykkelveinett
- kriminalitetsforebygging
- risiki ved havstigning
- barn- og unges oppvekstvilkår,

Men systemet måste också granskas kritiskt, klarar vi av

- analys av argumentation och makt?
- betoningen av politiska avvägningar?
- alternativen i tid?
- flera plan samtidigt plan, inte hierarkiskt utan parallellt?
- fundamentala sektorpolitiska frågor?
- spontana processer som kan vara självförstärkande?
- pilotförsök?

Utveckling?

- Utvidgad livscykelanalys för att hantera kumulativa effekter, inklusive dem som uppstår utanför nationalstatens gränser.
- Analyser av de antagna kedjorna av orsak och verkan inplacerade t.ex. i ett DPSIR ramverk.
- Identifiera självförstärkande och –dämpande processer.
- Fortsatt arbete på öppnare processer: klimatpolitik handlar fundamentalt om att locka och tvinga fram innovationer, och sannolikheten för att innovationer ska uppstå ökar då det finns ett uttalat behov för dem.

→ **Adaptiv bedömning och evaluering.**

Adaptiv evaluering och bedömning – ytterligare element

- Vidgad tidsorisont:– ex-post evaluering och ex-ante bedömning förenas → **meningsfull uppföljning.**
- Identifiering av trendbrott och potentiell samhällelig självorganisation → **öppenheten som metod.**
- Förståelse för olika uppfattningar och motstriga mål
→ **analys av alternativa struktureringar av problem.**
- Rekursiv evaluering och bedömning: all strategisk politik är självupprepande Klimatpolitik, miljömål, biodiversitet – strategierna upprepas och revideras.
→ **i upprepningen ligger grunderna för social inlärning med experiment och pilotförsök.**

Hur skärpa verktygen?

- Finslipning av praxis
- Kritisk granskning av verktygen och praxis
- Se bakåt för att titta framåt, se framåt för att förstå historisk utveckling – inte *ex ante* eller *ex post* men *ex nunc* (Crabbé and Leroy 2008).