

Miljömålen i nya perspektiv

Bilagedel

Utredningen om miljömålssystemet

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:83

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag: Navigare
Illustrationer till miljökvalitetsmålen: Tobias Flygar

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23291-0
ISSN 0375-250X

Förord

Utredningen om miljömålssystemet (M 2008:02) har haft i uppdrag att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation. Utredningens förslag finns redovisade i betänkandet *Miljömålen i nya perspektiv* (SOU 2009:83).

I denna bilagedel finns promemior som sammanfattar de analyser som ligger till grund för förslagen i betänkandet och som ger bakgrundsbeskrivningar. Bilagedelen innehåller även utredningens författningsförslag.

Innehåll

Inledning	7
PM 1 Miljömålssystemets tillkomst och utveckling	13
PM 2 Miljömålssystemet i ett styrningsperspektiv	51
PM 3 Miljömålssystemets struktur samt måluppfyllelse.....	67
PM 4 Miljömålssystemet i internationellt perspektiv	117
PM 5 Global miljöpåverkan från svensk konsumtion.....	133
PM 6 Miljömålsuppföljning och miljödataförsörjning.....	155
PM 7 Rapportering i miljömålssystemet.....	199
PM 8 Utveckling av strategier i miljömålssystemet.....	213
PM 9 Samhällsekonomiska konsekvensanalyser.....	231
PM 10 Nationella myndigheters ansvar i miljömålssystemet.....	245
PM 11 Regionalt ansvar.....	269
PM 12 Kommuner, företag och ideella organisationer	285
PM 13 Oberoende riktad utvärdering av insatser.....	299
PM 14 Konsekvenser av utredningens förslag.....	309
Författningsförslag	317

Inledning

Utredningen om miljömålssystemet redovisar i betänkandet *Miljömålen i nya perspektiv* (SOU 2009:83) sina förslag. I denna bilagedel till betänkandet finns bakgrundsbeskrivningar, analyser och överväganden som ligger till grund för förslagen i betänkandet. Vidare innehåller bilagedelen utredningens författningsförslag med ändringar i förordningar, framför allt instruktioner till myndigheter.

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation.

Enligt direktiven ska utredaren analysera systemet med avseende på målnivåer och lämna förslag till ett förenklat och mer effektivt system. Utredaren ska också analysera hur miljömålssystemets organisation och ansvarsfördelning bör utvecklas för att få en ökad och mer effektiv samordning och styrning av miljöarbetet. I uppdraget har ingått att lämna förslag till hur systemet kan utvecklas för att hantera aspekter såsom naturens långsamma återhämtningsförmåga och miljöproblemens gränsöverskridande karaktär och hur internationella miljöfrågor kan få ökat genomslag i miljömålsprocessen.

Vidare har utredaren haft i uppgift att lämna förslag till hur miljömålsarbetet bättre kan kopplas till en samlad beskrivning av miljötillståndet i Sverige och att vid behov föreslå hur rapporteringen av utvecklingen i miljön kan effektiviseras.

I uppdraget har också ingått att analysera hur de samhälls-ekonomiska analyserna kan utvecklas och att lämna förslag till en systematisk utvärdering av vidtagna åtgärders samhällsekonomiska effektivitet.

Direktiven anger vidare att utredaren ska analysera näringslivets roll i miljömålsarbetet och lämna förslag till hur dess insatser tydligare kan tas till vara. Vid behov ska förslag lämnas för att stärka, förenkla och förtydliga det regionala och lokala miljömålsarbetet inklusive roller och ansvarsfördelning. Direktiven ingår i betänkandet som bilaga 1.

Genomförande

Till utredningen har funnits en referensgrupp. I gruppen har ingått representanter för riksdagspartierna samt experter från myndigheter, intresseorganisationer och departement inom Regeringskansliet samt en expert från EU-kommissionen. Gruppen har haft sammanlagt sju möten, det första i oktober 2008 och det sista i augusti 2009.

Inledningsvis togs underlagsmaterial fram om hur miljömålssystemet tillkommit och utvecklats. Utredningen gjorde också en översiktlig litteraturgenomgång över studier och forskning om mål- och resultatstyrning. Syftet var att utröna om det finns erfarenheter av denna typ av styrning, som utredningen kunde ha nytta av i sin analys av miljömålssystemet.

Arbetet skulle enligt direktiven bedrivas i nära samverkan med miljömålsarbetets aktörer. Utredningen begärde i tidigt skede in underlag från de miljömålsansvariga myndigheterna om olika komponenter och aspekter av miljömålssystemet. Utredningen kunde på så sätt skapa sig en uppfattning om hur de målsansvariga bedömer möjligheten att nå miljökvalitetsmålen och hur de ser på målens internationella beroende. Utredningen kunde även genom underlaget bedöma behoven av utvecklad dataförsörjning och indikatorer för uppföljningen av målen. Underlaget gav även en bild av de målsansvarigas syn på för- och nackdelar med de tre åtgärdsstrategierna och de övergripande miljömålsfrågorna.

Utredningen har också haft möten med alla miljömålsansvariga myndigheter, med de sektorsansvariga myndigheterna och med de myndigheter som deltar i arbetet inom de tre åtgärdsstrategierna liksom med de myndigheter som har ansvar för övergripande miljömålsfrågor. Vad gäller sektorsansvaret har utredningen dessutom anordnat ett möte där framgångsfaktorer för sektorsintegrering analyserades av bl.a. forskare och företrädare för olika

departement. Utredningen har även deltagit i Miljömålsrådets möten liksom i möten med rådets beredningsgrupper.

Utredningen har vidare ordnat regionala seminarier med deltagare från länsstyrelser, kommuner, regionorgan och näringsliv. Näringslivet har framfört synpunkter genom dels två särskilda seminarier, dels möten med Svenskt Näringsliv och några av dess medlemsorganisationer. Särskilda möten har hållits med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med ideella organisationer och företrädare för branschorganisationer som Svensk Energi, Avfall Sverige och Värmeverksföreningen.

En särskild arbetsgrupp bildades för att analysera hur de samhällsekonomiska analyserna kan utvecklas. Utredningen har också intervjuat ett antal nyckelpersoner samt träffat vattendirektörerna och deltagit i åtskilliga seminarier och konferenser arrangerade av andra.

Utredningen har besökt Europeiska miljöbyrån (EEA) i Köpenhamn och EU-kommissionen i Bryssel. Utredningen har också haft kontakt med den miljömålsutredning som tillsatts av den norska regeringen.

Grundat på underlagen från de målansvariga och de synpunkter om styrkor och svagheter i miljömålssystemet som framkommit vid intervjuer, möten och seminarier växte ett antal frågor fram vilka utredningen bedömde som de mest angelägna att analysera vidare. Frågorna redovisades i en lägesrapport till regeringen den 27 februari 2009.

Utredningen lade också ut vissa konsultuppdrag. Måns Lönnroth har i rapporten *De svenska miljö kvalitetsmålen och den svenska miljöpolitiken – Rapport till utredningen om miljömålssystemet* analyserat miljömålssystemet från ett politiskt perspektiv. Faugert & Co behandlar sektorsansvaret i rapporten *Sektorsmyndigheternas roll i miljömålssystemet*. Utredningen lade också i samarbete med Miljömålsrådet ut uppdrag på Statistiska centralbyrån att jämföra indikatorerna inom miljömålssystemet med internationella indikatorer. I uppdraget ingick även att ta fram förslag till en indikatoruppsättning som möjliggör jämförelser med andra länder respektive mellan regioner och mellan kommuner. Uppdraget har redovisats i rapporten *Miljömålsindikatorer för omställning och rådighet över miljö kvalitetsmålen..*

Promemoriorna

Promemoriorna i denna bilagedel har presenterats och diskuterats vid möten med utredningens referensgrupp. Promemoriorna belyser de olika frågor som utredningen identifierat som väsentliga. Utredningen har dels analyserat miljömålssystemet med dess grundförutsättningar och olika beståndsdelar, dels hur arbetet inom miljömålssystemet organiseras.

Promemoriorna är skrivna för att kunna läsas fristående från varandra, vilket innebär att vissa upprepningar förekommer. I respektive promemoria framgår hur den kopplar till betänkandet.

Bakgrunds-PM

PM 1 om miljömålssystemets tillkomst och utveckling är en ren bakgrundspromemoria. Detsamma kan sägas om PM 2 som bygger på en genomgång av litteratur om mål- och resultatstyrning och utgör underlag till utredningens mer övergripande överväganden om miljömålssystemet.

PM med analyser och överväganden om målstruktur, måluppfyllelse och internationellt beroende

Utredningen har kommit fram till att vissa förenklingar kan genomföras vad gäller målnivåer i systemet men att det också behöver tydliggöras hur miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Det behövs därför ett tydligare fokus på den samhällsomställning som behöver ske och en diskussion om vad som bör uppnås inom en generation. Dessa analyser och överväganden redovisas i PM 3 om miljömålssystemets struktur samt måluppfyllelse.

Som framhålls i direktiven är många miljöproblem gränsöverskridande. I PM 4 beskrivs miljömålen kopplingar till samarbetet inom EU och internationellt. I PM 5 diskuteras möjligheterna att synliggöra den globala miljöpåverkan från svensk konsumtion utifrån en genomgång av pågående arbete om konsumtionens miljöpåverkan inom EU och i andra sammanhang.

PM som analyserar organisation och roller i miljömålssystemet

Utredningen har i sin analys av hur arbetet inom miljömålssystemet är organiserat funnit att uppföljning och utvärdering av tillståndet i miljön och av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen med redan beslutade insatser fungerar förhållandevis bra. Dock anser utredningen att arbetet med att ta fram strategier med etappmål och styrmedel kan behöva utvecklas. Utredningen konstaterar att det, bl.a. av tidsskäl, är svårt att inom ramen för den fördjupade utvärderingen också kunna ta fram väl konsekvensanalyserade och effektiva förslag till långsiktiga strategier och nya styrmedel. Utredningen föreslår därför en delvis ny organisation där arbetet med strategier och styrmedelsförslag utförs mer kontinuerligt och skilt från uppföljningen och den fördjupade utvärderingen.

I PM 6 behandlas miljömålsuppföljningen och miljödataförsörjningen. PM 7 diskuterar den fördjupade utvärderingen liksom rapportering av såväl den löpande uppföljningen som utvärderingen.

PM 8 analyserar hur arbetet med strategier – inklusive etappmål, styrmedelsförslag och, vid behov, underlag för arbete inom EU och internationellt – kan utvecklas. Olika alternativ för att organisera strategiarbetet övervägs. Enligt direktiven ska utredningen också analysera hur de samhällsekonomiska konsekvensanalyserna kan utvecklas för att nå så hög kostnadseffektivitet som möjligt för insatserna inom miljömålssystemet. Detta behandlas i PM 9.

De tre promemoriorna 10–12 handlar om ansvar och roller för olika aktörer i miljömålssystemet och om hur förutsättningarna förändras genom utredningens förslag. I PM 10 diskuteras sektorsansvaret liksom ansvar och roller för målsansvariga myndigheter. Det regionala ansvaret beskrivs i PM 11. Hur de icke-statliga aktörerna kommuner, företag och ideella organisationer relaterar till miljömålssystemet presenteras i PM 12.

Utredningen föreslår att miljömålssystemet kompletteras med en oberoende riktad utvärdering av enskilda styrmedel och myndigheters miljöarbete. Överväganden i denna fråga presenteras i PM 13.

Konsekvenserna av utredningens förslag framgår av PM 14.

PM 1 Miljömålssystemets tillkomst och utveckling

Innehåll

1	Inledning.....	15
2	Från miljöhot till miljökvalitetsmål	15
2.1	Miljökvalitetsmål utvecklas.....	15
2.2	Övergripande mål och generationsperspektivet	15
3	Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige – prop. 1997/98:145	16
3.1	Mål- och resultatstyrning.....	16
3.2	En ny struktur för miljöarbetet	17
3.2.1	Delmål.....	17
3.2.2	Uppföljning och utvärdering	18
3.2.3	Miljöstatistik och indikatorer	18
3.2.4	Nationell och internationell rapportering bör samordnas.....	19
3.2.5	Indikatorer för hållbar utveckling	20
3.3	Ansvar för uppföljning	20
4	Riksdagsbeslut om miljökvalitetsmål	20
5	Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier – prop. 2000/01:130	21
5.1	Delmål och preciseringar.....	22
5.2	En samlad målstruktur	22
5.3	Om delmålen.....	23

5.4	Samordnad uppföljning och utvärdering	24
5.4.1	Ett samordnande miljömålsråd	24
5.4.2	Övergripande miljömålsfrågor	26
5.5	Uppföljning med indikatorer	27
5.5.1	Gröna nyckeltal – komplement till nationell uppföljning	28
5.5.2	Regional och lokal uppföljning	28
5.5.3	Rapportering och redovisning till riksdagen	29
5.6	Genomförande och åtgärdsstrategier	30
5.7	Sektorsansvar för miljön	31
5.8	Sektorsansvaret utvecklas	32
5.9	Konsekvensanalyser	34
5.10	Riksdagsbeslut 2001	34
6	Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag – prop. 2004/05:150.....	35
6.1	Miljömålen – allas vårt ansvar!	35
6.2	Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.....	36
6.3	Översyn av delmålen.....	36
6.4	Nyckeltal, indikatorer och miljöövervakning	39
6.4.1	Miljökvalitetsmålen indikatorer	40
6.4.2	Gröna nyckeltal.....	41
6.5	Utveckling av åtgärdsstrategierna	42
6.6	Miljömålsrådet och nästa fördjupade redovisning till riksdagen	42
6.6.1	Rapportering kring systemet med miljö- kvalitetsmål.....	43
6.6.2	Effektivare rapportering	44
6.6.3	Översyn av Miljömålsrådets verksamhet.....	44
6.6.4	Översyn av mål, delmål och åtgärder.....	45
6.6.5	Miljömålsmyndigheternas arbete med konsekvensanalyser.....	46
6.6.6	Riksdagens behandling av miljömåls- betänkandet	46
7	Miljömålen – nu är det bråttom!	48
7.1	Miljömålsrådets förslag rörande miljömålssystemet.....	49
8	Miljömålssystemet utreds	49
	Referenser	50

1 Inledning

Denna promemoria innehåller en genomgång av de propositioner och riksdagsbetsut som behandlat miljömålssystemet. Även Miljömålsrådets slutsatser i de fördjupade utvärderingarna 2004 och 2008 rörande miljömålssystemet tas upp. Syftet är att förstå hur systemet har växt fram och utvecklats under de drygt tio år som gått sedan det planerades och infördes.

2 Från miljöhot till miljökvalitetsmål

2.1 Miljökvalitetsmål utvecklas

Innan miljömålssystemet infördes hade regering och riksdag under årens lopp tagit ställning till ett förhållandevis stort antal miljömål. En sammanställning visade att det fanns omkring 170 miljömål av olika slag och för olika nivåer inom miljöpolitiken. Många av dessa mål hade antagits av riksdagen, medan andra hade redovisats för riksdagen av regeringen. De olika målen var inte alltid formulerade i en genomtänkt struktur och var svåra att följa upp och utvärdera.

Utöver miljömålen fanns 13 miljöhot som även de var en form av mål. Våren 1997 gav Miljödepartementet Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av de befintliga miljömålen:

Syftet med översynen av miljömålen skall vara att möjliggöra en effektiv miljöpolitik för 2000-talet. Avgörande är därvid att målen skall vara tydliga, lättförståeliga och uppföljningsbara.

2.2 Övergripande mål och generationsperspektivet

Genom 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373) fastställde riksdagen att arbetet inom ramen för miljöpolitiken skulle syfta till att

- skydda människors hälsa
- bevara den biologiska mångfalden
- hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan nyttjas långsiktigt
- skydda natur och kulturlandskap.

Dessa övergripande mål skulle utgöra en allmän inriktning för det miljöpolitiska arbetet. De är ursprunget till de s.k. grundläggande värdena för miljöpolitiken, och en liknade formulering finns också i miljöbalken.

I prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, menade regeringen att det var möjligt att sätta ett djärvt men uppnåeligt mål för nästa generation.

Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Då skall

- de svenska ekosystemen, som nu åtminstone delvis fortfarande är utsatta för alldeles för hög belastning av miljögifter, förorening, övergödning samt annan påverkan, vara på väg att återhämta sig,
- den yttre miljöns skadliga påverkan på människors hälsa vara så nära noll som det är möjligt att komma,
- jord- och skogsbruket drivas på ett ekologiskt hållbart sätt,
- användningen av knappa resurser, både de som kan förnyas och de som inte kan förnyas, vara uthållig och effektiv.

Regeringen hade dessförinnan i anslutning till 1997 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för år 1998 uttalat att den ekologiskt hållbara samhällsutvecklingen i grunden handlade om tre övergripande mål för alla politikområden. Dessa var

- skyddet av miljön
- en hållbar försörjning
- en effektiv användning av energi och andra naturresurser.

I prop. 1997/98:145 angavs att ovanstående mål om en ekologiskt hållbar utveckling inom miljöpolitikens område skulle konkretiseras genom de nationella miljökvalitetsmålen.

Riksdagen tog ställning till det övergripande målet för miljöpolitiken och de (då) 15 miljökvalitetsmålen i april 1999.

3 Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige – prop. 1997/98:145

3.1 Mål- och resultatstyrning

I prop. 1997/98:145 lade regeringen fram förslag till miljökvalitetsmål med syfte att formulera det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skulle sikta mot i ett generationsperspektiv.

Miljökvalitetsmålen konkretiserade målet om ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen menade att miljökvalitetsmålen skulle vara utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning, dvs. styrning med hjälp av uppställda mål utan att vägen dit var bestämd i detalj. Enligt regeringen var detta ett effektivt sätt att styra ett brett upplagt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden. Miljökvalitetsmålen skulle således bilda utgångspunkt för fortsatt precisering av miljöarbetet och för sektorsvis och geografisk anpassning. Myndigheter, företag och kommuner m.fl. skulle därvid ges stor frihet att välja vägar för att nå målen.

3.2 En ny struktur för miljöarbetet

Enligt prop. 1997/98:145 ankom det på regeringen att ange inriktningen för hur arbetet skulle bedrivas för att uppnå målen. Detta skulle, enligt propositionen, göras med hjälp av delmål till miljökvalitetsmålen. Delmålen skulle vara utgångspunkter för att i ett nästa steg precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Ansvar för dessa preciseringar skulle ligga på de olika samhällssektorerna. Länsstyrelserna skulle få ansvar att utarbeta regionala miljöstrategier för regionala anpassningar av de nationella målen, och kommunerna skulle ha ett övergripande ansvar för lokala anpassningar av målen.

3.2.1 Delmål

De ursprungliga cirka 170 miljömålen kunde till stor del inlemmas i och täckas av de föreslagna nya miljökvalitetsmålen. Det medförde att de gamla målen till stora delar kunde utgå. De delmål som riksdagen tidigare hade antagit och som fortfarande hade aktualitet skulle alltså gälla. Regeringen föreslog att det i den nya miljömålsstrukturen skulle ankomma på regeringen att vid behov utveckla ytterligare delmål. Regeringen menade att:

Genom att riksdagen inte behöver ta ställning till delmålen som sådana kan riksdagsarbetet inriktas på den övergripande frågan om vilken miljökvalitet som miljöarbetet skall syfta till och på att uppföljningen av att arbetet leder till de resultat som eftersträvas.

I samband med en årlig rapportering, som regeringen skulle lämna till riksdagen, skulle riksdagen få bedöma om delmål och andra preciseringar av miljökvalitetsmålen var tillräckliga.

Också nya kunskaper, ändrade värderingar och utvecklingen i omvärlden skulle enligt regeringen kunna leda till att målen fortlöpande kunde behöva omprövas.

3.2.2 Uppföljning och utvärdering

I prop. 1997/98:145 framhölls den avgörande betydelsen av uppföljning och utvärdering i ett mål- och resultatstyrningssystem. Införandet av miljökvalitetsmål skulle enligt propositionen medföra att rapportering, uppföljning och utvärdering av samhällsaktörernas miljöpåverkan skulle få allt större betydelse. Såväl tillståndet i miljön som effekten av olika åtgärder och insatser skulle regelbundet behöva följas upp och utvärderas.

Regeringen menade i propositionen att den information som erhöles genom miljöövervakning, statistik, utredningar, forskning m.m. utgjorde basen i uppföljningar och utvärderingar. Den ökade integreringen av miljöfrågor i övriga politikområden skulle också medföra ökade krav på att insamlingen och struktureringen av information samordnades. Detta kunde ske dels genom att rapportering för att följa upp miljömålen prioriterades, dels genom att ansvaret ökade för aktörer i alla samhällssektorer att tillgodose detta informationsbehov. Det skulle också bli enklare att integrera miljöfrågor i olika samhällsvetenskapliga analyser.

3.2.3 Miljöstatistik och indikatorer

Ett system för regelbunden uppföljning av miljökvalitetsmålen skulle, enligt propositionen, kunna visa om målen var på väg att nås och hur fort detta i så fall gick. Miljökvalitetsmålen skulle utformas i termer av miljötillstånd och förtydligas med krav på förändringar och åtgärder. Därför, menade regeringen, borde det i uppföljningen av målen kunna utläsas förändringar i såväl miljökvaliteten som i de faktorer som påverkade dem. Detta skulle ställa särskilda krav på hur miljöstatistiken utformades och på tillgången till data. Uppgifterna borde således omfatta både miljötillstånd, miljöpåverkan och åtgärder. Även åtaganden för att uppnå målen borde behandlas.

Regeringen ansåg i propositionen att vart och ett av de nationella miljökvalitetsmålen borde följas upp genom ett begränsat antal relevanta mått. Urvalet av mått borde spegla vilka huvudkomponenter som bidrog till måluppfyllelse. Även sambandet mellan miljöfrågor och andra politikområden (ekonomi, arbetsmarknad, konsumtion, kommunikation etc.) borde belysas, varför miljöstatistiken delvis måste bygga på annan statistik än den som var knuten till miljöfrågor. System behövdes således för koppling mellan miljöstatistik och andra statistikgrenar.

I propositionen angavs att data- och informationsförsörjningen på miljöområdet i Sverige skedde främst inom ramen för Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med miljöövervakning liksom Naturvårdsverkets, SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters arbete med den officiella statistiken. Det förändrade ansvaret för miljöstatistik enligt förordningen för miljöstatistik skulle innebära bl.a. krav på att skaffa sig den kunskap som behövdes med hänsyn till verksamhetens art.

Regeringen framhöll i propositionen att miljöövervakningen var en viktig källa för data om tillståndet i miljön. Det var därför angeläget att det samlade uppföljnings- och utvärderingsprogrammet utformades så att det var möjligt att följa upp miljöförändringarna i förhållande till de nationella miljömålen.

3.2.4 Nationell och internationell rapportering bör samordnas

Regeringen påpekade i prop. 1997/98:145 att en rad internationella organisationer arbetade med uppföljning och utvärdering av miljöpåverkan, miljöutveckling och miljöarbete. Dessa behövde en omfattande rapportering av miljödata och miljöstatistik, bl.a. från Sverige, för att kunna ge en god bild av miljösituationen och som grund för åtgärder, internationella avtal m.m.

Det dataunderlag som skulle användas för att följa upp de nationella miljökvalitetsmålen skulle så långt möjligt vara det samma som skulle utnyttjas för den internationella rapporteringen. Det innebar att tidpunkter för uppföljning och periodisering av uppdateringar av dataunderlaget måste harmoniseras. Det innebar även att de krav på utformning som ställdes i den internationella rapporteringen skulle återspeglas i den svenska officiella statistiken. Ytterligare regionalisering av den officiella statistiken skulle underlätta regionala jämförelser.

För att underlätta den övergripande uppföljningen av de nationella miljömålen behövdes, enligt propositionen, en samverkan mellan statistikansvariga myndigheter och sektorsorgan. De borde därför bidra med relevanta delar av sin statistik i arbetet med måluppföljning, produktion av miljöstatistik och internationell rapportering.

3.2.5 Indikatorer för hållbar utveckling

Miljövårdsberedningen lämnade år 1998 ett förslag till gröna nyckeltal, dvs. indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. Ett tjugotal indikatorer föreslogs utifrån de tre målen för ett ekologiskt hållbart samhälle: skydd av miljö; effektiv användning av jordens resurser; hållbar försörjning. Indikatorerna representerade faktorer som beredningen identifierade som strategiska för utvecklingen. Tanken med indikatorerna var att de i första hand skulle visa centrala beslutsfattare hur utvecklingen mot ekologisk hållbarhet gick. De skulle också användas som information till allmänheten.

3.3 Ansvar för uppföljning

Naturvårdsverket arbetade i samband med att miljökvalitetsmålen utvecklades fram en modell för uppföljning av miljömålen som innehöll förslag på indikatorer och rapporteringsvägar. Enligt förslaget skulle de olika myndigheter som hade ett särskilt sektorsansvar för miljön följa upp och utvärdera arbetet för de sektorsvisa miljömålen. Naturvårdsverket skulle ha den samordnande rollen att följa upp och utvärdera de nationella miljömålen. Verkets ansvar skulle också vara att ge en bild av det samlade miljöarbetet i landet samt uppfylla svenska åtaganden om rapportering och uppföljning enligt direktiv och internationella överenskommelser.

4 Riksdagsbeslut om miljökvalitetsmål

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, i MJU6 1998/99. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag om en ny struktur i arbetet med miljömål men föreslog, med anledning av

motioner från M, KD, V, C, FP och MP, att regeringen skulle återkomma till riksdagen med redovisning och förslag även beträffande de delmål som skulle behövas för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Utskottet föreslog vidare att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag om de 15 miljökvalitetsmålen med den utformning som angavs i propositionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Regeringen tillsatte 1999 en parlamentarisk beredning, Miljömålskommittén, med uppgift att i samverkan med berörda myndigheter göra en samlad översyn av vilka strategier och delmål som behövdes för att miljökvalitetsmålen skulle kunna nås inom en generation. Detta skulle göras bl.a. med utgångspunkt i de delmål och åtgärder som regeringen redovisade i prop. 1997/98:145. Regeringen betonade att det var av stor vikt att beredningen i sitt arbete bedömde kostnaderna för olika åtgärder, samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av de olika delmålen samt också delmålen relevans och tillräcklighet i förhållande till det övergripande miljökvalitetsmålet. Beredningen skulle där den ansåg lämpligt bedöma konsekvenserna av olika kvantitativa målsättningar och olika tidpunkter för att uppnå delmålen.

5 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier – prop. 2000/01:130

Med utgångspunkt i Miljömålskommitténs betänkande (den parlamentariska beredningen) *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (SOU 2000:52) gjorde regeringen en förnyad prövning för att samlat ta ställning till delmål och åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen samt lämna en samlad och utförlig redovisning till riksdagen.

Regeringen föreslog i prop. 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, delmål för det fortsatta arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålen och de föreslagna delmålen skulle enligt regeringen bygga på fem grundläggande värden:

- människors hälsa
- den biologiska mångfalden och naturmiljön
- kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- en god hushållning med naturresurserna.

Dessa fem grundläggande värden skulle enligt regeringen utgöra de krav som miljö kvalitetsmålen måste svara mot för att kvalificeras som just miljö kvalitetsmål. Regeringen betonade i propositionen att dessa värden för miljö kvalitetsmålen inte fick uppfattas som enskilda storheter. De var beroende av varandra och samspelade. Även delmålen till miljö kvalitetsmålen och åtgärder för att nå dem borde utformas med utgångspunkt i de fem grundläggande värdena.

5.1 Delmål och preciseringar

I prop. 2000/01:130 skrev regeringen att förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen kunde beskrivas så att miljö kvalitetsmålen definierade det tillstånd för den svenska miljön som miljö arbetet skulle sikta mot, medan delmålen skulle ange inriktning och tidsperspektiv i det konkreta miljö arbetet. Innebörden av respektive miljö kvalitetsmål i ett generationsperspektiv återgavs i ett antal punkter (preciseringar) under regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet. Dessa punkter angav närmare vilken miljö kvalitet som skulle nås inom en generation. Miljö kvalitetsmålet sett i ett generationsperspektiv grundade sig på befintlig kunskap och kunde komma att korrigeras när ny kunskap motiverade detta.

Regeringen anförde i propositionen att många av förslagen till delmål behandlade frågor om biologisk mångfald och skydd av hotade arter. Regeringen förde där ett resonemang om att ett kompletterande 16:e miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald skulle kunna införas senare. Detta skulle ge en tydligare målstruktur, eftersom många arter är beroende av flera biotoper. Regeringen aviserade därför att den avsåg att återkomma till riksdagen med förslag på ett 16:e miljö kvalitetsmål för biologisk mångfald senast år 2005.

5.2 En samlad målstruktur

Regeringen föreslog i prop. 2000/01:130 att målstrukturen skulle utgöras av:

1. Miljö kvalitetsmålen – som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljö arbetet skall sikta mot. Miljö kvalitetsmålen fastställs av riksdagen som även skall fastställa eventuella ändringar av och tillägg till miljö kvalitetsmålen.

2. Delmål för miljökvalitetsmålen som anger att en viss miljökvalitet skall vara uppnådd eller att förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljökvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation. Även delmålen skall fastställas av riksdagen.

Denna målstruktur åskådliggjorde, enligt regeringen, att det övergripande målet för miljöpolitiken var att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige skulle vara lösta.

Regeringen skrev i propositionen att erfarenheten visat att det är svårt att förutse framtida miljöproblem. Nya och ännu okända eller underskattade miljöproblem skulle kunna bli aktuella med tiden och med ökade kunskaper. Därför, menade regeringen, borde mål och medel så långt möjligt utformas så att de kunde anpassas till nya förutsättningar. Denna målstruktur var tänkt att i görligaste mån vara utformad så att ny kunskap och nya miljöproblem kunde tas om hand utan att hela strukturen behövde rubbas. Miljömålstrukturen behövde också kompletteras med ett effektivt och enkelt system för uppföljning, utvärdering och rapportering. Alla berörda parter skulle kunna bedöma om de vidtagna åtgärderna och strategierna för att nå miljökvalitetsmålen var effektiva.

5.3 Om delmålen

De i prop. 2000/01:130 föreslagna delmålen gällde läget år 2010 eller annan tidpunkt som valts i skilda fall. Delmålen hade olika karaktär och kunde avse en viss miljökvalitet som skulle vara uppnådd eller vissa förändringar som skulle genomföras. De kunde också avse en process som skulle krävas för att miljökvalitetsmålet skulle kunna nås. Enligt vad riksdagen hade uttalat skulle delmål till miljökvalitetsmålen beslutas av riksdagen (bet. 1998/99:MJU6).

Regeringen föreslog i propositionen att nya mål skulle kunna tillföras målstrukturen och beslutade mål revideras efter särskilt riksdagsbeslut. Nya delmål kunde utformas t.ex. för det fortsatta arbetet med att nå miljökvalitetsmålen, eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. Regeringen eftersträvade, enligt propositionen, att delmålen skulle uppfylla följande kriterier:

1. De ska vara tydliga och överskådliga.
2. De ska vara uppföljningsbara på kort och lång sikt.
3. De ska ingå i en heltäckande struktur.
4. De ska kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete.

Miljökvalitetsmålen med delmål skulle, enligt regeringen, ge vägledning för allt miljöarbete inom olika samhällssektorer. De skulle kunna få stor betydelse i skilda sammanhang, t.ex. som ledning vid tillämpningen av lagstiftningen på miljöområdet. Delmålen kunde också utgöra grund för regionalt och lokalt målarbete och användas som bas för sektorsmål och mål som sattes upp inom ramen för miljöledningssystem.

Regeringen menade i propositionen även att delmålen kunde komma att ha betydelse för Sveriges ställningstaganden i internationella förhandlingar. Genom medlemskapet i EU är Sverige bundet av den rättsordning som gäller inom Europeiska gemenskaperna (EG). I många fall innehåller EG-rätten skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder i syfte att uppnå en viss miljöeffekt. Flera sådana åtgärder kunde, enligt propositionen, på ett naturligt sätt inordnas i miljömålsstrukturen. Regeringen konstaterade samtidigt att valfriheten i utformningen av sådana delmål var begränsad eftersom de måste grunda sig på kraven enligt EG:s bindande rättsakter. Regeringen menade därför att Sverige inte kunde sätta upp mindre ambitiösa mål för egen del. Däremot vore det möjligt att under vissa förutsättningar sätta upp mål som sträckte sig längre när det rörde sig om s.k. minimidirektiv.

5.4 Samordad uppföljning och utvärdering

5.4.1 Ett samordnande miljömålsråd

I prop. 2000/01:130 föreslog regeringen en tydlig ansvarsfördelning för miljömålsarbetet. Regeringen menade att de ansvariga myndigheternas arbete behövde samordnas för att miljömålsarbetet skulle bedrivas enhetligt och för att eventuella målkonflikter skulle kunna hanteras. Dessutom skulle samlad uppföljning och rapportering uppnås. Med tanke på de omfattande samordningsuppgifter som miljömålsarbetet skulle innebära föreslog regeringen i prop. 2000/01:130 att ett särskilt miljömålsråd med ansvar för

samlad uppföljning och rapportering till regeringen skulle inrättas. Det skulle knytas till Naturvårdsverket. Syftet var inte att skapa en ny myndighet utan att inrätta en organisation för att samordna arbetet mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser utnyttjades effektivt så att dubbelarbete undveks. Ett kansli skulle placeras vid Naturvårdsverket. Rådet föreslogs rapportera direkt till regeringen. Miljömålsrådets föreslogs ha till uppgift att

1. göra en samlad enhetlig uppföljning och rapportering till regeringen av utvecklingen mot miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål samt belysa eventuella målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat,
2. föreslå indikatorer för miljökvalitetsmålen och gröna nyckeltal i samråd med de myndigheter som är ansvariga för miljökvalitetsmålen och för övergripande miljömålsfrågor som underlag för regeringens redovisning till riksdagen,
3. sammanställa underlag för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen från de ansvariga myndigheterna,
4. svara för övergripande samordning av den regionala anpassningen av sådana nationella delmål som behöver fördelas regionalt,
5. samordna det nationella och regionala informationsarbetet kring miljökvalitetsmålen,
6. fördela medel till utveckling och utredningar som är nödvändiga för att förbättra uppföljningen av miljökvalitetsmålen,
7. fullgöra Naturvårdsverkets uppgifter i fråga om miljöövervakning och viss internationell rapportering.

**Noterat från remissynpunkterna: Alla remissinstanser är positiva till inrättandet av ett miljömålsråd med undantag av Statskontoret, Industrieförbundet och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) som anser att den samlade uppföljningen och rapporteringen ingår i Naturvårdsverkets uppgifter. Flera remissinstanser anser att näringslivet bör vara representerat i ett miljömålsråd. Förutom av SAF och Industrieförbundet har denna synpunkt framförts av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Statens energimyndighet och Kemikalieinspektionen. Banverket anser att miljöpåverkande organisationer också bör ingå i rådet. Riksantikvarieämbetet, Kemikalieinspektionen och Kooperativa förbundet anser att miljömålsrådet bör knytas till ett departement eller till Regeringskansliet. Länsstyrelsen i Värmlands län och Jordbruksverket anser att klimatfrågorna bör ingå i miljömålsrådets ansvarsområde. Statistiska centralbyrån (SCB) anser att innan någon förändring görs bör en analys av de olika föreslagna rådets ansvars- och rollfördelning gentemot Naturvårdsverket och gentemot varandra genomföras.*

En ansvarig myndighet utsågs för vart och ett av de 15 miljö-kvalitetsmålen (Naturvårdsverket för 9 mål och därutöver Sveriges geologiska undersökning, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, dåvarande Statens strålskyddsinstitut och Boverket). Dessutom utsågs vissa myndigheter med ansvar för några övergripande miljömålsfrågor. De miljömålsansvariga myndigheterna och myndigheterna med övergripande ansvar skulle tillsammans med berörda sektorer svara för att lämpliga indikatorer utvecklades, ge en samlad redovisning av måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljö-kvalitetsmålen nås. I uppgiften ingick att föreslå nya eller förändrade styrmedel och delmål baserat på såväl miljömässiga som samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser. I arbetet ingick också att utvärdera insatta åtgärders effektivitet och olika sektors insatser. Ansvaret skulle gälla både gentemot andra myndigheter och utanför myndighetssfären. Att några myndigheter hade miljömåls-ansvar eller ansvar för övergripande miljömålsfrågor skulle enligt regeringen inte frånta andra myndigheter deras ansvar för miljö-arbetet, t.ex. inom ramen för det särskilda sektorsansvaret.

5.4.2 Övergripande miljömålsfrågor

Regeringen gav således i prop. 2000/01:130 några myndigheter ansvar för vissa övergripande miljömålsfrågor.

Naturvårdsverket	Övergripande miljömålsfrågor och naturmiljön
Boverket	Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader
Riksantikvarieämbetet	Kulturmiljön
Socialstyrelsen	Hälsofrågor
Länsstyrelserna	Regionalt mål- och uppföljningsarbete

Dessa myndigheters uppgift skulle vara att tillsammans med de miljömålsansvariga myndigheterna utveckla lämpliga indikatorer för dessa frågor och i övrigt verka för att målen skulle nås på motsvarande sätt som de målsansvariga myndigheterna.

** Noterat från remissynpunkterna: Några länsstyrelser, Svenska Kommunförbundet, Statens energimyndighet och Riksrevisionsverket framför farhågor om att uppföljningssystemet riskerar att bli alltför omfattande så*

att det tränger undan annat miljöarbete. Statskontoret anser att sambanden mellan mål- och resultatstyrning som den nu utvecklas i den statliga budgetprocessen bör beaktas. Statskontoret saknar en tillräckligt tydlig beskrivning av mål- och resultatstyrning metodikens användning på åtgärdssidan. Kommerskollegium anser att uppföljningssystemet bör anpassas till internationella system. Många länsstyrelser anser att statistikansvariga myndigheter måste ställa kostnadsfria data till förfogande, anpassade till regionala och lokala förhållanden, som underlag för uppföljningen, och att den föreslagna uppföljningen på regional nivå förutsätter att länsstyrelserna får ökade resurser.

För att kunna bedöma om de föreslagna åtgärderna för att nå miljö kvalitetsmålen var effektiva måste arbetet följas upp och utvärderas. Regeringen föreslog därför i prop. 2000/01:130 ett nationellt och ett regionalt uppföljnings-, utvärderings- och rapporteringssystem. Ett sådant system förutsatte, enligt regeringen, ett tydligt ansvar för hur uppföljning och utvärdering skulle genomföras och rapporteras. Det behövdes också enhetliga och robusta indikatorer och nyckeltal. Regeringen menade att arbetet med att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen borde bedrivas inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen och poängterade att det var viktigt att arbetet med uppföljning och utvärdering inte blev så omfattande att det trängde undan annat miljöarbete.

5.5 Uppföljning med indikatorer

I prop. 2000/01:130 föreslog regeringen att den nationella uppföljningen av miljö kvalitetsmålen skulle baseras på ett begränsat antal indikatorer per miljö kvalitetsmål. Dessa skulle bl.a. belysa de grundläggande värden som skulle tillgodoses i miljö målsarbetet. Indikatorerna borde även kunna visa utvecklingen av de olika samhällssektorernas bidrag till att miljö kvalitetsmålen skulle kunna nås. Redovisningen med hjälp av indikatorer var inte tänkt att vara heltäckande men skulle visa ett urval av karakteristiska frågor på en detaljeringsnivå som i de flesta fall skulle räcka för att åskådliggöra om miljö arbetet gick i rätt riktning och i rätt takt.

Regeringen menade att Miljö målskommitténs förslag till 159 indikatorer var alltför omfattande i förhållande till regeringens och riksdagens behov. Denna stora informationsmängd skulle göra det svårt för beslutsfattare och andra intresserade att på ett enkelt sätt följa utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen. Regeringen ansåg att det borde vara en uppgift för det föreslagna Miljö målsrådet att

tillsammans med mål- och miljöansvariga myndigheter föreslå, kvalitetssäkra och vidmakthålla driften av lämpliga indikatorer för att följa upp miljökvalitetsmålen.

5.5.1 Gröna nyckeltal – komplement till nationell uppföljning

Miljövårdsberedningen föreslog år 1998 ett tjugotal indikatorer eller index inom tolv s.k. gröna nyckeltal. Regeringen har sedan 1999 i de ekonomiska vårpropositionerna och i budgetpropositionerna presenterat de gröna nyckeltalen för att beskriva miljöutvecklingen (för närvarande ingår de inte i budgetpropositionerna).

Gröna nyckeltal var, enligt regeringens bedömning i propositionen, ett viktigt komplement till de indikatorer som skulle utvecklas för att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen. Regeringen ansåg att Miljömålsrådet skulle ansvara för att vidareutveckla gröna nyckeltal. Regeringen förde också fram att Miljömålsrådet borde komplettera sin årliga rapportering till regeringen med information som på ett överskådligt sätt beskrev resultatet av arbetet med att nå miljökvalitetsmålen.

5.5.2 Regional och lokal uppföljning

Prop. 2000/01:130 angav att de flesta indikatorer som fanns i länsstyrelsernas förslag till regionala uppföljningssystem (RUS) av miljökvalitetsmålen också fanns med i Miljömålskommitténs förslag till nationellt uppföljningssystem. Det visade, enligt regeringen, att det fanns goda förutsättningar för att samordna det nationella uppföljningssystemet med regional och kommunal uppföljning av miljökvalitetsmålen.

I länsstyrelsernas förslag till uppföljningssystem redovisades indikatorer under varje miljökvalitetsmål. Underlaget behövde dock vidareutvecklas så att även vissa delmål regionaliserades. Regeringen ansåg att länsstyrelserna tillsammans med nationella myndigheter, andra regionala organ och kommunerna, i de fall det blev aktuellt, borde utveckla ett förslag till regionalt uppföljningssystem.

5.5.3 Rapportering och redovisning till riksdagen

Enligt prop. 2000/01:130 skulle regeringen varje år rapportera till riksdagen översiktligt hur arbetet med att nå miljökvalitetsmålen fortskred. En sådan redovisning skulle kunna ge underlag för beslut om att sätta in åtgärder om det visade sig att förutsättningarna att nå de uppsatta miljökvalitetsmålen inte var tillfredsställande. Redovisningen borde omfatta ett urval av indikatorer som skulle återkomma varje år.

De årliga redovisningarna till riksdagen borde, menade regeringen, med vissa intervall kompletteras med en fördjupad utvärdering. Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering var att uppföljningen visade om ett mål hade nåtts eller ej, medan utvärderingen även sökte ge en förklaring till det uppnådda resultatet. En utvärdering skulle därmed ge ett betydligt bättre underlag för att föreslå åtgärder och beräkna kostnaderna för dessa. Redovisningen borde innehålla kostnadsberäknade förslag om miljökvalitetsmål, delmål eller styrmedel inklusive lagstiftning behövde revideras, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter eller av effektivitetsskäl. Även uppföljningssystemet inklusive Miljömålsrådets roll borde utvärderas och vid behov revideras.

Miljömålsrådet skulle samordna mål- och miljöansvariga myndigheters arbete och sammanställa underlag till regeringens fördjupade redovisning och årliga rapportering till riksdagen.

Avsikten med rapportering och uppföljning var enligt prop. 2000/01:130 att

1. identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblem och vad som orsakar dessa problem,
2. redovisa om och hur vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats,
3. ge underlag för scenarier och prognoser,
4. ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs för att nå målen i rätt tid, om miljökvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter,
5. ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.

5.6 Genomförande och åtgärdsstrategier

Regeringen menade redan i prop. 2000/01:130 att det rådde osäkerhet om möjligheterna att nå vissa miljökvalitetsmål med de föreslagna delmålen. För att miljökvalitetsmålen skulle kunna nås inom en generation var det viktigt att de aktiviteter som i huvudsak orsakade miljöproblemen förändrades så att de bidrog till en hållbar utveckling. Regeringen hade grupperat aktiviteter som var viktiga att förändra, och föreslog i propositionen att följande strategier skulle vara vägledande i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen:

1. En strategi för effektivare energianvändning och transporter – för att minska utsläppen från energi- och transportsektorerna.
2. En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp som innefattar en miljöorienterad produktpolitik – för att skapa energi- och materialsnåla kretslopp och för att minska de diffusa utsläppen av miljögifter.
3. En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – för ökad hänsyn till biologisk mångfald, kulturmiljö och människors hälsa, för god hushållning med mark och vatten, miljöanpassad fysisk planering och hållbar bebyggelsestruktur.

Varje strategi utgjorde en kombination av åtgärder och styrmedel. Regeringen menade att strategierna var väsentliga för att miljö-kvalitetsmålen skulle nås. Strategierna skulle ge bättre förutsättningar för god kostnadseffektivitet än om åtgärderna bedömdes mål för mål. Strävan skulle vara att sådana åtgärder skulle vidtas som ledde till måluppfyllelse till lägsta kostnad. Åtgärder som kunde bidra till att uppnå flera miljökvalitetsmål på samma gång och som bidrog till att uppfylla även andra politiska mål var exempel på detta. Åtgärdsstrategierna motiverades sålunda av att en åtgärd kunde bidra till flera miljökvalitetsmål och av att ett styrmedel kunde ge samhällets sektorer incitament att vidta många olika miljöbefrämjande åtgärder.

I prop. 2002/03:117, *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp*, gav regeringen Naturvårdsverket huvudansvaret för samordning och utveckling av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Naturvårdsverkets uppgift här borde bl.a. vara att samordna övriga miljömålsmyndigheter. De som berördes var främst Kemikalieinspektionen, ansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, och Boverket, ansvarigt för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Även andra berörda myndigheter, t.ex. Konsument-

verket, Statens energimyndighet och Statens jordbruksverk, borde enligt propositionen inkluderas i arbetet.

Rollen som samordningsansvarig för strategin skulle dock, enligt propositionen, inte innebära att Naturvårdsverket övertog miljömålsmyndigheternas ansvar att följa upp och utveckla respektive miljö kvalitetsmål. Den innebar inte heller att Naturvårdsverket skulle överta de berörda aktörernas ansvar för att åtgärder vidtogs.

5.7 Sektorsansvar för miljön

I prop. 1987/88:85, *Miljöpolitiken inför 1990-talet*, gavs sektorsansvaret för miljöfrågor en stor tyngd. Där betonades att alla samhällssektorer hade ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. I prop. 1990/91:90, *En god livsmiljö*, angavs ökat sektorsansvar och ökad decentralisering som en av huvudlinjerna för den fortsatta miljöpolitiken. Det angavs också att de då gällande generella miljömålen skulle omformas till sektorsmål för olika verksamheter. I flera utredningar har därefter innebörden av sektorsansvaret övervägts och utvecklats. Frågor som har behandlats har för myndigheternas del gällt bl.a. förhållandet mellan ansvar och befogenheter samt preciseringen av det myndighetsspecifika sektorsansvaret i instruktioner och regleringsbrev.

Sektorsansvaret utgjorde en del av grunden för det miljöpolitiska arbete som bedrevs under 1990-talet. Det gällde exempelvis både för lagstiftningen och för utvecklingen av styrmedel. Sektorsansvaret har även lyfts fram internationellt. Sektorsintegrering framhölls som betydelsefull vid FN-konferensen om miljö och hållbar utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Inom EU innebar Amsterdamfördraget år 1997 krav på att integrera miljöaspekter i EU:s olika politikområden.

I verksförordningen (1995:1322) fastlades statliga myndigheters ansvar för att bidra till en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen ansåg i prop. 2000/01:130 att myndigheternas sektorsansvar skulle stärkas ytterligare i samband med att den nya miljömålsstrukturen infördes. Riksdagen hade beslutat att miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål var utgångspunkter för att precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer.

År 1998 gav regeringen 24 myndigheter ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling inom deras respektive sektorer. Det innebar att myndigheten skulle ha ett ansvar för att

driva arbetet för ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Arbetet med underlag skulle utgöra en grund för hur sektorsmålen skulle kvantifieras, i de fall det var lämpligt att ha sektorsmål. Utvecklingen av sektorsansvaret för miljön, införandet av miljöledning och arbetet med att nå miljökvalitetsmålen var sammankopplade och kompletterade varandra. Tillsammans utgjorde de enligt regeringen förutsättningarna för en decentraliserad och systematiserad mål- och resultatstyrd miljöpolitik där ansvaret för miljön successivt skulle integreras i samhällets sektorer.

5.8 Sektorsansvaret utvecklas

I prop. 2000/01:130 såg regeringen behov av att tydliggöra vad som skulle betraktas som en sektor och vilka som var dess ansvariga aktörer. Man menade också att incitamenten för aktörerna att ta sitt ansvar borde stärkas. Det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet innefattade enligt prop. 2000/01:130

- att identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet
- att ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser
- att verka för att åtgärder genomförs
- att fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet att samarbeta med och informera andra som är verksamma inom sektorn om arbetet.

Regeringen påpekade i propositionen att eftersom myndigheternas förutsättningar för arbetet med miljöhänsyn skiljde sig åt skulle resultaten bli olika. De 24 myndigheterna med ett särskilt sektorsansvar för miljön lämnade i oktober 1999 till regeringen en lägesredovisning som belyste hur de hade definierat sin roll, arbetets omfattning, eventuella hinder och hur arbetet med ekologisk hållbarhet kunde integreras i respektive myndighets verksamhet.

I Regeringskansliets beredning av lägesredovisningarna identifierades, enligt propositionen, ett antal kärnfrågor som bedömdes som avgörande för om sektorsansvaret skulle bli framgångsrikt och kunna vidareutvecklas. Sådana frågor var bl.a. avgränsningen av respektive sektor, myndighetens roll inom sektorn och myndig-

hetens relationer till sektorns övriga aktörer. Det handlade även om myndighetens mandat och formella ställning att driva frågan om ekologiskt hållbar utveckling vidare inom sin sektor och om myndighetens kompetens och kapacitet att göra detta.

De grundläggande incitamenten för sektorns aktörer och de berörda politikområdenas målstruktur och lagstiftning bestämde i mycket förutsättningarna för sektorsmyndigheten att utöva sektorsansvaret, skrev regeringen i propositionen. De styrmedel statsmakterna ställde till förfogande kunde vara avgörande, men sektorsmyndighetens egna initiativ och drivkraft var väl så väsentliga för myndighetens samlade möjligheter att påverka utvecklingen i hållbar riktning.

Rollfördelningen mellan de myndigheter som arbetade mycket med miljöfrågor och sektorsmyndigheterna tillhörde också kärnfrågorna. Rollen för dessa myndigheter handlade vad gällde sektorsansvaret bl.a. om att stödja sektorsmyndigheterna, bistå med expertkunnande och följa upp resultatet av arbetet mot miljömålen.

Regeringen ansåg i propositionen att myndigheter som arbetade mycket med miljöfrågor behövde särskilja sina roller, å ena sidan rollen som utfärdare och tillämpare av regler och å andra sidan rollen som stöd i en process som skulle leda till att miljöfrågor integrerades hos andra myndigheter, organisationer och företag.

För att miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och strategier skulle kunna utvecklas och integreras fullt ut i beslutsfattandet inom myndigheternas sektorer måste myndigheterna ha ett tydligt ansvar när det gällde ekologiskt hållbar utveckling, ansåg regeringen. Den bedömde därför att det var angeläget att fortsatt utveckla sektorsansvaret för miljön. Därvid måste varje myndighets individuella förutsättningar beaktas.

I propositionen framhöll regeringen att uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete med sektorsansvaret borde integreras på lämpligt sätt med den centrala uppföljningen och utvärderingen av miljömålsarbetet.

** Noterat från remissynpunkter: Statskontoret understryker betydelsen av att sektorsansvaret utvecklas och att detta sker på ett nyanserat sätt som beaktar varje myndighets speciella förutsättningar. Sektorsansvaret bör förtydligas både i myndighetens instruktioner och i regleringsbreven. Statskontoret anför vidare att utvecklingen av mål, ansvar och miljöledning bör samordnas i större utsträckning. Ekonomistyrningsverket anser det riktigt att utveckla myndigheternas ansvar i instruktioner och betonar även vikten av att det i regleringsbrev ytterligare tydliggörs vad som*

förväntas av myndigheten. Riksrevisionsverket framhåller att det faktum att myndigheterna kan ha svaga mandat att agera inom sin sektor bör beaktas vid överväganden om sektorsansvarets möjligheter. En annan omständighet som verket anser betydelsefull är att det kan finnas målkonflikter mellan miljömålen och myndigheternas huvuduppgifter. Dessa omständigheter gör enligt verkets uppfattning att det är särskilt viktigt att sektorsansvaret definieras. Riksantikvarieämbetet framhåller att det är viktigt att rollerna för de myndigheter som har miljö som huvudverksamhet specificeras. Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag angående sektorsansvaret och lyfter särskilt fram väsentligheten av samarbete mellan verket och sektorsmyndigheterna. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) tillstyrker att det klargörs vad sektorsansvaret faktiskt innebär för de olika aktörerna och inom vilka ramar detta arbete avses bedrivas.

5.9 Konsekvensanalyser

Regeringen betonade i prop. 2000/01:130 att metoder för att ta hänsyn till kostnaderna för miljöpåverkan måste byggas in i de ekonomiska och sociala beslutsmodellerna. De samhällsekonomiska övervägandena måste dock ske i ljuset av åtagandet att de stora miljöproblemen skulle vara lösta inom loppet av en generation. En ekologiskt hållbar utveckling i en del av världen skulle inte nås på bekostnad av miljö och välfärd i en annan del av världen.

5.10 Riksdagsbeslut 2001

Riksdagen beslutade om delmål, åtgärder och strategier för att nå miljökvalitetsmålen den 23 november 2001 (protokoll 2001/02:33, MJU3, rskr. 2001/02:36). När det gällde Begränsad klimatpåverkan avsåg regeringen att återkomma till riksdagen med ett särskilt förslag om delmål. Regeringen har dessutom lämnat förslag till delmål i andra propositioner, t.ex. propositionen om vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128), där miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö föreslogs kompletteras med ett delmål för inomhusmiljö.

6 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag – prop. 2004/05:150

6.1 Miljömålen – allas vårt ansvar!

Miljömålsrådet fick genom Naturvårdsverkets regleringsbrev år 2003 följande uppdrag:

Naturvårdsverket ska, inom ramen för de arbetsuppgifter som fullgörs av Miljömålsrådet enligt förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket, senast den 29 februari 2004 lämna en fördjupad utvärdering av läget när det gäller infriandet av miljökvalitetsmålen.

Miljömålsrådets första underlag till en fördjupad utvärdering av Sveriges 15 miljökvalitetsmål överlämnades till regeringen den 27 februari 2004, *Miljömålen – allas vårt ansvar!* Dessförinnan hade rådet lämnat två årliga rapporter.

Miljömålsrådet hade utvecklat kriterier för att bedöma måluppfyllelse med smilisar. Utgångspunkten för dessa bedömningar var att beslutade åtgärder skulle genomföras samt att det var miljökvalitetsmålenas kvalitet som skulle vara uppnådd inom en generation. Rådet använde år 2020 som utgångspunkt för generationsperspektivet.

Rådets bedömning 2004 var att fyra av miljömålen skulle bli mycket svåra att nå inom en generation. Två av de fyra målen var Levande skogar och Ingen övergödning. För dessa mål noterades dock att miljöpåverkan minskade. Ett av skälen till att målen bedömdes som svåra att nå var den långa återhämtningstiden i naturen. De två mål som bedömdes som verkligt svåra att nå var Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Rådets bedömning var också att många mål var möjliga att nå under förutsättning att ytterligare beslut om nya åtgärder eller styrmedel togs.

Eftersom miljömålssystemet var förhållandevis nytt och inget delmålsår var passerat valde rådet att inte ge förslag på några större förändringar. Rådet förde dock ett resonemang om att demålen inte borde vara av administrativ karaktär utan så långt som möjligt uttrycka en kvalitet, resultat eller en effekt i miljön.

6.2 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

Med utgångspunkt i Miljömålsrådets underlag till en fördjupad utvärdering av arbetet med miljökvalitetsmålen samt en mängd andra underlag lämnade regeringen i maj 2005 prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, till riksdagen.

Regeringen föreslog där ingen förändring av målstrukturen:

1. Miljökvalitetsmålen (...) som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot. Miljökvalitetsmålen fastställs av riksdagen, som även skall fastställa eventuella ändringar av och tillägg till miljökvalitetsmålen.
2. Delmål för miljökvalitetsmålen som anger att en viss miljökvalitet skall vara uppnådd eller att förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljökvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation. Även delmålen fastställs av riksdagen.

Däremot tillfördes ett 16:e miljökvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv.

I propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* hade regeringen utvecklat bedömningen av det tillstånd som skulle råda när miljökvalitetsmålen uppnåtts. I 2004 års proposition återgavs denna bedömning under "Miljökvalitetsmålets bakgrund och innebörd" i redovisningen av respektive miljökvalitetsmål.

Regeringen betonade i propositionen att då tidpunkten när miljökvalitetsmålen skulle vara uppnådda närmade sig fick tolkningen av miljökvalitetsmålen innebörd ökad betydelse. Detta berodde på att de olika punkterna under miljökvalitetsmålen innebörd framstod som preciserade delar av miljökvalitetsmålen, och därför fick en status liknande delmålen. Därför, ansåg regeringen, borde riksdagen vid 2009 års fördjupade utvärdering fastställa även miljökvalitetsmålen innebörd.

6.3 Översyn av delmålen

Nya delmål borde, enligt regeringen, kunna utformas när det behövdes för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Mer systematiska förändringar borde ske i samband med de återkommande fördjupade utvärderingarna av systemet. De fem grundläggande värdena skulle även fortsättningsvis vara utgångspunkt för att utforma delmål till miljökvalitetsmålen och åtgärder för att nå dem. Även de fyra kriterier för delmålen som lades fast genom

prop. 2000/2001:130 skulle fortsatt gälla, skrev regeringen i prop. 2004/05:150.

De grundläggande värdena:

1. Människors hälsa.
2. Den biologiska mångfalden och naturmiljön.
3. Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena.
4. Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga.
5. En god hushållning med naturresurser.

Kriterierna för delmålen:

- De skulle vara tydliga och överskådliga.
- De skulle vara uppföljningsbara på kort och lång sikt.
- De skulle ingå i en heltäckande struktur.
- De skulle kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete.

Regeringen gjorde några förtydliganden. Beträffande de två första punkterna borde delmål vara så formulerade att de var lätta att kommunicera till användare inom myndighetssfären men även i samhället i övrigt. För att kunna följas upp borde delmålen vara uttryckligt tidsatta.

Systemet med miljö kvalitetsmål innebar, enligt prop. 2004/05:150, att miljöpolitiken arbetade med ett generationsperspektiv. Denna långsiktighet var, enligt regeringen, nödvändig eftersom arbetet med att infria miljö kvalitetsmålen utgjorde den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling – där grunden var ett generationsmål. Regeringen framhöll att miljö kvalitetsmålen beskrev ett önskvärt tillstånd och inte preciserade utsläppsminskningar, vilket några av de tidigare miljömålen gjorde. Regeringen påpekade att dessa ofta blev inaktuella när kunskapen förändrades. Med denna uppläggning behövdes delmål som mer exakt preciserade mål för arbetet under vägen, och för vilka tidsperspektivet var kortare. Mot den bakgrunden skulle systemet efter hand behöva kompletteras med nya uppsättningar av delmål som successivt skulle ersätta de delmål som löpt ut. För varje miljö kvalitetsmål gjorde regeringen dessutom en övergripande bedömning i ett antal preciserade punkter av vilket tillstånd som skulle råda när målet i fråga hade uppnåtts.

Regeringen menade i propositionen att det hade varit svårt att formulera delmål för ett miljö kvalitetsmåls alla aspekter. Men

regeringen bedömde att omställningen mot ett hållbart samhälle kunde bli effektivare om vissa områden prioriterades högre under vissa perioder. Samtidigt borde antalet delmål begränsas. Regeringen framhöll vidare i propositionen att för att miljö kvalitetsmål och delmål skulle nås behövde systemet kompletteras med åtgärder.

Enligt regeringens förslag skulle delmål som uppnåts utgå ur uppsättningen av delmål. En konsekvens av detta blev, enligt regeringen, att Miljömålsrådets årliga redovisning riskerade att ge en mer negativ bild av utvecklingen än vad det verkliga utfallet var. I Miljömålsrådets rapport *Miljömålen – när vi dem?* (de Facto 2004) var läget positivt för 24 delmål, för 33 (varav ett var gemensamt för försurnings- och övergödningsmålen) skulle ytterligare åtgärder behövas och i 14 fall verkade det vara svårt att nå delmålen. Regeringen påpekade i propositionen att när slutdatum för delmålen infaller är det lätt att fokusera på de delmål som inte nås och bortse från att stora delar av miljöarbetet utvecklas positivt. I Miljömålsrådets rapporter borde, ansåg regeringen, också de delmål som uppnåts och klarats av redovisas. En sådan uppföljning vore även viktig för att säkerställa att läget för ett tidigare uppnått delmål var fortsatt gott.

Ett skäl till att vissa delmål var svåra att nå var att regeringen såväl i propositionen *Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130) som i denna proposition, 2004/05:150, valde att formulera förslag till delmål på en ambitiös nivå, även om avsikten var att de skulle vara realistiska att nå. Regeringen framhöll vidare i prop. 2004/05:150 att det måste finnas ett samband mellan miljö kvalitetsmål och delmål i så måtto att delmålen tydligt gjorde det möjligt att infria miljö kvalitetsmålet. Med en ambitiös målsättning skulle risken att misslyckas med enskilda delmål vara betydande. Samtidigt var delmål med en hög ambitionsnivå en förutsättning för att kunna nå miljö kvalitetsmålen inom en generation.

Enligt propositionen fanns det ett behov av att renodla delmålen eftersom gränsen mellan åtgärder och delmål i vissa fall varit otydlig. Regeringen föreslog därför, med utgångspunkt i Miljömålsrådets bedömning, flera förändringar som i praktiken skulle innebära att skillnaden mellan delmål och åtgärdsförslag tydliggjordes.

I samband med att riksdagen antagit politiska mål för vissa sektorer fastställde den miljö mål för dessa. Detta gällde bl.a. trans-

port-, energi-, konsument- och skogsbrukssektorerna. Miljökvalitetsmålen med delmål och sektorsmålen för miljö utgjorde, enligt regeringen, tillsammans delar av en sammanhållen miljöpolitik. I denna miljömålsproposition, 2004/05:150, behandlades endast miljökvalitetsmålen med delmål. Översynen av sektorsmålen för miljö skulle ske i samband med att de politiska målen för respektive sektor behandlades.

6.4 Nyckeltal, indikatorer och miljöövervakning

Prop. 2004/05:150 framhöll att miljöövervakningen visar förändringar i miljökvaliteten. Miljöövervakningen utgjorde ett viktigt underlag för att revidera miljökvalitetsmålen och delmålen samt besluta om åtgärder. Miljömålsarbetet skulle kräva en omfattande miljöövervakning för att följa tillståndet i miljön och effekter av vidtagna åtgärder. När arbetet med miljökvalitetsmålen startade gjordes en översyn av miljöövervakningen. Översynen ledde till förändringar avseende vilka parametrar som skulle mätas och på vilket sätt.

Miljömålsrådet konstaterade i sin rapport *Miljömålen – allas vårt ansvar!* (2004) att det nya systemet bara delvis fungerade då det gällde uppföljningen av miljömålen. Man påpekade att delar av övervakningen fortfarande var utformade enligt de tidigare systemen och behövde uppdateras för att bli ändamålsenliga och resurseffektiva. I rapporten framgick att Naturvårdsverket förfogade över den största delen av de statliga medel som användes för att övervaka tillståndet i miljön. I enlighet med verkets instruktion fördelade Miljömålsrådet medel för miljöövervakning – en del till miljömålsansvariga myndigheter och övriga organisationer i Miljömålsrådet.

Miljömålsrådet konstaterade att det är svårt att överblicka den dataförsörjning som miljömålsuppföljningen grundades på eftersom så många parter var inblandade. Rådet ansåg att miljöövervakningen behövde anpassas ytterligare så att alla miljökvalitetsmål och delmål på bästa sätt kunde följas upp. Regeringen föreslog därför i prop. 2004/045:150 att miljöövervakningen skulle ses över. Miljömålsrådet borde stödja miljömålsmyndigheterna och garantera en hög kvalitet i övervakningsprogrammen.

Regeringen påpekade i propositionen att genom att Sverige har ingått internationella avtal, främst genom EU-medlemskapet, har vi

förbundit oss till viss rapportering av miljötillståndet. Medlemskapet i EU har också inneburit att Sverige har förbundit sig för annan rapportering som direkt eller indirekt påverkar utformningen av de metoder som används vid uppföljningen av miljökvalitetsmålen.

Remissinstanserna: Många remissinstanser påpekar att miljöövervakningen behöver ses över för att ytterligare anpassas till miljömålssystemet. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande skriver att miljöövervakningsprogrammen bör ses över vad gäller både inriktning, organisation och personal så att det finns kompetens och vetenskaplig grund för att genomföra övervakningen och analysera resultaten. Flera länsstyrelser, bl.a. Länsstyrelserna i Stockholms och Södermanlands län, betonar att samordningen mellan olika miljömålsmyndigheter måste förbättras. Båda länsstyrelserna påpekar också att det är viktigt att miljömålsmyndigheterna väljer indikatorer med en regional och i vissa fall kommunal upplösning. Lantmäteriverket framhåller att det finns en naturlig koppling till en bredare användning av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation som underlag till miljöövervakningen. Myndigheten ser stora möjligheter att delta i uppföljningsprocessen. Länsstyrelsen i Blekinge län anser att det är otillfredsställande att det för ett så omfattande område som miljörelaterade hälsofrågor inte finns ett mer utvecklat uppföljningssystem. Stockholms kommun anser att det är angeläget att indikatorer avseende hälsa utvecklas utifrån den senaste kunskapen både inom olika discipliner i forskningen och från skadentredningar, mätningar och besiktningar.

6.4.1 Miljökvalitetsmålen indikatorer

I prop. 2004/05:150 framhölls att syftet med indikatorer var att visa på – indikera – tillståndet eller väsentliga förhållanden i ett större system. En indikator på miljöområdet skulle kunna ge information om t.ex. miljötillståndet, miljöpåverkan, resursanvändningen eller andra förhållanden som har en väsentlig inverkan på miljön. Valet av indikatorer för att följa upp miljökvalitetsmålen var, enligt propositionen, av stor betydelse eftersom indikatorerna skulle användas för att bedöma om utvecklingen för ett visst miljökvalitetsmål gick åt rätt håll och i rätt takt. De myndigheter som hade miljömålsansvar på central och regional nivå skulle också ansvara för att utveckla ändamålsenliga indikatorer för att följa målen och delmålen. Det innebar att de myndigheter som bäst kände till förutsättningarna för ett visst miljökvalitetsmål också skulle utveckla relevanta indikatorer, och att de som bäst kände de lokala och regionala förhållandena skulle utveckla indikatorer som var

relevanta för regionen. Propositionen angav att de miljömålsansvariga myndigheterna borde ha ett system för att fånga upp och analysera avvikande information från miljöövervakningen.

Regeringen delade i propositionen Miljömålsrådets bedömning att arbetet med att vidareutveckla indikatorerna var särskilt angeläget inom områdena kulturmiljö och fysisk planering och hus hållning med mark och vatten samt byggnader. När det gällde miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö skulle övervakningen av koncentrationer av kemikalier i miljön vara ett väsentligt instrument för att skaffa kunskap om viktiga ämnen som förekommer i naturen. Regeringen bedömde att miljöövervakningen för detta miljömål behövde utvecklas för att på ett ändamålsenligt sätt indikera tillståndet i miljön och vilka insatser som skulle behövas mot oönskade ämnen i miljön. Flera miljöproblem ger allvarliga hälsoeffekter och det är därför viktigt att dessa effekter följs upp, framhöll regeringen i propositionen.

Eftersom alla länsstyrelser är skyldiga att göra en regional miljömålsuppföljning borde det enligt regeringen ingå i Miljömålsrådets uppdrag att anpassa miljöövervakningen så att data skulle kunna brytas ned till regional och lokal nivå.

6.4.2 Gröna nyckeltal

I prop. 2004/05:150 skrev regeringen att gröna nyckeltal var ett urval av indikatorer som visade miljö tillståndet eller förhållanden som var väsentliga för att översiktligt beskriva miljö tillståndet. De gröna nyckeltalen skulle vara ett komplement till de indikatorer som hade utvecklats för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen. Regeringen ansåg också att det fanns brister i den nuvarande uppsättningen av gröna nyckeltal.

I regeringens skrivelse *En svensk strategi för hållbar utveckling* (skr. 2003/04:129) framhölls regeringens avsikt att vidareutveckla indikatorer för hållbar utveckling. I samband med detta skulle, enligt propositionen, också arbetet med de gröna nyckeltalen beaktas, med syfte att åstadkomma en enhetlig och lättfattlig rapportering av indikatorer som skulle kunna följa upp utvecklingen på det ekonomiska, sociala och miljömässiga området.

6.5 Utveckling av åtgärdsstrategierna

Regeringen bedömde i prop. 2004/05:150 att de tre åtgärdsstrategierna behövde vidareutvecklas i samband med den kommande fördjupade utvärderingen. Naturvårdsverket hade enligt sin instruktion (2001:1096) ansvaret att samordna arbetet med att utveckla strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. För strategierna för effektivare energianvändning och transporter och hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö fanns inte på samma sätt en myndighet som tydligt hade ett huvudansvar. I dessa fall avsåg regeringen, enligt prop. 2004/05:150, att ge de mest berörda myndigheterna ett gemensamt ansvar för strategiernas utveckling. Strategin för effektivare energianvändning och transporter berörde i första hand Statens energimyndighet, Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, Statens institut för kommunikationsanalys och Naturvårdsverket. Mest berörda av arbetet med strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö var Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet. I båda fallen borde, enligt prop. 2004/05:150, samråd ske med andra berörda myndigheter och aktörer. Naturvårdsverket borde i bägge fallen svara för den administrativa samordningen. Under arbetet med åtgärdsstrategierna var det, enligt propositionen, viktigt att myndigheterna utgick från det regeringen anfört om behovet av utvecklade konsekvensanalyser samt effekterna på politiska mål inom andra sektorer.

6.6 Miljömålsrådet och nästa fördjupade redovisning till riksdagen

Uppföljningssystemet skulle innebära att regeringen regelbundet behövde underlag för arbetet med dessa frågor. Därför hade regeringen i december 2001 beslutat att inrätta ett särskilt organ, Miljömålsrådet, inom Naturvårdsverket. Miljömålsrådets arbetsuppgifter skrevs in i Naturvårdsverkets instruktion (2001:1096).

Rådet skulle rapportera till regeringen och göra en samlad uppföljning och bedömning av miljösituationen i förhållande till miljökvalitetsmålen. Det skulle även svara för den övergripande samordningen av information och av den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen. Regeringen underströk i prop. 2004/05:150 att

rådet behövde få genomarbetade underlag från berörda myndigheter för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det skulle därför få utfärda riktlinjer om det underlag som de miljömålsansvariga myndigheterna skulle tillhandahålla rådet. Rådet skulle även fördela medel som behövdes för uppföljningen av miljökvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering.

Regeringen menade i prop. 2004/05:150 att Miljömålsrådet även i fortsättningen borde ansvara för en samlad enhetlig uppföljning och rapportering om utvecklingen mot miljökvalitetsmålen med delmål samt belysa eventuella målkonflikter mellan dessa mål och andra samhällsmål som riksdagen antagit. Konsekvensanalyser som speglade alla tre dimensionerna av hållbar utveckling var ett nyckelverktyg i detta arbete.

6.6.1 Rapportering kring systemet med miljökvalitetsmål

De miljömålsansvariga myndigheterna skulle svara för rapportering i fråga om sina respektive miljökvalitetsmål, medan länsstyrelserna skulle ansvara för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Därutöver skulle länsstyrelserna årligen rapportera till regeringen i enlighet med sina uppdrag från 1998 (jämför dnr M98/3090/8) om att samordna arbetet med anpassning av delmål och sektorsmål till sina län. I det ingick att de fortlöpande skulle ansvara för och samordna uppföljningen av miljökvalitetsmålen på regional nivå samt att stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Dessutom skulle flera av myndigheterna med särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling rapportera till regeringen.

Från olika håll hade, enligt propositionen, framförts till regeringen att det fanns risk för sammanblandning av miljömålsansvar och sektorsansvar för miljömålsarbetet och även risk för överstyrning och oklarheter om hur olika mål, strategier och krav på återrapporering förhöll sig till varandra. Regeringen påpekade att den därför hade gett Naturvårdsverket i uppdrag att se över formerna för och omfattningen av den rapportering som var knuten till arbetet med miljökvalitetsmålen. Målet var att de rapporterande myndigheternas totala arbetsinsats skulle minska utan att underlagets kvalitet försämrades.

6.6.2 Effektivare rapportering

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2005 (RU15) i uppdrag att se över myndigheternas samlade rapportering till Miljömålsrådet och regeringen med anknytning till systemet med nationella miljökvalitetsmål och närliggande rapportering om miljöfrågor. I uppdraget ingick att föreslå hur denna rapportering skulle kunna effektiviseras så att rådets roll som samordnare av rapporteringen till regeringen förtydligades och myndigheternas arbetsbelastning på grund av rapporteringen minskade. Utifrån den kartläggning som genomfördes identifierades endast några få förslag till effektivisering. De viktigaste förslagen gällde ändringar av instruktioner och regleringsbrev för Miljömålsrådet och myndigheter med koppling till miljömålssystemet (miljömålsansvariga myndigheter inklusive myndigheter med ansvar för övergripande miljömålsfrågor, myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsfrågor, länsstyrelserna samt myndigheter med delat ansvar för respektive åtgärdsstrategi). Skrivningarna innebar att rapporteringarna skulle ske enligt Miljömålsrådets riktlinjer.

6.6.3 Översyn av Miljömålsrådets verksamhet

Riksrevisionen utvärderade år 2005 miljömålsarbetet, såväl regeringens rapportering till riksdagen som Miljömålsrådets underlag för rapporteringen¹. Den fann brister i såväl regeringens styrning av Miljömålsrådet som rådets arbete. En slutsats var att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarade de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut. I sin rapport rekommenderade Riksrevisionen att regeringen skulle överväga åtgärder för att

- förtydliga Miljömålsrådets uppgifter, exempelvis vad gällde rapporteringens innehåll
- precisera kraven på rapporteringen från myndigheterna i regleringsbrev och instruktioner särskilt vad gällde kostnader och konsekvensbeskrivningar
- bättre anpassa rådets ställning och faktiska möjligheter att samordna rapporteringen till rådets uppgifter

¹ Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite. RiR 2005:1.

- säkerställa att eventuella konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål, som riksdagen har beslutat, blev allsidigt belysta.

Regeringen framhöll i prop. 2004/05:150 att den hade positiva erfarenheter av Miljömålsrådets arbete men att den samtidigt såg att det behövde utvecklas. Regeringen ansåg att rådet borde få en tydligare roll som koordinator när det gällde att sammanställa underlag, inklusive åtgärdsförslag, som utvecklats av de berörda myndigheterna. Dessa borde dock fortfarande ansvara för underlagens innehåll och kvalitet.

6.6.4 Översyn av mål, delmål och åtgärder

I propositionen skrev regeringen att inför 2009 års fördjupade utvärdering behövde den förslag om delmål som skulle gälla efter det att de nuvarande löpt ut, vilket till stor del sker 2010. Regeringen ansåg att delmålen var viktiga eftersom de gav mer precisa riktlinjer för arbetet mot generationsmålen. Miljömålsrådet borde, enligt regeringen, även i sitt underlag 2008 göra en första översyn av miljökvalitetsmålen, möjligheterna att nå dem inom en generation och målens förhållande till åtgärdsstrategierna. Kunskapen om olika åtgärders effekt var i detta sammanhang central. Regeringen ansåg att det var viktigt att det i underlaget fanns en sammanställning av förslag till åtgärder som krävdes för att miljö-kvalitetsmålen med delmål skulle kunna nås. Sammanställningen skulle baseras på underlag från miljömålsmyndigheterna och myndigheterna med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Regeringen framhöll i propositionen att för att den skulle kunna göra en allsidig avvägning – och inte minst för att remissinstansernas arbete skulle underlättas – var det viktigt att konsekvenserna av nya eller förändrade delmål, förändringar i miljökvalitetsmålets innebörd samt åtgärdsförslag var tillfredsställande utredda. Regeringen ansåg därför, i likhet med vad Riksrevisionen framhöll i sin rapport, att underlagen i framtiden borde förbättras avseende konsekvensanalyser. De borde göras i ett tidigt skede och spegla förslagets effekter i alla tre dimensionerna av hållbar utveckling. I bedömningen av olika åtgärdsförslag borde de berörda myndigheterna och rådet därför fokusera på effekterna för infriandet av de politiska mål inom andra samhällssektorer som fastställts av riks-

dagen. Det kunde t.ex. handla om samhällsekonomiska och regionalpolitiska effekter men också om att nyttan med förslagen skulle vara väl underbyggd.

Hur målen användes i beslutssammanhang och aktörernas medverkan i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen borde också belysas, enligt propositionen. Baserat på 2008 års underlag avsåg regeringen, enligt prop. 2004/05:150, att återkomma till riksdagen under 2009 med en fördjupad utvärdering av systemet med miljökvalitetsmål med förslag om nya delmål för tidsperioden bortom 2010. I det sammanhanget borde även åtgärdsstrategierna ses över.

6.6.5 Miljömålsmyndigheternas arbete med konsekvensanalyser

Prop. 2004/05:150 fastslog att miljömålsmyndigheterna hade ansvar för att göra samhällsekonomiska konsekvensanalyser av åtgärdsförslag i syfte att ge allsidiga och tillförlitliga underlag för politiska beslut. En konsekvensanalys borde innehålla en beskrivning av effekter inom den hållbara utvecklingens tre dimensioner. Regeringen ansåg att arbetet med konsekvensanalyser behövde förstärkas och samordnas bättre mellan miljömålsmyndigheterna.

Regeringen framhöll att det ofta var svårt att mäta det ekonomiska värdet av de positiva eller minskade negativa miljöeffekter som åtgärder inom miljöområdet gav upphov till, t.ex. avseende ekosystemtjänster och rekreation. För att kostnad och nytta av ett åtgärdsförslag skulle kunna ställas mot varandra behövde även miljönyttan av förslaget kunna bedömas bättre. Utöver ekonomisk kompetens behövdes även kunskaper inom systemanalys och systemekologi, framhöll regeringen i propositionen.

Ekonomiska modeller är ett sätt att analysera konsekvenserna av stora och komplexa förändringar i samhället. Enligt regeringen fanns det ett behov av modellutveckling på miljöområdet, t.ex. när det gällde biologisk mångfald, miljörelaterad ohälsa, vatten och avfall.

6.6.6 Riksdagens behandling av miljömålsbetänkandet

Riksdagen beslutade om regeringens första utvärdering av arbetet med att nå miljökvalitetsmålen den 24 november 2005. Riksdagen sade ja till regeringens förslag med några ändringar, tillägg och

uttalanden. Miljöpartiet och de fyra borgerliga partierna fick vid omröstningen i kammaren majoritet på de tolv punkter där de reserverat sig i miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06:MJU3, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*. Två av reservationerna innebar en ändring i regeringens förslag. De handlade om delmål 2 om utsläpp av fosforföreningar under miljö-kvalitetsmålet Ingen övergödning och delmål 5 för partiklar under miljö-kvalitetsmålet Frisk luft. En av reservationerna innebar att det skulle införas två nya delmål om dioxin i livsmedel och om kadmium under miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Utskottsmajoriteten gjorde samma bedömning som regeringen: Det nuvarande systemet med miljö-kvalitetsmål sades fungera bra. Men det kunde bli bättre, till exempel genom att myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer fick en tydligare roll. Dessutom ställde sig utskottsmajoriteten bakom regeringens förslag om att ändra, ta bort och lägga till ett antal delmål. Utskottets betänkande innehöll 207 förslagspunkter och 224 reservationer.

Riksdagen ansåg också att en hållbarhetskommision borde tillsättas för att se över vilka effektiviseringar och moderniseringar av organisation, regelverk och styrmedel som behövde göras för att underlätta arbetet för ett hållbart samhälle. En sådan kommission skulle kunna bidra till att skapa miljödriven tillväxt och undvika att samhället motverkade goda initiativ från individer och företag. Kommissionen borde bl.a. initiera utredningar och riktad forskning inom sitt område. Kommissionen borde också utföra kostnads- och nyttoanalyser av vidtagna och planerade miljöåtgärder, utvärdera Miljömålsrådet samt föreslå förändringar i uppföljningen av miljömålsarbetet.

Som ett resultat av prop. 2004/05:150 förtydligades Miljömålsrådets instruktion (inom Naturvårdsverkets instruktion).

Miljömålsrådet skall ...

2. sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel, ...

6. samråda med berörda myndigheter och ge dem den vägledning som de behöver för sin miljömålsrapportering.

Miljömålsrådet fick därefter genom Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2006 följande uppdrag:

Naturvårdsverket skall, inom ramen för de arbetsuppgifter som fullgörs av miljömålsrådet enligt förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket, lämna underlag till en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen. Underlaget skall innehålla förslag till nya och reviderade delmål samt behov av åtgärder för att målen skall nås. Förslagen skall vara analyserade med avseende på ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser. Underlaget till den fördjupade utvärderingen skall samordnas med underlaget till kontrollstation 2008 för klimatmålet. Underlaget skall lämnas senast den 1 april 2008.

7 Miljömålen – nu är det bråttom!

Miljömålsrådet överlämnade den 31 mars 2008 underlag till den andra fördjupade utvärderingen av arbetet med miljömålen till regeringen, *Miljömålen – nu är det bråttom!*

Miljömålsrådets sammantagna bild av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen inom tidsramen visade att stora utmaningar kvarstod. För många mål gällde att även om de föreslagna åtgärderna genomfördes och delmålen uppnåddes skulle ett ”gap” till måluppfyllelse inom tidsramen kvarstå. Miljömålsrådet konstaterade att utvecklingen i miljön gick åt rätt håll på flera av de områden vi själva råder över i Sverige. Rådet menade också att det för flera mål brådskade att vidta åtgärder om den miljö kvalitet som målet avsåg skulle vara möjlig att nå inom överskådlig tid – eller kanske över huvud taget.

Miljömålsrådet bedömde i rapporten att 9 av de 16 miljökvalitetsmålen var mycket svåra eller inte möjliga att nå inom tidsramen. Miljömålsrådet ansåg att det är viktigt att uppmärksamma målens internationella kopplingar. Rådet framhöll att många mål var starkt beroende av vad som händer i omvärlden. För flera mål krävdes, enligt rådet, internationella åtgärder, tillsammans med de nationella, för att de skulle kunna nås. Miljömålsrådet föreslog att flertalet av delmålen skulle revideras. Målår för delmålen föreslogs till år 2015–2020. Endast 7 delmål skulle vara oförändrade. Därutöver föreslog Miljömålsrådet 19 nya delmål. Med rådets förslag till nya, reviderade och oförändrade delmål skulle antalet delmål bli totalt 70.

7.1 Miljömålsrådets förslag rörande miljömålssystemet

Miljömålsrådet föreslog i rapporten *Miljömålen – nu är det bråttom!* att frågan om förhållandet mellan de grundläggande värdena och ansvaret för de övergripande miljömålsfrågorna skulle utredas och klarläggas. En sådan utredning borde enligt rådet överväga möjligheten att förenkla miljömålssystemet. Den borde även behandla Energimyndighetens förslag om energi som en ny övergripande miljömålsfråga samt hur miljömålens internationella koppling skulle kunna synliggöras, följas upp och utvärderas i miljömålssystemet. Vilka konsekvenser eventuella förändringar i systemet skulle kunna medföra behövde ingå i en sådan utredning, ansåg rådet. Miljömålsrådet föreslog även att de delmål vars målår infaller 2013 eller tidigare skulle ersättas med de nya delmålsförslagen senast vid årsskiftet 2010/2011.

Miljömålsrådet bedömde att det fanns fördelar med att en myndighet skulle ha administrativt samordningsansvar för en åtgärdsstrategi och att de övriga berörda myndigheterna skulle ha gemensamt ansvar för strategin. Miljömålsrådet föreslog att regeringen skulle överväga att införa ett motsvarande ansvarsförhållande för åtgärdsstrategin för giftfria och resurssnåla kretslopp som för de övriga åtgärdsstrategierna.

Miljömålsrådet föreslog att resurser skulle tillföras för att utveckla modeller som skulle kunna användas för att göra bra konsekvensanalyser i miljömålsarbetet. Rådet ansåg även att miljöekonomisk kompetens för analyser av kostnadseffektivitet och samhällsekonomiska konsekvenser i miljömålsarbetet behövde förstärkas hos myndigheterna. Detta borde göras för att beslutsunderlaget inom miljömålsarbetet bättre skulle uppfylla de formella kraven inför budgetberedning.

8 Miljömålssystemet utreds

Regeringen tillsatte den 17 juli 2008 en utredning med syfte att förenkla och effektivisera miljömålssystemet.

Referenser

Miljömålsrådet 2004, *Miljömålen – allas vårt ansvar!*, Naturvårdsverket.

Miljömålsrådet 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, Naturvårdsverket.

Prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö*.

Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.

Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

SOU 2000:52 *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*, betänkande från Miljömålskommittén.

PM 2 Miljömålssystemet i ett styrningsperspektiv

Innehåll

1	Inledning.....	52
2	Rådighet	53
2.1	Statlig styrning och nätverksinflytande.....	54
2.2	Genomförande	55
3	Målstyrning för en miljömässigt hållbar utveckling	56
3.1	Mål och bas för långsiktigt arbete.....	58
3.2	Forum och former för att involvera aktörerna	60
3.3	Beslutsrätten för val av medel	61
3.4	Övervakning och utvärdering	64
	Referenser	65

1 Inledning

År 1999 beslutade riksdagen om femton nationella miljökvalitetsmål. Regeringen menade i prop. 1997/98:145 att miljökvalitetsmålen skulle vara utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning, dvs. styrning med hjälp av uppställda mål utan att vägen dit är bestämd i detalj. Enligt regeringen var detta ett effektivt sätt att styra ett brett upplagt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden.

Mål- och resultatstyrning är en styrningsprincip för att organisera relationen mellan politiskt beslutsfattande och genomförande av beslut¹. Mål- och resultatstyrning bygger på fyra komponenter: mål, resultat, utvärdering och användning av utvärderingen².

I Sverige används mål- och resultatstyrningsmodellen parallellt med andra styrningsmodeller. Norm- eller regelstyrning innebär att styrningen sker genom lagstiftning, förordningar etc. Skillnaden mot mål- och resultatstyrning är att regelstyrningen tydligare föreskriver hur något ska göras, medan den senare fokuserar på vad som ska uppnås och ger en större frihet i hur det önskvärda resultatet ska uppnås. Ramlagstiftning är en medelväg där det önskvärda resultatet är juridiskt bindande, men relativt stor frihet lämnas i genomförandet. Myndigheters arbete styrs av såväl lagar, budgettilldelning och regleringsbrev som av olika mål.

Syftet med denna promemoria är att beskriva förutsättningarna för effektiv mål- och resultatstyrning samt att översiktligt diskutera dessa förutsättningar i förhållande till miljömålssystemet. Promemorian ger en kortfattad beskrivning av mål- och resultatstyrningsmodellen, förutsättningar för att ett målstyrningssystem ska bli effektivt samt möjligheter och begränsningar med denna styrningsmodell. Promemorian bygger på en begränsad litteraturstudie. I första hand har litteratur som behandlar det svenska miljömålssystemet använts, därutöver har vissa kompletteringar gjorts med studier om andra politikområden och om miljöstyrning i andra länder.

Denna promemoria har utgjort ett samlat underlag för utredningens betänkande. I promemorians kapitel 2 diskuteras rådigheten över möjligheterna att uppnå målen. Kapitel 3 analyserar målstyrning för att uppnå en miljömässigt hållbar utveckling, med

¹ Lundqvist 2004.

² Vedung 1998.

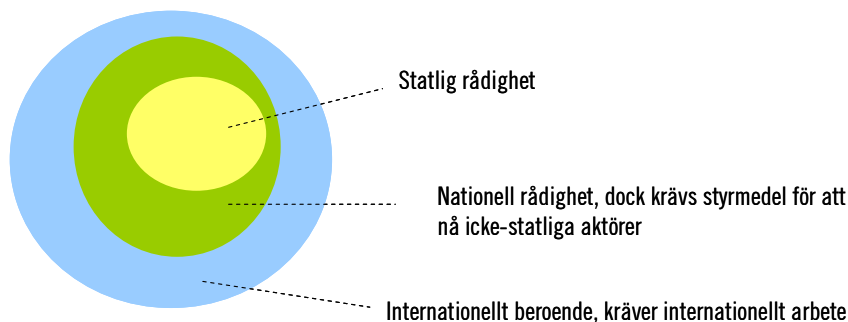
komponenterna mål och bas för långsiktigt arbete, forum och former för att involvera aktörerna, beslutsrätten för val av medel samt övervakning och utvärdering.

2 Rådighet

Mål- och resultatstyrningslitteraturen skiljer på mål för *slutprestationer*, dvs. tjänster och produkter som lämnar myndigheten, och mål för *utfall* i samhället eller miljön, dvs. bredare politiska målsättningar och visioner för effekter på samhället. Utfall är dels det som uppkommer när slutprestationer når slutmottagarna och slutmottagarnas åtgärder, dels effekterna på samhället eller miljön av slutmottagarnas agerande.³

Myndigheten har större kontroll över uppfyllelsen av mål som handlar om slutprestationer, både i termer av rådighet över att vidta nödvändiga åtgärder och i praktisk möjlighet att påverka. Mål om utfall i samhället eller miljön beror av så väl inhemsk som internationell påverkan. En mängd omvärldsfaktorer spelar in och den aktuella myndigheten har begränsad kontroll.⁴

Figur 1 Rådighet över måloppfyllelse avseende *utfall* i miljökvalitet



Ansvaret för att nå målen kan alltså inte helt decentraliseras till myndigheter eller lokala aktörer, eftersom dessa inte förfogar över de resurser och styrmedel som krävs för att nå målen. I en studie av svensk, dansk och holländsk transportpolitik konstateras t.ex. att

³ Vedung 1998.

⁴ Ekonomistyrningsverket 2006, Persson et al 2007b.

utvecklingen i flera länder går i en annan riktning än målen anger. Detta kan förklaras av att konflikterna mellan miljömål och transportpolitiska mål inte analyserats samt att miljömålen införts utan att följas av behövliga styrmedel⁵.

För mål som handlar om slutprestationer, dvs. att en myndighet ska leverera en viss tjänst eller rapport, har staten i det närmaste fullständig rådighet. I miljömålssystemet kan det gälla några av delmålen till år 2010 som handlar om att myndigheter ska utveckla planer och program. Det gäller dock aldrig för ett helt miljö-kvalitetsmål, där måluppfyllelse i termer av utfall kräver att många aktörer i samhället deltar.

2.1 Statlig styrning och nätverksinflytande

Styrning sker både horisontellt, genom t.ex. nationella myndigheter och sektorsintegration, och vertikalt, t.ex. från EU, vidare till nationell, regional och lokal nivå. Den engelskspråkiga statsvetenskapliga litteraturen skiljer mellan "government" och "governance".

Enligt "government-perspektivet" har staten stort inflytande över genomförandet, som sker vertikalt med hjälp av traditionella styrmedel.⁶

"Governance" kan översättas med samordning eller styrning. Enligt teorin sker målformulering och genomförande till stor del i nätverk och genom processer. Såväl statliga som icke-statliga aktörer påverkar genomförandet. Aktörerna deltar antingen genom sin formella position eller motiverade av sina intressen. I nätverken sker förhandlingsprocesser, så att både konflikt- och problemlösning blir inslag i genomförandet. Det är oklart hur auktoritet och ansvar fördelas – en stor del av besluten är informella. Dessa egenskaper innebär att det är svårt att styra det resultat som nätverken levererar. Om resultatet går i riktning mot politiskt fastställda mål eller inte beror av i vilken grad dessa samverkar med eller motverkas av andra drivkrafter och intressen.⁷

Tendensen att över tiden inkludera allt fler aktörer i miljöpolitiken kan beskrivas som en förskjutning från statligt inflytande (government) till nätverksinflytande (governance). Det beror delvis på att många av dagens miljöproblemen inte kan hanteras

⁵ Tengström 1998.

⁶ Sannerstedt 2001.

⁷ Hjern 1983 genom Sannerstedt 2001, Pierre 2001.

genom traditionell vertikal styrning. I governance-modellen är statens roll exempelvis att koordinera insatser från såväl statliga som icke-statliga aktörer för att säkerställa att politiken genomförs.⁸

2.2 Genomförande

Ett återkommande fenomen i all politik är att besluten inte genomförs såsom beslutsfattarna avsett, se vidare t.ex. Emmelin & Lerman (2006), Sannerstedt (2001) och Tarschys (2006). Det finns tre grundläggande förutsättningar för att beslut ska leda till genomförande: att verkställarna *förstår* beslutet samt att de *kan* och att de *vill* genomföra det. Förutsättningarna för genomförandet kan spegelvändas till faktorer som kan leda till att besluten inte genomförs:

– *Vaga och motstridiga politiska beslut.* Bred politisk enighet kan ibland skapas genom vaga formuleringar⁹. Fördelen är att politiken då kan ligga fast över lång tid och att genomförandet kan väga in olika aspekter. Otydligheten ger dock bristande vägledning till genomförarna. En mångtydig styrningen kan innebära att verkställarna missförstår beslutsfattarnas intentioner¹⁰.

– *Mål som syftar till att skapa acceptans för åtgärder.* Politiskt fastställda mål syftar inte alltid till målstyrning. Syftet kan i stället vara att skapa acceptans för åtgärder genom att övertala och övertyga för att forma människors föreställningar.¹¹

– *Tillämpning då många aktörer och myndigheter ska samverka.* Det finns en generell tröghet i komplexa organisationer, som medför att omfattande reformer tar tid att genomföra. I litteraturen nämns en tidsperiod på fem till tio år innan genomslaget av en omfattande reform kan bedömas. Organisationer kan behöva en läroperiod för att anpassa sig till de nya krav som ställs. Denna insikt har också lett vissa till att dra slutsatsen att en ny politik kräver en ny organisation för att genomföras.¹²

⁸ Johansson 2008.

⁹ Sannerstedt 2001.

¹⁰ Wolfman 1981; Ham & Hill 1984 genom Sannerstedt 2001.

¹¹ Lundqvist 1987 genom Sannerstedt 2001.

¹² Sannerstedt 2001, Johansson 2008.

– *Tydlig implementeringsstruktur.* Det blir svårt att förverkliga politiska beslut om det är otydligt vem som har ansvar för vad och hur det ska gå till. Det kan också handla om att aktörers ansvar och befogenheter inte korrelerar, dvs. om en tillämpare har ansvar för att genomföra ett beslut men inte har verktyg för att göra det¹³.

– *Resursbrist.* Denna faktor kräver dock kritisk granskning. Genomföraren har ofta anledning att önska sig mer resurser. En myndighetshandläggare har så gott som alltid för mycket att göra, vilket kräver prioritering inom givna resursramar. Beslutsfattarens intention kan vara att tillämparen ska göra sitt bästa med de resurser som finns. Därmed förskjuts beslut om prioritering nedåt i förvaltningen.¹⁴

– *Tillämparens intresse för genomförandet,* t.ex. huruvida man gillar det politiska beslutet. Ovilja att genomföra beslut kan även ha sin grund i lokala förutsättningar. Konflikter kan uppstå mellan central målstyrning och kommunalt självstyre¹⁵. Politiska beslut behöver vara förankrade hos tillämparen för att de ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Förhållandet mellan beslutsfattare och tillämpare kan ses som en förhandlingsrelation där parterna har dels motstridiga, dels sammanfallande intressen¹⁶.

– *Tillämparens omgivning.* Detta är särskilt viktigt när det handlar om beslut som ska genomföras utanför den direkt utpekade myndigheten. Politiska beslut genomförs i mångfacetterade nätverk, där intressegrupper och andra organisationer kan ha intresse av att motverka att beslutet genomförs.¹⁷

3 Målstyrning för en miljömässigt hållbar utveckling

Mål- och resultatstyrningsmodellen bygger på motsatsen till perfektionism. Där allmänna målformuleringar ger uttryck för dels en politisk rationalitet genom avvägning, dvs. kompromisser, dels

¹³ Lundqvist 1987 genom Sannerstedt 2001.

¹⁴ Sannerstedt 2001, Tarschys 2006.

¹⁵ Johansson m.fl. 2005.

¹⁶ Sannerstedt 2001.

¹⁷ Sannerstedt 2001.

en administrativ rationalitet i att överlåta detaljerade överväganden till andra nivåer i systemet än den politiska¹⁸.

Politikens roll är att specificera och skapa acceptans för vad som måste göras och när resultat ska uppnås¹⁹. Myndigheter och andra aktörer preciserar tidplanen och åtgärder för måluppfyllelse samt bygger upp ett system för övervakning och utvärdering. Återkopplingen behövs för att förse politiken med kvitton på att arbetet går åt rätt håll i rätt takt eller signalera när så inte är fallet²⁰. En långsiktig strategi för att åstadkomma hållbar utveckling är därför en enorm utmaning då det gäller att samordna och överblicka genomförandet. Förespråkare för målstyrning hävdar dock att modellen är lösningen på en begränsad informationskapacitet²¹.

Generella principer för effektiv målstyrning är: tydliga och mätbara mål, deltagande och delegering i beslutsfattandet för resultat samt uppföljning och utvärdering av resultaten inklusive användning av utvärderingen för att förbättra det kommande arbetet.²²

De generella principerna kan återfinnas i följande komponenter för att mål- och resultatstyrningen ska kunna medverka till en miljömässigt hållbar utveckling²³:

- mål och bas för långsiktigt arbete
- forum och former för att involvera aktörerna
- medel för att nå målen
- övervakning och utvärdering.

¹⁸ Hertting & Vedung 2005.

¹⁹ Lundqvist 2004.

²⁰ Hertting & Vedung 2005.

²¹ Lundqvist 2004.

²² Vedung 2000.

²³ Lundqvist 2004.

3.1 Mål och bas för långsiktigt arbete

*Klara och tydliga mål*²⁴

En vision är något man vill uppnå. Den uttrycks oftast som ett framtida tillstånd. En vision behöver inte uppfylla formella krav på målformulering. Ett mål bör ange vad man ska styra mot och inriktas på utfallet i samhället eller i miljön²⁵. Beroende på syftet med målet kan olika krav ställas på målformuleringen.

För att mål- och resultatstyrning ska fungera krävs att aktörerna förstår och accepterar såväl mål som konsekvenserna av de åtgärder som krävs för att nå målen. Kravet är också att de kan och vill tillämpa målen.²⁶

När mål sätts upp i syfte att faktiskt uppnås är det viktigt att de i någon mån är precisa, dvs. tydligt vägledande och utvärderingsbara, samt såväl möjliga att uppnå som motiverande²⁷. Precision och utvärderbarhet handlar om förståelse av målet. Målet ska dels ge vägledning om vad som ska göras, dels kunna mätas med indikatorer som på ett någorlunda rimligt sätt speglar en helhet²⁸. Möjligheten att uppnå målet hänger på att aktörerna både kan, dvs. har tillräckliga verktyg, och vill, dvs. har tillräcklig motivation. Betydelsen av att ett mål är motiverande kan därför modifieras genom att understyrka att det måste upplevas som meningsskapande och möjligt att kommunicera, dvs. skapa motivation och vilja att agera²⁹.

För att ett mål ska vara tydligt och vägledande måste det också vara konsekvent; de konflikter som kan finnas förknippade med att uppnå målet måste vara uttolkade³⁰.

²⁴ Det finns olika typer av mål, som kan indelas i t.ex. (Tarschys 2006):

- *Utopiska mål* är visioner. Denna typ av mål behöver inte vara realistiska att nå, men anger en riktning.
- *Ribbmål* anger att utfallet ska var högre eller lägre än en viss nivå.
- *Benchmarkingmål* undviker att definiera en nivå, genom att i stället fokusera på att en aktör eller aktivitet ska tillhöra den bästa delen i en större grupp.
- *Främjande och motverkande mål* kan uttryckas som att myndigheten ska bidra till faktorer som ger förutsättningar för önskvärda förändringar.
- *Skyddsmål* har försvarsmakten traditionellt arbetat med.
- *Tautologier och hala mål* ter sig vid en första anblick som kloka och oemotsägliga, men en djupare studie kan avslöja ett virrvarr av målkonflikter.

²⁵ Vedung 2009.

²⁶ Emmelin & Lerman 2006, Lundqvist 1987 genom Sannerstedt 2001, Johansson 2008.

²⁷ Edvardsson & Hansson 2005.

²⁸ Emmelin & Lehman 2006, Johansson 2008.

²⁹ Johansson 2008.

³⁰ Emmelin & Lehman 2006.

I realiteten kan svårigheter uppstå i valet mellan att formulera mål som siktar på det hållbara samhället och mål som är tydliga, mätbara och möjliga att förverkliga. Med andra ord; att formulera mål som går att styra emot behöver inte vara samma sak som att styra mot rätt saker. Med kriterier för målformulering som t.ex. SMART³¹ formuleras förvisso mål som går att styra mot, men det finns risk att de pekar ut för små områden av verkligheten för att bli meningsfulla. Det görs en uttalad eller omedveten avvägning mellan dessa två aspekter. Vad som är den korrekta avvägningen beror på sammanhanget, vad man vill uppnå och vilka medel som finns tillgängliga. Ett diffust mål kan uttolkas t.ex. i form av styrmedel för att leda till förändring, medan ett precist och tydligt mål ger aktörerna vägledning om vad som behöver göras³².

Oklara målformuleringar och målkataloger som karaktäriseras av brist på prioritering och avvägning ligger i politikens natur. Det krävs kunskap för att konstruera och fastställa mål, inte bara värderingar. Men för politikområden som kännetecknas av stora osäkerheter kan målen behöva formuleras extra tydligt av symboliska skäl.³³

I miljömålssystemet har miljökvalitetsmålen brutits ned i en målhierarki med preciseringar och delmål. De omfattande och oprecisa miljökvalitetsmålen görs mera gripbara med dels preciseringar som anger beståndsdelar i miljökvalitetsmålen, dels delmål som ibland anger beståndsdelar i miljökvalitetsmålen, ibland etappmål³⁴.

Miljömålssystemet är komplext och upplevs som abstrakt av många aktörer. Detta kan bero på de många nivåerna i systemet med miljökvalitetsmål, preciseringar och delmål, men också att målen inte alltid konkretiserar vad som är problemet eller vilka insatser som krävs för att uppnå dessa.³⁵

För att slå fast utmanande men realistiska mål behövs en målformulering som omfattar både tidpunkt för måluppfyllelse och resultat, dvs. vad som ska uppnås. Vilket resultat som kan åstad-

³¹ Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta.

³² Persson et al. 2007b.

³³ Hertting & Vedung 2005.

³⁴ Transportpolitiken har ett målsystem med en liknande struktur som miljömålssystemet. Ett övergripande mål preciseras och ska realiseras med ledning av operativa etappmål. Syftet med att formulera etappmål är att markera tidsatta och om möjligt kvantifierade steg på vägen mot långsiktiga mål, ge uttryck för politiska prioriteringar på kort och medellång sikt samt ge utgångspunkt för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder. SIKA 2003:2.

³⁵ Johansson 2008.

kommas kan alltså styras genom dels tillgänglig tid för att målet ska nås, dels övriga resursinsatser och styrmedel. Ju kortare tidsrymd tills målet ska vara uppnått, desto mera insatser krävs och tvärt om.³⁶

Politiskt och rättsligt understöd

Ett målstyrningssystemets auktoritet beror av vem som beslutat om målen³⁷. Riksdagsbeslut om mål och tidsramar är naturligtvis starkare än beslut av ett departement eller myndighet.

Problem kan uppstå när de politiskt formulerade miljömålen möter en juridisk verklighet. Oklarhet kring målens formella status kan innebära en tro på att miljömålen faktiskt skulle kunna fungera styrande³⁸. Dock är inte miljökvalitetsmålen juridiskt bindande.

Resurser

Att anslå medel specifikt för genomförande av mål bedöms vara mer framgångsrikt än genomförandet ska ske inom ordinarie budget³⁹.

Johansson (2008) konstaterar att det delvis är otydligt och bristfälligt förklarat hur myndigheterna i miljömålssystemet kan omsätta målstyrningstanken i praktiken. Detta har skapat osäkerhet hos myndigheterna kring hur arbetet med att uppnå målen ska bedrivas. Samtidigt som mängden formella arbetsuppgifter med rapporteringen etc. riskerar att tränga undan arbetet med åtgärder för att förbättra miljökvaliteten.⁴⁰

3.2 Forum och former för att involvera aktörerna

För att uppnå miljökvalitetsmålen är det nödvändigt att icke-statliga aktörer, såsom näringsliv, kommuner och andra, involveras i såväl målformulering som genomförande av åtgärder. Denna samverkan kräver deltagande på alla nivåer av relevanta icke-statliga aktörer och målgrupper. Detta kan göras på olika sätt, alltifrån att i

³⁶ OECD 2008.

³⁷ Se vidare t.ex. Tarschys 2006.

³⁸ Emmelin & Lerman 2006.

³⁹ Lundqvist 2004.

⁴⁰ Johansson 2008.

lagstiftning specificera hur involveringen ska ske till att förhandla fram frivilliga avtal.⁴¹

För att samverkansprocesser ska fungera krävs konkret institutionellt stöd, mötesplatser för gemensamt lärande mellan aktörer, tilltro till samverkansprocessers möjlighet att hantera komplexitet och konflikter samt såväl processledningskompetens som tid för att utveckla en form som passar de specifika förutsättningarna.⁴²

Det är ofta så att de inblandade icke-statliga aktörerna åtminstone delvis är identifierade av politiker eller miljömålsadministrationen, snarare än att de spontant funnit sin roll motiverade av eget intresse. Det är inte sannolikt att de politiskt formulerade miljökvalitetsmålen i sig kan förändra icke-statliga aktörers verksamhet; för detta ändamål krävs konkreta styrmedel.⁴³

3.3 Beslutsrätten för val av medel

Miljömålssystemet vilar på demokratisk grund eftersom riksdagen fastställt miljökvalitetsmålen och strategierna. Men det är en balansgång att förena långsiktig mål- och resultatstyrning och demokrati.⁴⁴

En traditionellt bärande tanke inom många politikområden, inte bara miljöpolitiken, har varit att åtgärder för att nå mål i huvudsak handlar om kunskaper och tekniskt genomförande⁴⁵. Om processen går framåt i takt med fastställd tidplan och alla gör det som förväntas, uppstår ett "självspelande piano" utan direkt politisk inblandning i genomförandet.

Men att uppnå miljökvalitetsmålen kräver många beslut igenomförandet. Själva miljömålen är ofta mindre politiskt kontroversiella än de åtgärder som ska väljas för att uppnå dem. Då behövs politisk vägledning för att säkerställa att nödvändiga avvägningar och komplicerade värderingsfrågor i genomförandet avgörs på demokratisk väg i stället för att överlämnas till myndigheter eller lokala aktörer att avgöra genom förhandling.⁴⁶

Alltså fungerar mål- och resultatstyrning väl i vissa sammanhang och mindre väl i andra. Miljöproblemens olika karaktär innebär att

⁴¹ Lundqvist 2004.

⁴² Ljung 2002.

⁴³ Johansson 2008.

⁴⁴ Lundqvist 2004.

⁴⁵ Emmelin & Lerman 2006.

⁴⁶ Lundqvist 2004.

vissa lämpar sig bättre att lösa genom mål- och resultatstyrning, samt genom att involvera aktörerna, medan andra kräver direkt politisk styrning och sektorsövergripande lösningar.⁴⁷

Miljöproblem kan indelas i olika typer, t.ex.⁴⁸:

- akuta risker för mänsklig hälsa, som t.ex. kemikalier
- svårlösta storskaliga miljöproblem, dvs. miljöproblem som den hittills förda politiken inte lyckats lösa p.g.a. konflikter med andra samhällsintressen
- nya miljöproblem
- komplexa lokala miljöproblem, t.ex. konflikter om markanvändning, och miljöproblem som kännetecknas av att nödvändiga åtgärder är vidtagna men att förbättringen i miljön dröjer på grund av naturens långsamma återhämtning.

De svårlösta storskaliga miljöproblemen kännetecknas av att det finns konflikter med andra samhällsintressen. Det kan saknas acceptans för de kostnader som det innebär att lösa dessa miljöproblem, eller miljöfrågan har inte internaliserats i tillräcklig grad i avgörande samhällssektorer. Exempel på denna typ av miljöproblem är klimatfrågan och havsmiljön. Politiken måste spela en aktiv roll i lösningen av dessa miljöproblem⁴⁹. Det kan göras genom att politiken sätter tydliga och adekvata mål, som är juridiskt bindande för alla aktörer⁵⁰. Är målen varken juridiskt bindande eller tillräckligt tydliga kan detta kompenseras med politisk vägledning i genomförandet, t.ex. beslut om styrmedel⁵¹.

En tankestruktur för vilka medel och beslut som krävs baserat på typ av miljöproblem presenteras i tabblån nedan⁵²:

⁴⁷ Johansson 2008, Meuleman et al 2004.

⁴⁸ Meuleman et al 2004.

⁴⁹ Meuleman et al 2004.

⁵⁰ Meuleman et al 2004.

⁵¹ Johansson 2008, Persson et al 2007.

⁵² Meuleman et al 2004.

	Akuta risker	Svår lösta storskaliga miljöproblem	Komplexa lokala problem
Styrningsmodell	Regelstyrning med direkt reglering	Mål- och resultatstyrning med en flexibel blandning av styrmedel	Reflexiv social inlärning genom självreglering med incitament ⁵³
Aktör	EU eller riksdag och regering	Riksdag och regering samt icke-statliga aktörer	Icke-statliga aktörer och regeringen

Det finns förstås andra sätt att strukturera miljöarbetet. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en fullständig genomgång av dessa. Ett exempel är Havsmiljöutredningen, som beskriver beståndsdelarna i den tredje generationens miljöpolitik som⁵⁴:

- Fullständig sektorsintegrering inom alla politikområden.
- Starkt politiskt ledarskap. Politisk enighet om målen behöver inte betyda enighet även om vilka åtgärder som krävs och när för att uppnå målen. Alltså behövs en politisk prioritering som gäller i vilken takt omställningsarbetet mot det hållbara samhället ska göras och vilka vägar som ska väljas.
- Internationell koppling. Den nationella rådigheten är dock relativt stor över samhällsomställningen.

Oavsett struktur behöver riksdag och regering ett underlag som belyser konsekvenserna av olika handlingsalternativ för att på demokratisk väg lösa storskaliga miljöproblem. Politiska avvägningar i konflikterna mellan miljö- och andra samhällsintressen handlar om i vilken takt omställningsarbetet mot det miljömässigt hållbara samhället ska göras och vilka vägar som ska väljas. För detta ändamål krävs alltså ett konsekvensanalyserat beslutsunderlag med flera alternativa avvägningar att ta ställning till.⁵⁵

För de komplexa lokala problemen handlar det mera om ett målstyrningssystem där olika myndigheter kan driva åtgärdsarbetet.

⁵³ Självreglering innebär att normer skapas på frivillig grund, det kan t.ex. handla om etiska regelverk och rekommendationer från branschorganisationer.

⁵⁴ SOU 2008:48.

⁵⁵ Lundqvist 2004.

3.4 Övervakning och utvärdering

Politiskt krävs en löpande utvärdering av om den förda politiken leder till önskade resultat. I beslut som syftar till att förändra samhället krävs en någorlunda korrekt uppfattning om kopplingen mellan åtgärd och utfall, dvs. kausalitet⁵⁶. Om ett beslut genomförs men de eftersträvade effekterna inte uppnås kan det bero på att beslutet vilar på en felaktig föreställning om de planerade åtgärdernas effekt. Det är ofta svårt att fastställa om det är åtgärderna som givit resultatet eller om resultatet i själva verket beror på någon annan faktor.

Kontinuerlig övervakning

Självklart behövs en uppföljning genom indikatorer på hur miljökvaliteten utvecklas. Övervakningen ska täcka den relevanta geografiska ytan för målstyrningen.⁵⁷

Utvärdering och återkopplingsmekanismer

För att säkerställa att processen leder mot fastställda mål och ge möjlighet till förändringar när så inte är fallet behövs uppföljning och utvärdering. Lika viktigt är att resultatet av utvärderingen används för att förbättra det kommande arbetet.

För att förse den relevanta politiska nivån med kvitton på vart processen leder behövs regelbunden rapportering, t.ex. om utfallet i relation till insatsen genom den statliga budgeten. För att göra det möjligt att förändra den politiska styrningen av processen, om så skulle behövas, är det viktigt med en grundlig regelbunden utvärdering. Den bör publiceras i intervall som speglar mandatperioder och möjliggör debatt om hur en miljömässigt hållbar utveckling ska realiseras.⁵⁸

Det finns olika syften med utvärdering. Det handlar om att ett målstyrningssystem kräver att genomförandet kontrolleras för att bli effektivt, men också om att såväl åtgärdsprocessen som effekten i miljö kvalitet behöver stämmas av i förhållande till målen.⁵⁹

⁵⁶ Vedung 1998.

⁵⁷ Lundqvist 2004.

⁵⁸ Lundqvist 2004.

⁵⁹ Vedung 1998.

Om syftet med utvärderingen är att lära inom och verka främjande för den egna organisationen är det lämpligt med intern utvärdering, dvs. att utvärdera den egna verksamheten. Om utvärderingen syftar till kontroll och därmed ansvarsutkrävande bör den göras av en extern part. Tillämparen bör höras, men utvärderingen utföras av oberoende part.⁶⁰

Referenser

- Ds 2007:46. *Säkerhet i samverkan*. Försvarsberedningen.
- Edvardsson K & Hansson S O, 2005. When is a goal rational? *Social Choice and Welfare* 24: 343–361.
- Ekonomistyrningsverket, 2006. *Utvärdering: Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. ESV Rapport 2006:7.
- Emmelin L och Lerman P, 2006. *Styrning av markanvändning och miljö*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Hertting N & E Vedung, 2005. *Promemoria till Nordic Political Science Association (NOPSA) konferens i Reykavik 2005*.
- Johansson M, 2008. *Barriärer och broar – kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Linköping Studies in Arts and Science No 469. Linköpings universitet, Institutionen för Tema.
- Ljung M, 2002. *Collaborative learning for sustainable development of agri-food systems*. *Acta Universitatis agriculturae Sueciae*. Agraria 308, SLU Sveriges lantbruksuniversitet.
- Lundqvist L, 2004. *Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising sustainable development. I Governance for sustainable development – The challenge for realising sustainable development*.
- Meuleman L, Niestroy I & C Hey, 2004. *Environmental governance in Europe*. Purdue University Press.
- Nilsson M & K Eckerberg, 2007. *Environmental policy integration in practice – Shaping institutions for learning*. Earthscan.
- Pierre J, 2001. *Decentralisering, governance och institutionell förändring*. I Rothstein B (red), 2001. *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grunder*.

⁶⁰ Vedung 1998.

- Prop 2000/01:130. *Svenska miljömål – Delmål och åtgärdsstrategier*.
- Sannerstedt A, 2001. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*. I Rothstein B (red), 2001. *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grunder*.
- Statens institut för kommunikationsanalys, 2003. *Etappmål för en god miljö*. SIKA Rapport 2003:2
- Sterner T, 2003. *Policy instruments for environmental and natural resource management. Resources for the future*.
- SOU 2008:48. *En utvecklad havsmiljöförvaltning*.
- Tarschys D, 2006. *Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat*. I Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium. Statskontorets småskrifter Nr 1.
- Tengström E, 1998 *On the Road Towards Environmental Sustainability*. Aalborg University.
- Vedung E, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.
- Vedung E 2000. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers.

PM 3 Miljömålssystemets struktur samt måluppfyllelse

Innehåll

Sammanfattning	69
1 Inledning och bakgrund	70
2 Grundläggande värden	71
3 Övergripande miljömålsfrågor	73
3.1 Kulturmiljön	74
3.2 Hälsofrågor	74
3.3 Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader.....	74
3.4 Överväganden – övergripande miljömålsfrågor.....	75
4 En reviderad målstruktur	75
5 Generationsmålet – ett inriktningsmål för miljöpolitiken.....	77
5.1 Ett reviderat generationsmål	77
5.2 Tidsperspektivet ”en generation”	78
6 Miljökvalitetsmålen med preciseringar	79
6.1 Miljökvalitetsmålen	79
6.2 Preciseringar.....	81
6.3 Miljökvalitet eller förutsättningar	83
6.4 Övervägande – bedömningsgrund för måluppfyllelse	88
7 Delmålen.....	90
7.1 Delmålen framväxt och funktion	90

7.2	Delmålens beslutsnivå.....	93
7.3	Delmål ersätts av etappmål.....	94
8	Regionala och lokala mål samt sektorsmål för miljö.....	96
8.1	Regionala mål	96
8.2	Sektorsmål för miljö – ett sektorsperspektiv	97
9	Miljömål – ett strukturerat miljöarbete	97
9.1	Antal miljökvalitetsmål.....	97
9.2	Sammansättningar av miljömål.....	98
9.3	Sexton miljökvalitetsmål.....	102
9.4	Sammanfattande överväganden – 16 miljökvalitetsmål kvarstår.....	106
10	Miljömålssystem i andra länder	106
10.1	Förslag från Schweiz om globala miljömål.....	107
10.2	EU:s sjätte miljöhandlingsprogram	108
10.3	Norge.....	110
10.4	Tjeckien	111
10.5	Nya Zeeland	112
10.6	Nederländerna.....	113
	Referenser.....	114

Sammanfattning

De 16 miljö kvalitetsmålen kvarstår. De flesta miljö kvalitetsmålen bedöms som svåra eller omöjliga att nå. Miljömål ska vara ambitiösa och utmanande men de bör inte vara helt omöjliga att uppnå. Det kan leda till minskad trovärdighet och svårighet att få till stånd effektiva åtgärder. Bedömningen av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen bör så långt som möjligt göras med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen formuleringar. Miljö kvalitetsmålen preciseringar bör vara objektiva beskrivningar av den miljö kvalitet som ska vara uppnådd för att målet ska bedömas vara nått. Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan med sin nuvarande formulering inte uppnås, praktiskt taget oberoende av vilka åtgärder som vidtas. Utredningen föreslår en ändrad formulering av målet som medför att målet blir mer precist och mer rimligt att uppnå.

Bedömningsgrunden bör ändras. Miljö kvalitetsmål bör bedömas som möjliga att uppnå om analysen visar att *antingen* den miljö kvalitet som målet uttrycker kan nås *eller* att tillräckliga åtgärder är beslutade och förväntas vara genomförda, dvs. förutsättningarna för att den önskade miljö kvaliteten ska kunna nås ska vara uppnådda. Det bör finnas en tydlig tidpunkt att bedöma måluppfyllelse mot. Tidpunkten för generationsperspektivet bör fastställas till år 2025, med år 1999 som basår.

De grundläggande värdena bör inte ses som beståndsdelar eller målnivåer inom miljömålssystemet utan snarare som en utgångspunkt för miljö kvalitetsmålen liksom för miljöpolitiken i stort. De aspekter som ingår i de övergripande miljömålsfrågorna är angelägna och bör ingå i miljömålssystemet. Emellertid är själva begreppet svårförståeligt och bör utgå ur systemet. För att tydliggöra det fortsatta behovet av aspekterna hälsa och kulturmiljö kan dessa aspekter integreras i definitionen av generationsmålet och utvecklas vidare inom det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet.

Det övergripande generationsmålet bör ingå i målstrukturen. Det behöver uppdateras och anpassas till de förändringar som skett under de gångna tio åren – framför allt genom miljöpolitikens ökade internationalisering. Generationsmålet ska ange inriktningen för vad som behöver vara uppnått inom en generation för att uppfylla det övergripande målet om att de stora miljöproblemen i Sverige då ska vara lösta. Det innebär följande målstruktur:

- *Miljökvalitetsmål* som anger den kvalitet som miljöarbetet ska leda till.
- *Generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljökvalitetsmålen ska nås.
- *Etappmål* som är steg på vägen till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Genom det reviderade generationsmålet synliggörs det internationella perspektivet i miljömålssystemet.

Begreppet delmål, som är oklart till innebörden, bör utgå ur systemet och ersättas av etappmål. Etappmålen bör fokusera mer på den samhällsomställning som behövs för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmål föreslås beslutas av regeringen, eller av riksdagen om det är motiverat med ett riksdagsbeslut.

De nationella miljökvalitetsmålen bör kunna fungera som utgångspunkt för att följa upp och rapportera miljötillståndet även ur ett regionalt perspektiv. Det bör även fortsättningsvis vara de regionalt ansvariga som avgör när regionala mål behöver tas fram och hur de ska formuleras så att de blir anpassade till regionernas förutsättningar.

1 Inledning och bakgrund

Enligt direktiven ska utredaren analysera miljömålssystemet med avseende på målnivåer och lämna förslag till ett förenklat och mer effektivt system. Direktiven anger att förenkling och effektivisering av miljömålssystemet kan ske t.ex. genom en mer ändamålsenlig utformning och användning av målen. Miljömålssystemet med 15 miljökvalitetsmål beslutades av riksdagen 1999 och ersatte ca 170 olika miljömål. Systemet har senare utvecklats med ett sextonde miljökvalitetsmål. Riksdagen fastställde i samband med 2001 års miljöpolitiska beslut följande målstruktur¹:

1. Miljökvalitetsmålen ... som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot. Miljökvalitetsmålen fastställs av riksdagen som även skall fastställa eventuella ändringar av och tillägg till miljökvalitetsmålen.

¹ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183 och prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3.

2. Delmål för miljö kvalitetsmålen som anger att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation. Även delmålen skall fastställas av riksdagen.

I miljömålssystemet finns därutöver flera andra beståndsdelar med tillhörande funktioner som anges i tabell 1. I denna PM behandlas de grundläggande värdena, de övergripande miljömålsfrågorna, generationsmålet, miljö kvalitetsmålen, delmålen samt regionala mål. Indikatorerna behandlas i PM 6 om miljömålsuppföljning och dataförsörjning och åtgärdsstrategierna behandlas i PM 8 om utveckling av strategier i miljömålssystemet. Denna PM är i huvudsak underlag till betänkandets kapitel 3.

Tabell 1 Miljömålssystemets beståndsdelar

Beståndsdelar	Funktion
5 grundläggande värden	Bas för allt miljöarbete, tjänar som utgångspunkt för att formulera miljö kvalitetsmål och delmål.
3 övergripande miljö-målsfrågor	Tillför ett humanistiskt och geografiskt perspektiv, är komplement till miljö kvalitetsmålen.
1 generationsmål	Anger tidsperspektiv för när miljö kvalitetsmålen ska vara uppnådda, dvs. 20–25 år efter att de antogs.
16 miljö kvalitetsmål med preciseringar	Definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot i ett generationsperspektiv. Preciseringarna anger hur målen ska tolkas.
Drygt 70 delmål	Konkretiserar delar av miljö kvalitetsmålet i ett kortare perspektiv.
Regionala och lokala miljö mål	Ger vägledning för regionalt och lokalt miljöarbete.
3 åtgärdsstrategier	Bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen.
Ca 100 indikatorer	Används för att bedöma om målen nås.

2 Grundläggande värden

När miljömålssystemet beskrivs anges ofta även de grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna som målnivåer inom systemet. Miljömålsrådet föreslog i den fördjupade utvärderingen att förhållandet mellan de grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna skulle utredas i fråga om vilken funktion de har i miljömålssystemet.

De grundläggande värdena utgör sedan länge grunden för miljöpolitiken. Genom 1991 års miljöpolitiska beslut fastställde riks-

dagen att det arbete som bedrivs inom ramen för miljöpolitiken ska syfta till att uppnå de grundläggande värdena². Dessa värden har reviderats något i samband med olika miljöpropositioner. Värdena handlar om

- främja människors hälsa
- värna den biologiska mångfalden och naturmiljön
- ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

De grundläggande värdena finns även i miljöbalkens portalparagraf men något annorlunda formulerade:

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

De grundläggande värdena är en utgångspunkt för miljöpolitiken och miljömålssystemet snarare än en del av systemet. Utredningens tolkning är därför att dessa inte ska ingå som beståndsdelar i miljömålssystemet och utredningen har därmed inte heller behandlat de grundläggande värdenas innehåll och funktion.

² Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373.

3 Övergripande miljömålsfrågor

I samband med att regeringen fördelade ansvaret för miljö kvalitetsmålen till målsansvariga myndigheter gav regeringen även några myndigheter ansvar för övergripande miljömålsfrågor enligt nedan:

Naturvårdsverket	Övergripande miljömålsfrågor och naturmiljön
Boverket	Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader
Riksantikvarieämbetet	Kulturmiljön
Socialstyrelsen	Hälsofrågor

Regeringen angav även att länsstyrelserna är ansvariga för övergripande miljömålsfrågor i regionalt mål- och uppföljningsarbete³. Dessa myndigheters uppgift är att tillsammans med de miljömålsansvariga myndigheterna utveckla lämpliga indikatorer inom respektive område och i övrigt verka för att målen nås. När miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv infördes i miljömålssystemet blev den övergripande miljömålsfrågan för naturmiljö överflödigt, och det beslutades att den skulle utgå ur miljömålssystemet⁴. För närvarande finns således tre övergripande miljömålsfrågor i systemet i form av ansvarsområden för hälsa, kulturmiljö samt fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. De tre övergripande miljömålsfrågorna har som syfte att främja ett helhetstänkande i miljömålssystemet och berör alla miljömål i någon grad.

Behovet av de övergripande miljömålsfrågorna som ett särskilt begrepp och en målnivå i miljömålssystemet har ifrågasatts. De anses bidra till systemets komplexitet utan att öka förståelsen för de aspekter de täcker in. Det framkommer bl.a. i remissvaren till *Miljömålen – nu är det bråttom!* samt i olika skrivelser till utredningen. De argument som förs fram är bl.a. att de övergripande miljömålsfrågorna gör systemet onödigt krångligt utan att tillföra motsvarande grad av mervärde. De tre berörda myndigheterna med ansvar för de övergripande miljömålsfrågorna, Socialstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Boverket, har emellertid till utredningen framfört att de anser att frågorna fyller en funktion i syste-

³ Prop. 2000/01:130.

⁴ Prop. 2004/05:150MJU rskr. 2005/06:48.

met. Framför allt anser myndigheterna att de övergripande miljömålsfrågorna tillför ett humanistiskt och geografiskt perspektiv till miljömålssystemet samt ger ett utpekat ansvar att tillföra kompetens inom dessa områden.

3.1 Kulturmiljön

Enligt Riksantikvarieämbetet bidrar den övergripande miljömålsfrågan Kulturmiljön med ett historiskt och humanistiskt perspektiv på miljön så att människor kan uppleva och förstå landskapets historiska utveckling och känna förankring i sin miljö. Ämbetet bedömer att om kulturmiljö som övergripande fråga tas bort får det konsekvensen att de humanistiska och historiska aspekterna på miljöutvecklingen kan gå förlorade. Myndigheten ser ett fortsatt behov av en samordnande instans för att stödja och vägleda de olika aktörerna i arbetet med kulturmiljön samt för att etablera en miljöövervakning och en miljömålsuppföljning som kan bedöma tillståndet även för kulturmiljön.

3.2 Hälsofrågor

Socialstyrelsen framför att hälsoeffekterna av miljöproblem är av betydelse ur ett samhällsekonomiskt och humant perspektiv. Hälsoproblem orsakade av miljöproblem har stora samhällseffekter bl.a. för att de ger produktionsbortfall. När det gäller miljörelaterade hälsofrågor är den miljömedicinska kompetensen och forskningen avgörande för att ge ökad kunskap och bättre beslutsunderlag. Socialstyrelsen har bred kompetens när det gäller hälso- och sjukvård liksom socialtjänstfrågor.

3.3 Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader

Boverket framför till utredningen att den övergripande miljömålsfrågan Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader innehåller verktyget – fysisk planering – och förhållningssättet – hushållning. Fysisk planering utgör ett fundament för samhällets fysiska och geografiska skepnad liksom för dess vilja att lösa och bilägga interna konflikter. Hushållning med geografiska

resurser är den praktiska konsekvensen av en planering med hållbart perspektiv. En konsekvens av att ta bort Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader ur miljömålssystemet blir enligt Boverket att miljömålens geografiska dimension försvagas samtidigt som möjligheten att belysa geografiskt bundna målkonflikter försvåras.

3.4 Överväganden – övergripande miljömålsfrågor

De aspekter som ingår i de övergripande miljömålsfrågorna är angelägna och bör ingå i miljömålssystemet. Det är även viktigt att kompetens inom kulturmiljö och hälsa finns i systemet. Emellertid är själva begreppet svårförståeligt och bör utgå ur systemet. Genom de grundläggande värdena är klargjort att kulturmiljö och hälsa ingår i miljöpolitiken. Utredningen anser därför att de tre övergripande miljömålsfrågorna inte behövs som särskilt begrepp eller målnivå i systemet. För att tydliggöra det fortsatta behovet av aspekterna hälsa och kulturmiljö i miljömålssystemet föreslår utredningen att dessa aspekter integreras i definitionen av generationsmålet och utvecklas vidare inom det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet (se PM 6 och 10). Det innebär att i det sektorsansvar för miljöfrågor som flera myndigheter har ingår även kulturmiljö och hälsa som miljöaspekter inom respektive myndighets miljöansvar.

Den övergripande frågan Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader är i huvudsak ett styrmedel för att nå många mål. Boverkets särskilda sektorsansvar för miljöarbete – som omfattar bygg- och förvaltningsfrågor, fysisk planering och boendefrågor – bör även kunna inbegripa verktyget fysisk planering. Förhållningssättet hushållning ingår bland de grundläggande värdena och ska vara vägledande för alla mål. Därför kan denna övergripande miljömålsfråga anses redan vara införlivad i systemet, och något ytterligare ansvar är inte nödvändigt.

4 En reviderad målstruktur

Riksdagen ställde sig bakom ett övergripande mål för miljöpolitiken i samband med att den beslutade om de 15 miljö kvalitetsmålen 1999, som innebar ”... att till nästa generation kunna lämna över ett

samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta...”. Detta generationsmål formulerades ursprungligen i 1997 års regeringsförklaring inför riksdagens öppnande. Formuleringen återfanns i den första miljömålspropositionen och har återkommit i senare miljömålspropositioner.

Generationsmålet är viktigt, eftersom det med sina fyra tillhörande strecksatser anger (den dåvarande) regeringens uppfattning om inriktningen för vad som ska uppnås inom en generation. Det övergripande generationsmålet har dock ingen egentlig plats i målstrukturen. Genom att ge målet en tydligare plats och funktion i miljömålssystemet som ett inriktningsmål för miljöpolitiken kan det visa den samhällsomställning som krävs inom en generation för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås.

Utredningen föreslår därför att generationsmålet tillförs målstrukturen på följande sätt:

- *Miljökvalitetsmål* som anger den kvalitet som miljöarbetet ska leda till.
- *Generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljö-kvalitetsmålen ska nås.
- *Etappmål (f.d. delmål)* som är steg på vägen till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Målet anger inriktningen för de samhällsomställningar som bör vara genomförda inom en generation. Det blir på sätt ett mål på medellångsikt i förhållande till miljökvalitetsmålen ofta längre tidsperspektiv för att uppnå önskad miljö-kvalitet, och etappmålen, som är steg på vägen, i ett kortare perspektiv. Därför bör målet föras in i målstrukturen mellan miljökvalitetsmålen och etapp-målen.

5 Generationsmålet – ett inriktningsmål för miljöpolitiken

5.1 Ett reviderat generationsmål

Som framgår i kapitel 4 ställde sig riksdagen bakom ett generationsmål för miljöpolitiken i samband med att den antog miljökvalitetsmålen. Detta mål var också utgångspunkt för miljö- och jordbruksutskottets beslut att tillstyrka miljökvalitetsmålen⁵

Regeringens övergripande mål för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.

Till detta övergripande generationsmål anges i prop. 1997/98:145 genom fyra strecksatser vad den dåvarande regeringen ansåg skulle uppnås inom en generation:

Då skall

- de svenska ekosystemen, som nu åtminstone delvis fortfarande är utsatta för alldeles för hög belastning av miljögifter, försurning, övergödning samt annan påverkan, vara på väg att återhämta sig,
- den yttre miljöns skadliga påverkan på människors hälsa vara så nära noll som det är möjligt att komma,
- jord- och skogsbruket drivas på ett ekologiskt hållbart sätt,
- användningen av knappa resurser, både de som kan förnyas och de som inte kan förnyas, vara uthållig och effektiv.

Detta mål kan dock behöva uppdateras och anpassas till de förändringar som skett under de gångna tio åren – framför allt genom miljöpolitikens ökade internationalisering. Utredningen föreslår att målet får följande formulering

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. *Detta förutsätter en offensiv miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang och betyder att*

- ekosystemen är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad
- människors hälsa utsätts för så liten negativ miljöpåverkan som möjligt samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas
- den biologiska mångfalden bevaras och främjas och natur- och kulturmiljön brukas varsamt

⁵ Bet. 1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183.

- kretsloppen är resurssnåla och så långt som möjligt fria från farliga kemikalier
- andelen förnybar energi ökar fortlöpande och energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön
- konsumtionen av varor och tjänster i Sverige orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen den motsvarande produktionen är lokaliserad.

Strecksatserna anger inriktningen för vad som behöver vara uppnått inom en generation för att uppfylla det övergripande målet om att de stora miljöproblemen i Sverige då ska vara lösta. De första strecksatserna anger inriktningen beträffande ekosystemen och människors hälsa. De nästföljande anger vilken typ av samhällsomställning som behöver ske inom en generation. Att miljökvalitetsmålen inte kan nås enbart med insatser i Sverige betonas i generationsmålet genom formuleringen att Sverige behöver bedriva en offensiv miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Det internationella perspektivet har blivit alltmer framträdande. Många miljöproblem är gränsöverskridande och kräver samverkan för att kunna lösas. En stor del av den svenska konsumtionen baseras på varor och tjänster som importeras. En ibland mycket stor del av den svenska konsumtionens miljöpåverkan sker därför i de länder där dessa varor och tjänster produceras. Dessa perspektiv blir synliga i miljömålssystemet genom strecksatsen "konsumtionen i Sverige orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen den motsvarande produktionen är lokaliserad". Utgångspunkten för målet bör vara 1999, dvs. när miljökvalitetsmålen beslutades av riksdagen, och slutåret bör vara 2025 (se vidare i avsnitt 5.1).

5.2 Tidsperspektivet "en generation"

Det finns olika syn på om miljökvalitetsmålen ska ses som visioner eller som mål. Riksdagen beslutade att miljökvalitetsmålen ska vara uppnådda inom en generation genom att den fastställde målstrukturen⁶. Detta uttrycks i prop. 2000/01:130 genom den föreslagna målstrukturen som berör delmålen "... *Delmål för miljökvalitetsmålen som anger att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att*

⁶ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183 och prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3

*förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö-
kvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation...”.*

Miljökvalitetsmålen är alltså mål, och inte visioner, i den meningen att de ska vara uppnådda vid en viss tidpunkt dvs. en generation. Frågan om hur lång en generation är har diskuterats i olika sammanhang Enligt Nationalencyklopedin (2009) är definitionen av en generation den genomsnittliga tidsrymd från det att en levande varelse föds tills den får egen avkomma. I dagens Sverige motsvarar detta ca 30 år⁷. En generation har i flera miljömålspropositioner angetts vara 20–25 år.

Miljömålsrådet använder år 2020 som utgångspunkt för bedömningen om målen kan nås för alla miljökvalitetsmål utom för Begränsad klimatpåverkan. Ett skäl är att rådet i den fördjupade utvärderingen 2008 såg behov av ett bestämt mållår som bedömningsgrund för miljökvalitetsmålen i samband med att nya och reviderade delmål togs fram. Miljömålsrådet ansåg att delmålen inte bör kunna ha mållår som har ett senare mållår än miljökvalitetsmålen. Miljömålsrådet beslutade att använda år 2020 som mållår, dvs. det tidigaste året inom tidsspannet 20–25 år⁸. Enligt etablerade målstyrningsteorier bör det finnas en tydlig tidpunkt att bedöma måluppfyllelse mot (se PM 2).

Utredningen anser att år 2025, dvs. den senare delen av det tids-
spann som angivits i olika propositioner är mer i linje med vad som normalt anses vara en generation.

6 Miljökvalitetsmålen med preciseringar

6.1 Miljökvalitetsmålen

6.1.1 Miljökvalitetsmålen formuleringar

De flesta miljökvalitetsmålen är svåra eller mycket svåra att nå, bl.a. för att naturens återhämtning tar tid och för att det internationella beroendet är stort för flera mål. Miljökvalitetsmålen formulering tillsammans med preciseringarna utgör grunden för att tolka miljö-
kvalitetsmålen innebörd och är de huvudsakliga kriterier som har använts för att tolka måluppfyllelse och bedöma möjligheterna att

⁷ År 2008 var medelåldern för en svensk kvinna att föda sitt första barn 28,9 år, SCB.

⁸ Miljömålsrådets protokoll nr 03/2006. Dnr 741-3572-06.

nå miljö kvalitetsmålen. Målens formuleringar i sig kan också bidra till att målen är mycket svåra att nå.

Miljö kvalitetsmålen är uppbyggda av ett kort namn, t.ex. Giftfri miljö, en längre målformulering och ett antal preciseringar som ska konkretisera målet. Utredningen har inte granskat utformningen av miljömålen i sak. Det har emellertid framförts från flera aktörer – bl.a. från näringslivet – att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö i sin nuvarande formulering inte kan uppnås, praktiskt taget oberoende av vilka åtgärder som vidtas. Målet Skyddande ozonskikt är å andra sidan möjligt att nå eftersom det är formulerat som att förutsättningarna för att nå målet ska nås inom en generation. Även God bebyggd miljö anses vara ett alltför mångfacetterat mål. Det beror till största delen på de tillhörande delmålen och inte målformuleringen i sig. Det finns alltså en viss inkongruens i målformuleringarna.

6.1.2 Ändrad formulering för Giftfri miljö

Mot bakgrund av de synpunkter som har framförts till utredningen gällande Giftfri miljö har Utredningen undersökt möjligheten att formulera om målet så att det blir mer rimligt att uppnå. Den nuvarande formuleringen för Giftfri miljö är *"Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden"*. Formuleringen *"Miljön skall vara fri från ämnen och metaller..."* är mycket ambitiös och näst intill omöjlig att uppnå oavsett om mycket stora resurser skulle sättas in. Efter diskussion med Kemikalieinspektionen lämnar utredningen därför följande förslag till ändrad formulering.

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

Eftersom kunskaperna om hur ämnen som skapats i eller utvunnits i samhället påverkar hälsa och miljö är ofullständiga behöver den första meningen i den nya målformuleringen förtydligas genom de två följande meningarna. Med denna nya formulering blir målet

mer precist och mer rimligt att uppnå, men fortfarande mycket ambitiöst.

6.2 Preciseringar

Miljökvalitetsmålen preciseringar har utvecklats i samband med de olika miljömålspromissionerna. Någon systematik i vad de ska innehålla finns inte uttalad. I den fördjupade utvärderingen 2008 hade miljömålsansvariga myndigheter i uppdrag att se över preciseringarna i syfte att förtydliga kriterierna för att tolka och bedöma måluppfyllelse. I prop. 2004/05:150 säger regeringen att "... då tidpunkten när miljökvalitetsmålen skall vara uppnådda närmar sig får tolkningen av miljökvalitetsmålen innebörd en ökad betydelse eftersom de olika punkterna under miljökvalitetsmålen innebörd framstår som preciserade delar av miljökvalitetsmålen ...".

Utredningen har bett de miljömålsansvariga myndigheterna att bedöma om de anser att preciseringarna fyller funktionen att tolka och bedöma måluppfyllelse. Resultatet varierar. Hälften av miljökvalitetsmålen anses ha väl fungerande preciseringar, medan den andra hälften inte anses ha preciseringar som gör det möjligt att tolka och följa upp målen. (Se tabell 2 och 3.) Det gäller främst målen för naturtyper. Det saknas bl.a. definitiva halter eller nivåer eller andra mått för att bedöma vilken kvalitet som ska vara uppnådd. Vad som ska vara uppnått inom en generation är alltså för flera miljökvalitetsmål svårt att avgöra. Det är också för flera mål svårt att formulera väl fungerande preciseringar eftersom kunskapsunderlaget för vilken miljökvalitet som eftersträvas inte är tillräckligt.

Naturvårdsverket har framfört till utredningen att man anser att miljökvalitetsmålen med preciseringar bör beslutas av riksdagen. Motiveringen är att det på denna övergripande nivå är särskilt viktigt att den politiska ambitionen i målen kommer till uttryck. Verket ser också ett behov av en översyn av förhållandet mellan delmål och preciseringar. Svenskt Näringsliv har framfört till utredningen att preciseringarna till de nationella miljökvalitetsmålen behövs. Även LRF (Lantbrukarnas riksförbund) anser i sitt underlag till utredningen att miljökvalitetsmålen med preciseringar bör beslutas av riksdagen, eftersom de kräver politiska avvägningar.

Utredningen anser att miljökvalitetsmålen preciseringar ska användas som stöd för att tolka miljökvalitetsmålen innebörd och

vara kriterier för att bedöma måluppfyllelse mot. För de mål där preciseringarna inte ger tillräckligt stöd för att tolka och bedöma målet bör preciseringarna ses över. Sådan översyn kan göras regelbundet och företrädesvis i samband med de fördjupade utvärderingarna.

Tabell 2 Miljökvalitetsmål med bra preciseringar

Miljökvalitetsmål	Bedömning av preciseringens användbarhet
Begränsad klimatpåverkan	Konkret föreslagen precisering i klimatpropositionen.
Frisk luft	Specifika preciseringar som är användbara och tydliga och baserade på den kunskap om lågrisknivåer som fanns när målet beslutades. En viss uppdatering krävs när ny kunskap tas fram.
Bara naturlig försurning	Preciseringen gällande depositionen av försurande ämnen som inte ska överskrida den kritiska belastningen för mark och vatten används främst. Även preciseringen om att markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten ska motverkas genom anpassning av skogsbruket har betydelse. De övriga preciseringarna har inte samma betydelse för tolkningen av måluppfyllelse.
Giftfri miljö	De revideringar som föreslås i Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2008 anses fylla funktionen för att tolka måluppfyllelse. Utredningen föreslår att dessa preciseringar lyfts in i den nya målformuleringen. Nya preciseringar behöver utvecklas.
Ingen övergödning	Med de förslagna förändringarna i den fördjupade utvärderingen anses preciseringarna fylla funktionen väl.
Grundvatten av god kvalitet	Preciseringarna täcks in av de föreslagna delmålen.
Levande skogar	Preciseringarna har uttolkats i den fördjupade utvärderingen och använts för att bedöma måluppfyllelsen.
Ett rikt odlingslandskap	De reviderade preciseringarna anses heltäckande och fylla funktionen.

Källa: Miljömålsansvarig myndighet

Tabell 3 Miljökvalitetsmål med mindre bra preciseringar

Miljökvalitetsmål	Bedömning av preciseringens användbarhet
Skyddande ozonskikt	Preciseringarna är diffusa och ger stor tolkningsmån.
Säker strålmiljö	Preciseringarna anger vilka delområden som ska bedömas (exempelvis stråldosen från verksamheter, UV-strålning och EMF). De anger inte någon nivå utan är formulerade som "så långt det är rimligt möjligt" eller "så långt som möjligt". Bedömningen av måluppfyllelsen görs därför i praktiken med en allmän kunskap om riskbild, stråldoser och vad som görs och har gjorts det senaste året.
Levande sjöar och vattendrag	Preciseringarna är svåra att mäta, särskilt biologisk mångfald och kulturmiljövärden.
Myllrande våtmarker	Preciseringarna behöver ses över.
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Preciseringarna är svåra att följa upp, bl.a. på grund av svårigheten att mäta biologisk mångfald och kulturmiljövärden.
Storslagen fjällmiljö	Preciseringarna är svåra att följa upp och utvärdera mot.
God bebyggd miljö	Preciseringarna anses inte vara särskilt tydliga. Några är snarare formulerade som mål för den lokala eller regionala politiska processen än som mål som i bokstavlig mening ska uppnås.
Ett rikt växt- och djurliv	Målet kan utvärderas utan preciseringar.

Källa: Miljömålsansvarig myndighet

6.3 Miljökvalitet eller förutsättningar

6.3.1 Bedömningsgrund för måluppfyllelse

Regeringens intention när miljömålssystemet utvecklades var att *förutsättningarna* för att miljökvalitetsmålen på sikt ska kunna nås ska vara på plats inom en generation. Detta uttrycks i formuleringen att ekosystemen ska vara på väg att återhämta sig som anges i generationsmålets första strecksats (se avsnitt 5.1) När riksdagen i samband med 2001 års miljöpolitiska beslut fastställde målstrukturen beslutade den även att inom en generation ska det miljötillstånd, den miljökvalitet, som miljökvalitetsmålen anger vara uppnådda. Detta uttrycks i prop. 2000/01:130 genom den föreslagna målstrukturen som berör miljökvalitetsmålen "... *Miljökvalitetsmålen – som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot ..*". Detta är också den tolkning som Miljömålsrådet använder när rådet bedömer om målen kan nås. I den senaste fördjupade utvärderingen för rådet följande resone-

mang om huruvida det är miljö kvaliteten i målen eller förutsättningarna för att nå målen som ska nås inom en generation:

För många mål innebär det att målet inte är möjligt att nå till 2020. För vissa mål kan möjligen förutsättningarna för att nå den kvalitet som målet anger skapas till 2020 men alltså inte själva kvaliteten. Orsaken till detta kan vara att miljön inte hinner återhämta sig trots att åtgärder har genomförts eller att de insatser som görs i Sverige inte är tillräckliga för att miljö kvaliteten ska kunna nås. Många av målen är ju beroende av att åtgärder vidtas internationellt för att de ska kunna nås. Att miljö kvalitetsmålen uttrycker en hög ambition är dock viktigt för att miljö målsarbetet ska vara kraftfullt.

Utredningen har bett de målsansvariga myndigheterna att för respektive miljö kvalitetsmål bedöma när miljö kvaliteten skulle kunna nås om hänsyn tas till naturens återhämtningstid. Svar önskades också på hur bedömningarna av måluppfyllelse skulle förändras om bedömningsgrunden ändrades till "förutsättningarna för att nå målets miljö kvalitet ska vara uppnådda inom en generation" i enighet med Miljö målsrådets ovan förda diskussion. Med förutsättningar för att nå målen menar utredningen att bedömningen bör bygga på en värdering av hur genomförda insatser inom miljö politiken i dess helhet påverkar miljö kvalitetsmålen dvs. tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda, till år 2025. I de följande presenteras myndigheternas bedömningar.

Begränsad klimatpåverkan och de klimatpolitiska målen med handlingsplaner har som inriktning att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären⁹. Målen och handlingsplanerna presenteras i klimatpropositionen "En sammanhållen energi- och klimatpolitik". Det kan finnas skäl att överväga att ändra miljö kvalitetsmålets formulering för att tydliggöra målets stora internationella kopplingar. En ändrad bedömningsgrund till förutsättningar för att målet ska nås skulle troligen inte ändra bedömningen. dvs. det blir fortfarande mycket svårt att nå.

Frisk luft kan med nuvarande bedömningsgrund och formulering nås till år 2020 om de åtgärder som föreslagits i utvärderingarna beslutas och genomförs. För luftkvaliteten är återhämtningstiden inte så lång som för andra mål. Det tar trots det några år innan effekterna av åtgärderna kan ses. Ändras bedömnings-

⁹ Prop. 2008/09:162.

grunden till *förutsättningarna* skulle bedömningen ändå inte leda till att målet skulle kunna nås. Att miljökvalitetsmålet bedöms som mycket svårt att nå till år 2020 anses bero på att det inte är realistiskt att tro att tillräckligt åtgärdsarbete hinner ske till dess.

Bara naturlig försurning kan troligen nås inom några årtionden. Måluppfyllelsen är i hög grad beroende av hur mycket utsläppen minskar i andra länder och från sjöfarten. Målets bedömning är redan baserat på att *förutsättningarna* ska uppnås. En ändrad bedömningsgrund skulle därför inte ändra bedömningen.

Giftfri miljö är med sin nuvarande formulering inte möjligt att uppnå. Det är svårt att bedöma när målet skulle kunna nås. Det beror till stora delar på kunskapsbrist om tillståndet i miljön. Att minska kunskapsbristen är en viktig förutsättning för att nå Giftfri miljö. Utredningens föreslår att målet får en ny formulering. (se avsnitt 6.1).

Skyddande ozonskikt bedöms med nuvarande formulering av miljökvalitetsmålet kunna nås till år 2020. Det beror på att dess formulering redan avser *förutsättningar* för att nå målet, dvs. inte att ozonskiktet är "helt" igen. Om tillståndet hos ozonskiktet (*miljö-kvaliteten*) skulle anges i målet är det inte säkert att målet skulle nås till år 2020.

Säker strålmiljö bedöms troligtvis kunna nås till år 2020 förutsatt att nya och fortsatta insatser beslutas och genomförs. Bedömningen är dock osäker eftersom det pågår utvecklingsarbete för att bedöma effekterna på naturmiljön av strålning samt för att få till stånd ett system för slutförvar av radioaktivt avfall. Om dessa system finns framme år 2020 skulle målet kunna sägas vara uppfyllt då. Dessa system för bedömning av naturmiljön och omhändertagande av avfallet förväntas utgöra just *förutsättningar* för att målet ska kunna nås.

Ingen övergödning bedöms kunna nås om 30–100 år. Bedömningen är beroende av vilka ämnen och vilka vattenförekomster som avses (kväve- och fosforföreningar, sjöar, kust, hav, mark). Om bedömningsgrunden ändras till *förutsättningar* skulle målet kunna nås till år 2020 förutsatt att tillräckliga åtgärder beslutas och vidtas.

Levande sjöar och vattendrag är möjligt att nå någon gång mellan år 2020 och 2030. Målets kvalitet är dock svår att på ett objektivt sätt mäta eftersom den bygger på uttolkning av t.ex. "gynnsam bevarandestatus för arter och miljöer". Målet bedöms i dag som möjligt att nå men det krävs ytterligare åtgärder. Om bedöm-

ningsgrunden ändras till *förutsättningar* skulle målet bli lättare att nå.

Grundvatten av god kvalitet bedöms inte kunna uppfylla kraven på god status år 2020, dvs. målet bedöms inte kunna uppnås. En säker dricksvattenförsörjning innebär att det finns en beredskapsplan grundad på risk- och sårbarhetsanalyser, liksom att även potentiella dricksvattenförekomster har ett skydd så att god kvalitet säkerställs. Det behöver även vara fastställt att inte grundvattnets mängd eller kvalitet är orsak till att ytvatten inte har god ekologisk status. När dessa kriterier är uppfyllda kan målet anses vara uppfyllt. En förändrad bedömningsgrund till *förutsättningar* skulle därför ändra bedömningen av möjligheten att nå målet på ett radikalt sätt, dvs. det skulle kunna bli möjligt att nå.

Det är svårt att bedöma när *Hav i balans samt levande kust och skärgård* skulle kunna nås eftersom målet är svårt att uttolka och svårt att mäta. Möjligen skulle en förändrad bedömning till *förutsättningar* ge en mer positiv bedömning.

Myllrande våtmarker skulle kunna nås till år 2020, förutsatt att ytterligare åtgärder beslutas och genomförs. Ändras bedömningsgrunden till *förutsättningar* skulle målet bli möjligt att nå.

Levande skogar anses med nuvarande formulering komma att ta lång tid att nå, åtminstone 50–80 år under förutsättning att ambitionsnivån i åtgärdsarbetet hålls på en hög nivå. I den fördjupade utvärderingen 2008 anges de åtgärder som behövs för att *förutsättningarna* att nå målet ska finnas kvar. Dessa åtgärder är möjliga att genomföra, men kräver en mycket hög ambitionsnivå.

Ett rikt odlingslandskap bedöms kunna nås till år 2020 om ytterligare åtgärder beslutas och genomförs. De senaste årens utveckling inom jordbruket skulle dock kunna påverka den bedömningen. Men det är ännu för tidigt att uppskatta vilken långsiktig effekt denna utveckling har på möjligheten att nå målet. Om bedömningsgrunden ändras till *förutsättningar* för att nå målet kommer bedömningen troligen att bli mer positiv, eftersom nuvarande bedömning bygger på att naturens återhämtning tar mycket lång tid.

Storslagen fjällmiljö anses svårt att bedöma eftersom målet är svårt att tolka och därmed svårt att följa upp. Eftersom målet är vagt formulerat och redan med nuvarande formulering svårt att bedöma medför en ändrad bedömningsgrund till *förutsättningar* inte någon förändring i bedömningen.

God bebyggd miljö skulle kunna nås år 2050. Om bedömningen ändras till *förutsättningarna* för att nå målet skulle målet fortfarande var svårt att nå.

Det är svårt att bedöma när *Ett rikt växt- och djurliv* kan nås. Målet är väl förankrat i internationellt konventionsarbete inom FN och beskriver en kvalitet som är önskvärd – och möjlig – att uppnå. Att målet inte nås anses bero mer på möjligheten att komma fram till politiska överenskommelser på internationell nivå än på långsamma naturliga processer. En förändrad bedömningsgrund till att *förutsättningarna* ska vara uppnådda skulle göra bedömningen mer subjektiv och osäker. Även om *Ett rikt växt- och djurliv* är bland de mer vagt formulerade målen och därmed svårt att utvärdera kan man vara ganska säker på slutsatsen som säger att vi ännu inte har nått den miljökvalitet som målet beskriver.

6.3.2 Komplicerad bedömning

Miljö kvalitetsmålen visar både områden som utgör hot, t.ex. miljögifter, och områden som behöver skyddas, som fjällmiljön. Något förenklat kan sägas att det finns sju mål som handlar om att begränsa olika utsläpp och föroreningar och sju mål som anger önskad miljö kvalitet för olika naturtyper. Därutöver finns ett tvärgående mål om biologisk mångfald samt ett mål om den bebyggda miljön.

Möjligheten att nå målen för naturtyper är – förutom att mark- och vattenanvändningen ska vara hållbar – egentligen till stor del beroende av att målen för utsläpp nås. I den bedömning om måluppfyllelse som de målansvariga myndigheterna och Miljömålsrådet gör separeras bedömningarna mellan målen som utgör hot dvs. utsläpp, från dem som behandlar mark- och vattenanvändningen, inklusive det som ska skyddas. Ett exempel är Levande sjöar och vattendrag, som påverkas av övergödning, försurning och kemikalier. Dessa aspekter ingår inte i miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag – och därmed inte i den nuvarande bedömningen av möjligheterna att nå detta mål. Dessa aspekter bedöms i stället inom Ingen övergödning, Bara naturlig försurning och Giftfri miljö. Bedömningen är på så sätt att Levande sjöar och vattendrag är möjligt att nå med ytterligare åtgärder, trots att det fortfarande kan finnas problem med övergödning, försurning och gifter i sjöar och vattendrag.

Tabell 4 Bedömning av Levande sjöar och vattendrag de Facto 2009

Levande sjöar och vattendrag  	Mål som påverkar måluppfyllelsen
Jord- och skogsbrukets hänsyn till vattenmiljöer behöver öka. Arbetet med att bevara kultur- och naturmiljöer går för sakta. Förutsättningarna för ekologisk restaurering har förbättrats. Vattenförsörjningsplaner för ytvattentäkter saknas ofta.	Bara naturlig försurning 
	Giftfri miljö 
	Ingen övergödning 

Not. För information om smilisar och trendpil, se Miljömålsrådets rapporter. Tabellen är en förenkling eftersom målet även påverkar skogsbruket och jordbruket.

En liknande komplikation i bedömningen av måluppfyllelse tillfördes systemet när miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv beslutades 2005. Målstrukturen är ursprungligen konstruerad så att frågan om biologisk mångfald ska omhändertas inom respektive naturtyp. Ett rikt växt- och djurliv spänner över alla naturtyper och blir därmed beroende av att målen för de andra naturtyperna nås.

Sammantaget bidrar denna komplexitet till att bedömningen av måluppfyllelsen för naturtyper inte till fullo speglar alla de aspekter som har betydelse för miljö kvaliteten i naturtypen. Det sätt som måluppfyllelse bedöms på, kan behöva ses över så att systemet sänder rättvisande signaler.

6.4 Övervägande – bedömningsgrund för måluppfyllelse

Utredningen konstaterar, med utgångspunkt i det material som ansvariga myndigheter har redovisat, att det för flertalet mål är svårt att avgöra när miljö kvalitetsmålen kan komma att vara uppnådda. Osäkerheter i bedömningsunderlaget och förändringar på grund av t.ex. ny forskning är några av orsakerna till denna svårighet. Det gäller framför allt de mål som berör naturtyperna som är svåra att bedöma pga. att målformuleringarna och preciseringarna är vagt formulerade.

Som framgått av avsnitt 6.3 görs bedömningen av måluppfyllelse även med något olika utgångspunkter. En del mål bedöms med utgångspunkt i att det är miljö kvaliteten som ska vara uppnådd inom en generation medan bedömningen för andra mål utgår från

att det är förutsättningarna som ska vara uppnådda. Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, och Säker strålmiljö bedöms enligt målsansvariga myndigheter med utgångspunkt i att förutsättningar för att nå målen ska nås inom en generation snarare än i miljökvaliteten.

Något exakt målar då miljökvaliteten för alla miljökvalitetsmål ska vara uppnådd kan vara svårt att fastställa, eftersom forskningen och kunskapsunderlaget ständigt utvecklas och det internationella beroendet är stort för många mål. Miljömålsrådets resonemang, dvs. att om bedömningsgrunden för måluppfyllelse i generationsperspektivet skulle kunna ändras från *"den miljö kvalitet som miljö kvalitetsmålen uttrycker ska vara uppnådd inom en generation till förutsättningarna för att nå denna kvalitet ska vara uppnådda inom en generation"* skulle enligt en preliminär bedömning från de miljömålsansvariga myndigheterna ge ett något mer positivt utfall för möjligheterna att nå vissa av miljökvalitetsmålen, särskilt Ingen övergödning, Grundvatten av god kvalitet, Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker samt eventuellt Levande skogar och God bebyggd miljö. Miljökvalitetsmålen blir fortfarande mycket ambitiösa, men inte omöjliga att nå. Det förutsätts dock att föreslagna åtgärder beslutas och genomförs.

Utredningen föreslår därför att bedömningsgrunden för måluppfyllelse i generationsperspektivet ändras från

den miljö kvalitet som miljö kvalitetsmålen uttrycker ska vara uppnådd inom en generation

till

den miljö kvalitet som målen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet ska vara uppnådda inom en generation, dvs. år 2025.

Det innebär en mycket hög ambitionsnivå när det gäller att nå målen. Förslaget innebär att man går tillbaka till den utgångspunkt för miljömålsarbetet som formulerades i prop. 1997/98:145 och regeringens ursprungliga intention för generationsperspektivet dvs. att *"... ekosystemen ska vara på väg att återhämta sig ..."*.

Miljökvalitetsmålen är även fortsättningsvis kvalitetsmål som uttrycker den kvalitet i miljön som miljöarbetet långsiktigt ska leda till. När det gäller vad som slutligen ska uppnås anser utredningen att miljökvalitetsmålen bör uttrycka den *miljö kvalitet* som miljöarbetet ska leda till och att tillståndet i miljön bör följas och bedö-

mas mot målformuleringarna och målens preciseringar. Bedömningen av om *förutsättningarna* för att nå målen är uppnådda till år 2025 bör avspegla miljöpolitiken och bygga på en värdering av hur genomförda insatser inom miljöpolitiken i dess helhet påverkar miljökvalitetsmålen. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas genom samarbetet i EU. Vissa av målen är beroende av globalt miljösamarbete. Det gäller t.ex. klimatfrågan som, samordnas inom FN. Resultatet av sådant samarbete bör således ingå i bedömningen, liksom hur internationella överenskomelser följs.

Miljökvalitetsmål bör bedömas som möjligt att uppnå om analysen visar **antingen** att den miljö kvalitet som målet uttrycker kan nås **eller** att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda till år 2025.

Det är väsentligt att bedömningen av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen ger en rättvisande signal. Bedömningarna av måluppfyllelse bör således visa hur miljö tillståndet i sin helhet utvecklas för de olika miljö kvalitetsmålen. Konsekvenserna i naturmiljön om utsläppsmålen inte nås bör därför framgå i de kvalitativa bedömningarna. Detta är särskilt angeläget vad gäller klimatpåverkan, som kan få stor betydelse för utvecklingen för de flesta naturtyperna.

7 Delmålen

7.1 Delmålens framväxt och funktion

Delmålen bygger i huvudsak på de mål som fanns framtagna redan när miljömålssystemet utvecklades. Efter riksdagens beslut om miljö kvalitetsmålen år 1999 tillsattes en parlamentarisk beredning – Miljömålskommittén (2000:52) – med uppdrag att utarbeta delmål till miljö kvalitetsmålen. Riksdagen beslutade om delmålen år 2001¹⁰. Delmålen har därefter reviderats endast i begränsad utsträckning, första gången genom riksdagsbeslut 2005¹¹. Några delmål har även tillkommit och reviderats i samband med andra propositioner och riksdagsbeslut än dem som uttryckligen gällt miljö målen, t.ex. delmålet om energieffektivisering under God

¹⁰ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2000/01:36.

¹¹ Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

bebyggd miljö¹². Många av de nu gällande delmålen har målår 2010. I den fördjupade utvärderingen 2008 har delmålen reviderats och skärpts. Några nya har också föreslagits. Dessa nya och reviderade delmål ska nås till år 2015–2020. I miljömålssystemet finns för närvarande 72 delmål. Med de delmål som är föreslagna i den fördjupade utvärderingen skulle antalet bli 70. Till flera av dessa delmål finns också preciseringar. Delmålen som är föreslagna i samband med den fördjupade utvärderingen är liksom miljö kvalitetsmålen till stor del formulerade som kvalitetsmål. De nya och reviderade delmålen bygger på ny kunskap och behov av nya delmål.

Miljömålsrådet har inte prioriterat bland de framförda delmålsförslagen. Enligt Miljömålsrådets och miljömålsmyndigheternas tolkning var uppdraget från regeringen att i 2008 års underlag till den fördjupade utvärderingen ge förslag på delmål och åtgärder som leder till att miljö kvalitetsmålen nås. Prioriteringar på grund av ekonomiska eller andra begränsningar fick, menade rådet, bli föremål för bedömning i den fortsatta processen, dvs. genom beredningen inom Regeringskansliet.

Delmålens funktion är delvis oklar. De flesta delmål anger steg på vägen till att uppnå miljö kvalitetsmålet och är av karaktären etappmål. Det finns även ca 20 delmål som är av samma karaktär som miljö kvalitetsmålen preciseringar. Delmålens olika karaktär och målgrupper gör att det inte går att generellt säga vem delmålen är till för och hur de kan användas, eftersom de har olika syften. Regeringen har i ett antal miljömålspropositioner beskrivit förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen så att

Miljö kvalitetsmålen skall definiera det tillstånd för den svenska miljön som miljö arbetet skall sikta mot, medan delmålen skall ange inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljö arbetet.

Delmålen ska enligt regeringens kriterier för delmål tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete och ingå i en heltäckande struktur. Vad som menas med att ”ingå i en heltäckande struktur” är svårt att uttolka. Miljömålsrådet har tolkat regeringens intentioner som att delmålen ska konkretisera och lyfta vilka delar av miljö kvalitetsmålen som ska prioriteras under den kommande 5–10-årsperioden¹³.

Man kan ifrågasätta om de nuvarande delmålen är utformade så att de effektivt leder till slutmålen. I den fördjupade utvärderingen

¹² Rskr. 2005/06:365.

¹³ Miljömålsrådet, 2008.

diskuterar Miljömålsrådet om de delmål som tas fram och de åtgärder som föreslås ska vara de som behövs för att nå miljö kvalitetsmålet eller de som bedöms vara realistiska att genomföra. De åtgärder som föreslås i den fördjupade utvärderingen är oftast knutna till olika delmål. Det innebär att delmålen faktiskt behöver ange en nivå som bidrar till att miljö kvalitetsmålet kan nås. Problemet är att miljö kvalitetsmålen är så ambitiösa att det i flera fall är svårt att sätta delmål som är realistiska och möjliga att nå och som samtidigt leder till att miljö kvalitetsmålet nås till år 2020. Därför uppkommer i flera fall en situation där föreslagna delmål och åtgärder inte leder fram till att den kvalitet som beskrivs i miljö kvalitetsmålet uppnås. Det uppstår ett "gap".¹⁴

Miljö kvalitetsmålen innehåller dessutom många fler aspekter än vad ett begränsat antal delmål kan uttrycka. Att uppnå delmålen räcker alltså inte för att nå miljö kvalitetsmålet. Därför kan vissa miljö kvalitetsmål bedömas som mycket svåra att nå (röd smilis) även om de tillhörande delmålen bedöms som möjliga att nå (gröna smilisar). Detta exemplifieras av bedömningen av Bara naturlig försurning. Dess fyra delmål är samtliga möjliga att nå – och trots det är det mycket svårt att nå miljö kvalitetsmålet. För att täcka alla aspekter av ett miljö kvalitetsmål skulle många fler delmål behövas i systemet.

Tabell 5 Gällande bedömning av Bara naturlig försurning

		Försurning av sjöar och vattendrag
		Försurning av skogsmark
		Utsläpp av svaveldioxid
		Utsläpp av kväveoxider

Delmålen är kopplade till enskilda miljö kvalitetsmål och inte målövergripande. De åtgärder som har föreslagits i samband med den fördjupade utvärderingen för att nå miljö kvalitetsmålen var alltså inriktade på att nå delmålen. Det har medfört att vissa målövergripande frågor inte identifierats och att de mest effektiva åtgärderna, som bidrar till att nå flera miljö kvalitetsmål, inte utvecklats. Det finns anledning att se över vilket syfte delmålen i miljömålssystemet bör ha. Mål bör ange vad man ska styra mot och inriktas på utfallet i samhället eller i miljön (se vidare PM 2).

¹⁴ Miljömålsrådet, 2008.

7.2 Delmålen beslutsnivå

Det är önskvärt med en större flexibilitet i systemet så att mål kan revideras efter hand vid behov. Genom att delmålen är bundna genom beslut i riksdagen har det i praktiken blivit svårt att efter hand föra in nya delmål i systemet eller att ta bort sådana delmål som är uppnådda eller av andra skäl inte är relevanta, eftersom sådana beslut tas av riksdagen. Det framgår bland annat av det resonemang som Miljömålsrådet för i sin senaste utvärdering:

Miljömålsrådets förslag till delmål har så långt som möjligt målår 2015 och 2020. För några delmål är ett annat målår motiverat. För att processen med miljömålsarbetet ska flyta så smidigt som möjligt bör delmålen sträcka sig fram till 2015. Anledningen är att Miljömålsrådets nästa fördjupade utvärdering med förslag till nya delmål och åtgärder planeras till 2012. Det innebär riksdagsbeslut 2013/2014. Målår för perioden 2010–2013 framstår då som överspelade.

Regeringen ansåg i den första miljömålspropositionen att det borde ankomma på regeringen att med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen genom delmål ange inriktningen för hur arbetet ska bedrivas för att det ska säkerställas att åtgärder vidtas i syfte att nå målen. Delmålen skulle vara utgångspunkter för att i ett nästa steg precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Regeringen ansåg att:

Genom att riksdagen inte behöver ta ställning till delmålen som sådana kan riksdagsarbetet inriktas på den övergripande frågan om vilken miljö kvalitet som miljöarbetet skall syfta till och på att uppföljningen av att arbetet leder till de resultat som eftersträvas. (Prop. 1997/98:145 s. 39.)

Riksdagen skulle bedöma om delmål och andra preciseringar av miljö kvalitetsmålen var tillräckliga genom den årliga rapport som regeringen avsåg att presentera för riksdagen¹⁵. Miljö- och jordbruksutskottet tillstyrkte regeringens förslag om en ny struktur för miljöarbetet men föreslog med anledning av motioner från M, KD, V, C, FP och MP att regeringen skulle återkomma till riksdagen med redovisning och förslag även beträffande de delmål som skulle behövas för det fortsatta arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen¹⁶.

Främst inom myndighetssfären är det många som anser att det är en styrka att delmålen beslutas av riksdagen. De anser att det ger

¹⁵ Prop. 1997/98:145.

¹⁶ MJU6 1998/99.

stabilitet och långsiktighet åt det konkreta miljöarbetet. Inom näringslivet och bland myndigheterna finns osäkerheter angående vilken status miljömålen, framför allt delmålen, har och hur de kan och bör användas i myndighetsutövningen. I olika studier framkommer att en formalisering av miljömål sannolikt inte skulle medföra ett mer effektivt genomförande av miljömålen. Miljömålen kan istället utgöra ett bakgrundsunderlag vid prövning och tillsyn.^{17, 18}

7.3 Delmål ersätts av etappmål

Man kan ifrågasätta om delmålen är utformade så att de effektivt leder till slutmålen. Att ha alltför många delmål i systemet kan leda till att miljöarbetet blir oprioriterat dvs. allt är lika viktigt. Samtidigt finns behov av mål som effektivt leder till att miljökvalitetsmålen nås dvs. de behöver ange nivåer som bidrar till att sluta "gapet" så att miljökvalitetsmålen nås. Sådana mål behöver samtidigt vara realistiska och möjliga att nå inom tidsramen.

Utredningen föreslår att delmål ersätts av etappmål som i större utsträckning kan vara målövergripande och som är effektiva steg på vägen för att inom en generation skapa förutsättningar för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Sådana etappmål kan också konkretisera generationsmålets strecksatser och kan ange att en viss omställning ska vara genomförd eller att en viss kvalitet ska vara uppnådd till en bestämd tidpunkt.

De flesta av nuvarande delmål anger steg på vägen och bör kunna benämnas etappmål. Begreppet delmål, som är oklart till innebörden, kan därmed utgå ur systemet.

Etappmål kan tillföras miljömålssystemet på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom att mål som beslutas inom EU eller genom internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet. Det gäller t.ex. mål eller normer för utsläpp och halter av kväveföreningar och partiklar som härrör från EU:s direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar, som finns under miljökvalitetsmålet Frisk luft. Ett annat exempel är mål som berör Ingen övergödning, dvs. utsläpp av kväve- och fosforföreningar till vatten, och som härrör från överenskommelsen inom Helsingforskonventionen.

¹⁷ Naturvårdsverket 2009, Rapport 5964.

¹⁸ Dalhammar C, 2008.

EG-direktiv som innehåller bestämmelser om att ett visst resultat ska uppnås ska på lämpligt sätt införlivas i den nationella rättsordningen. Detta sker antingen genom riksdagsbeslut eller genom att regeringen beslutar om att föra in bestämmelsen i förordningar eller föreskrifter. Genom att införliva mål som härrör från EU eller internationella överenskommelser i miljömålssystemet ges målet en systematiserad uppföljning och ingår på ett naturligt sätt i miljöarbetet.

Etappmål kan också utvecklas på uppdrag av regeringen. I PM 8 behandlar utredningen hur strategier ska utvecklas. Utredningen föreslår där att regeringen tillsätter en beredning med huvuduppgift att på beställning av regeringen ta fram beslutsunderlag för strategier med avvägda etappmål, för att uppnå generationsmålet och i förlängningen ett eller flera miljö kvalitetsmål. Ett sådant beslutsunderlag bör innehålla alternativa ambitionsnivåer för etappmål med tillhörande styrmedel och, vid behov, underlag för förhandlingsarbete inom EU och internationellt. Därefter behövs politiska beslut för att avgöra vilka etappmål som ska antas, vilken ambitionsnivå ett visst etappmål ska ha samt vilket urval av styrmedel som ska användas. Vilken instans, riksdag eller regering, som bör besluta om etappmålet blir på så sätt beroende av vilka styrmedel som antas. Regeringen kan dessutom ge myndigheter i uppdrag att utveckla etappmål med tillhörande beslutsunderlag på samma sätt som den parlamentariska beredningen.

Riksdagen har naturligtvis alltid möjlighet att diskutera, debatera och besluta om etappmålen, t.ex. genom motioner. Men huvudinriktningen bör vara att etappmål beslutas av regeringen. Riksdagen bör besluta om långsiktiga, strategiska frågor, medan detaljfrågor kan beslutas av regeringen. Genom att regeringen ges större utrymme att besluta om etappmål ökar flexibiliteten i miljömålssystemet. I beslut om etappmål måste det vara tydligt vilken myndighet som har ansvar för att följa upp etappmålet.

8 Regionala och lokala mål samt sektorsmål för miljö

8.1 Regionala mål

I miljömålssystemet ingår även regionala miljömål. De nationella miljö kvalitetsmålen är en utgångspunkt för att följa upp och rapportera miljö tillståndet i ett regionalt perspektiv. Regionala mål bör även fortsättningsvis formuleras efter behov och med hänsyn till regionala förutsättningar. Länsstyrelserna har sedan år 1998 regionalt anpassat de nationella miljömålen i enlighet med det s.k. miljömålsuppdraget.¹⁹ Uppdraget togs bort år 2008, och numera anges i länsstyrelsernas instruktion att länsstyrelserna ska svara för regionalt målarbete. De regionala miljömålen beslutas av respektive länsstyrelse utom när det gäller miljö kvalitetsmålet Levande skogar, som beslutas av Skogsstyrelsen. De regionaliserade nationella målen har ofta kompletterats med mål för det egna länet när detta har ansetts angeläget.

Behovet av regionala mål kan diskuteras. Svenskt Näringsliv framför till utredningen att de nationella miljö kvalitetsmålen, deras preciseringar och åtgärdsförslagen kan vara tillräckliga och är tveksamma till behovet av både delmål och regionala mål. De menar att för delmål som har en nationell karaktär kan det vara motiverat med regionalisering, t.ex. antal hektar m.m. Däremot anser de inte att det ska vara ett absolut krav att det för ett nationellt delmål alltid ska finnas regionala mål. Länsstyrelserna anser att det är viktigt att miljömålen regionaliseras och att dessa mål hålls aktuella i anslutning till nationella ändringar.

Utredningen anser att den regionala politiska förankringen bör stärkas, och föreslår därför att beslut om regionala miljömål ska ske efter samråd med länets regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. Detta bör framgå av instruktionerna till de beslutande myndigheterna. Genom samrådet skapas förutsättningar för politisk förankring på såväl regional som lokal nivå. Många av landets kommuner ser de nationella och regionala miljömålen som en tillgång. Merparten av kommunerna har, på frivillig basis, anpassat målen till den lokala nivån. Det lokala arbetet med miljömålen är värdefullt, eftersom det kommunala engagemanget är väsentligt för att miljömålen ska kunna nås (se vidare PM 11 och 12).

¹⁹ Miljödepartementet dnr M98/3090/8.

8.2 Sektorsmål för miljö – ett sektorsperspektiv

Parallellt med miljömålssystemet finns också sektorsmål för miljö. Miljökvalitetsmålen kan bilda utgångspunkter för sektorsvis och geografisk anpassning av miljömål inom olika sektorer. Tillsammans med miljökvalitetsmålen utgör de en sammanhållen miljöpolitik. Översynen av sektorsmålen för miljö sker framför allt i samband med att de politiska målen för respektive sektor behandlas²⁰. Målen för miljö inom andra politikområden bidrar till att nå miljökvalitetsmålen, dvs. har synergieffekter med miljökvalitetsmålen. Samtidigt finns det ofta andra politiska mål inom sektorerna som drar åt andra håll och därmed orsakar målkonflikter. Det särskilda sektorsansvaret för miljöfrågor syftar till att bl.a. identifiera synergier och konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra politikområden. Sektorsmål för miljö bör uppmärksammas mer i arbetet inom miljömålssystemet.

9 Miljömål – ett strukturerat miljöarbete

Miljömålssystemet har skapat ett systematiskt och strukturerat miljöarbete, bl.a. genom den regelbundna uppföljningen som ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete. Miljömål och miljöarbete kan struktureras på en mängd olika sätt.

9.1 Antal miljökvalitetsmål

Som ett led i att överväga förenklingar i miljömålssystemet har utredningen prövat möjligheten att minska antalet miljökvalitetsmål. Skälen för detta har varit att undersöka om det skulle

- underlätta kommunikation av mål och måluppfyllelse
- ge bättre förutsättning för bedömningen av måluppfyllelse.

I miljömålssystemet har stor vikt lagts vid att kommunicera miljökvalitetsmålen till olika målgrupper. Miljömålsrådet har ansvar för att samordna informationen om miljökvalitetsmålen. Uppgiften har också ägnats en hel del tid och resurser, bl.a. genom ekonomiska bidrag till olika kommunikationsprojekt och inom ramen för

²⁰ Prop. 2000/01:130.

miljömålsuppföljningen samt att utveckla miljömålsportalen. Miljökvalitetsmålen har dock varit svåra att kommunicera till vissa målgrupper, framför allt till allmänheten. I samband med den fördjupade utvärderingen 2008 gjorde Synovate Temo en undersökning om hur kända miljökvalitetsmålen är bland allmänheten. Resultatet visade att drygt tre av tio svenskar säger sig ha hört talas om miljömålen. De mest kända målen var Begränsad klimatpåverkan, Skyddande ozonskikt och Levande sjöar och vattendrag. Enligt undersökningen känner allmänheten till flera miljöproblem, t.ex. att koldioxidutsläppen måste minska från bilar och industri. Andra termer som förekommer i undersökningen är miljöbilar, klimatförändringar, kärnkraft, växthuseffekten/gaser och ozonlagret²¹.

Myndigheterna i miljömålssystemet har i uppgift att informera om tillståndet i miljön till en bred målgrupp, inklusive allmänheten. Självklart har alla ett ansvar för miljön. Men utredningen anser det inte givet att alla behöver känna till alla miljökvalitetsmål, än mindre hela miljömålssystemet.

9.2 Sammansättningar av miljömål

9.2.1 Olika alternativ

Utredningen har diskuterat olika möjligheterna att minska antalet miljökvalitetsmål. Det skulle kunna ske genom att slå samman vissa av målen för naturtyper eller vissa av målen för utsläpp. Vad gäller målen för naturtyper skulle Myllrande våtmarker kunna införlivas i målen för Ett rikt odlingslandskap, Levande skogar samt Storslagen fjällmiljö. Ett rikt växt- och djurliv skulle kunna utgå och i stället hanteras inom respektive mål för naturtyper samt inom ett reviderat mål för God bebyggd miljö. Levande sjöar och vattendrag skulle kunna slås ihop med Grundvatten av god kvalitet till ett gemensamt mål för sötvatten.

Målen för utsläpp skulle kunna slås ihop t.ex. Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt och Säker strålmiljö. En annan variant som har diskuterats är att gruppera målen under huvudrubriker. Rubrikerna skulle kunna skapas utifrån generationsmålets strecksatser för samhällsomställningen. (Se avsnitt 5.1.)

²¹ Synovate Temo 2007.

En annan möjlighet är att integrera utsläppsmålen i målen för naturtyper. Det skulle kunna hantera problemet som beskrivs i avsnitt 6.4 som innebär att målen för naturtyper bedöms på ett snävt sätt som inte tar hänsyn till alla miljöaspekter.

Med utgångspunkt i dessa möjligheter har följande alternativ övervägts:

- ett alternativ med 14 miljökvalitetsmål där Myllrande våtmarker och Ett rikt växt- och djurliv integreras i andra miljökvalitetsmål
- ett alternativ med 9 miljökvalitetsmål där både vissa mål för utsläpp och vissa mål för naturtyper läggs ihop
- ett alternativ med 8 miljökvalitetsmål där vissa av utsläppsaspekterna integreras i målen för naturtyper samtidigt som vissa av naturtypsmålen slås ihop eller integreras
- att behålla de nuvarande 16 miljökvalitetsmålen.

Utredningen har valt att redovisa ett av de övervägda alternativen tillsammans med alternativet att behålla de 16 miljökvalitetsmålen.

9.2.2 Ett alternativ med 8 miljökvalitetsmål

Det alternativ som med färre mål som utredningen har valt att analysera har ansatsen att integrera utsläppsmålen i målen för naturtyper. Bara naturlig försurning, Ingen övergödning och Giftfri miljö är integrerade i målen för naturtyper. Två utsläppsmål kvarstår, nämligen Begränsad klimatpåverkan och ett mål som behandlar atmosfär. Därutöver har Myllrande våtmarker införts i Ett rikt odlingslandskap, Levande skogar samt Storslagen fjällmiljö. Ett rikt växt- och djurliv hanteras inom respektive mål för naturtyper samt inom ett reviderat mål för God bebyggd miljö. De 8 miljökvalitetsmålen skulle kunna få följande formuleringar:

1. Begränsad klimatpåverkan

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har till-

sammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås. (Oförändrat.)

2. Skyddande atmosfär

Människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning och luftföroreningar. (Frisk luft, Skyddande ozonskikt och Säker strålmiljö.)

3. Levande sjöar och vattendrag och gott grundvatten

Grundvatten, sjöar och vattendrag ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur. Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. (Ingen övergödning, Bara naturlig försurning och Giftfri miljö.)

4. Hav i balans samt levande kust och skärgård

Västerhavet och Östersjön ska ha en god vattenkvalitet, långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. (Oförändrad målformulering, men inkluderar genom preciseringar Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö.)

5. Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. (Oförändrad målformulering, men inkluderar genom preciseringar Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö.)

6. Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks. (Oförändrad målformulering, men inkluderar genom preciseringar Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö.)

7. Storslagen fjällmiljö

Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. (Oförändrad målformulering, men inkluderar genom preciseringar Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö.)

8. Hållbara städer och landskap

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med biologisk mångfald och upplevelsevärden som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett kretslopps- och miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt och arternas livsmiljöer och ekosystem samt deras funktioner och processer värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. (Rev. God bebyggd miljö, delar av Ett rikt växt- och djurliv och Giftfri miljö.)

9.2.3 Överväganden

Detta alternativ ligger närmare både miljöövervakningens struktur och organisationen av vattenförvaltningen. Det beror bl.a. på att målen för sötvatten slås ihop samt att försurning, övergödning och gifter integreras i vattenmålen.

Färre antal mål skulle kunna innebära att behovet av resurser för uppföljning och rapportering minskar. Det innebär dock inte att de parametrar som ska följas upp blir färre. Färre mål kan vara lättare att kommunicera.

Denna alternativa struktur kan uppfattas som att systemet i högre grad fokuserar på naturmiljö än på de utsläpp som behöver minska. Miljöproblem som övergödning, försurning och gifter blir mindre synliga i systemet. Utsläppsmålen är mer kopplade till de åtgärder som behövs både för att nå dessa och för att nå målen för naturtyper och synliggör därmed tydligare omställningsbehoven. Alternativet löser bara delvis problemet med den komplicerade

bedömningen av måluppfyllelse, som beskrevs i avsnitt 6.4, eftersom de aspekter som täcks av kvarstående utsläppsmål inte integreras i målen för naturtyper. Särskilt klimatmålet kommer att ha stor betydelse för utvecklingen av miljötillståndet i de olika naturtyperna.

En ny målstruktur skulle ge omställningskostnader för många aktörer. En väsentlig nackdel är att måluppfyllelsen för alla målen för naturtyper blir beroende av den föroreningsaspekt som är svårast att nå, vilket får till följd att alla miljökvalitetsmål kan bli lika svåra att nå som det svåraste utsläppsmålet. Att behålla målen för utsläpp ger därför större möjligheter att visa framgångarna i miljöarbetet.

Skälet till att klimatmålet kvarstår i alternativet är bl.a. att det skulle framstå som märkligt att inte denna viktiga fråga var synlig i ett system som är upprättat för att lösa de stora miljöproblemen. Men även övriga utsläppsmål bedöms vara av stor vikt. Övergödning pekas ut som ett av de svåraste problemen i Millennium Ecosystem Assessment²² och kemikalier hör till de mest prioriterade frågorna enligt OECDs klassificering²³.

Sammantaget bedömer utredningen att alternativet bara delvis löser problemet med att utsläppsaspekterna inte beaktas tillräckligt i bedömningen av målen för naturtyper och att nackdelarna överväger de fördelar som alternativet kan ha.

9.3 Sexton miljökvalitetsmål

De sexton miljökvalitetsmålen har fått en bred förankring i samhället och är antagna av en enig riksdag. De anses vara heltäckande och synliggör de miljöproblem som måste lösas. Utredningen anser att fördelarna med att behålla de etablerade sexton miljökvalitetsmålen överväger de eventuella fördelar som andra alternativ med t.ex. färre miljökvalitetsmål skulle kunna medföra.

Om syftet är att alla miljökvalitetsmål ska vara kända av alla aktörer inklusive allmänheten är sannolikt 16 mål för många. Synpunkter som förts fram av dem som är involverade i miljömålssystemet är att systemet i sig med sina olika nivåer och mål inte behöver vara känt av alla och att det är lättare att kommunicera miljöproblemen än målen och miljömålssystemet. Alla samhällets

²² MA, Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

²³ Naturvårdsverket, 2007.

aktörer inklusive enskilda medborgare har, som framhållits i många propositioner och riksdagsbeslut, ett ansvar för miljön. Det är dock inte givet att alla behöver känna till alla sexton miljö kvalitetsmål, än mindre hela miljömålssystemet och dess detaljer. Sammanfattningsvis kan slutsatsen dras att antalet miljö kvalitetsmål inte är av någon stor betydelse för möjligheterna att kommunicera miljöproblemen till allmänheten och att de flesta aktörerna inom miljömålssystemet inte ser något behov av att minska antalet miljö mål.

De 16 miljö kvalitetsmålen bör alltså kvarstå men med några mindre omformuleringar. Utredningen föreslår, som framgått, att Giftfri miljö får en ny formulering. Även Miljömålsrådet föreslog i den senaste fördjupade utvärderingen några mindre ändringar i målformuleringarna. Ändringarna framgår i följande presentation av de 16 miljö kvalitetsmålen.

1. Begränsad klimatpåverkan – Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

2. Frisk luft – Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.

3. Bara naturlig försurning – De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska heller inte öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.

*Miljömålsrådet har i den fördjupade utvärderingen föreslagit denna förändrade formulering som innebär att den del i målet som innehöll påverkan av korrosionshastigheten på tekniskt material, kulturföremål och byggnader som orsakas av luftföroreningar stryks. Motiveringen är att den typen av påverkan redan täcks av miljö kvalitetsmålet Frisk luft. Däremot bör miljö kvalitetsmålet omfatta påverkan på korrosionshastigheten hos föremål som påverkas av försurningen av mark och grundvatten. Även hållristningar i dagen ingår. Förslaget innebär endast sådana förändringar som medför att dubbel redovisning undviks.

4. Giftfri miljö – Utredningen föreslår följande formulering: ”Förekomsten av ämnen i miljön som skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halter av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halter av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna”.

*Utredningens förslag föreslås ersätta nuvarande formulering ”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden” (se avsnitt 6.1.1).

5. Skyddande ozonskikt – Ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.

6. Säker strålmiljö – Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.

*Miljömålsrådet har i den fördjupade utvärderingen föreslagit att målet ändras så att strålskyddsarbetet ses som en helhet, som täcker in alla miljöer där människor kan utsättas för strålning som kan leda till skadliga effekter. Det gäller för samtliga typer av strålning som Säker strålmiljö omfattar, dvs. joniserande strålning, UV-strålning och EMF.

7. Ingen övergödning – Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

8. Levande sjöar och vattendrag – Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

9. Grundvatten av god kvalitet – Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

10. Hav i balans samt levande kust och skärgård – Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav,

kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

11. Myllrande våtmarker – Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

12. Levande skogar – Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

13. Ett rikt odlingslandskap – Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

14. Storslagen fjällmiljö – Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

15. God bebyggd miljö – Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

16. Ett rikt växt- och djurliv – Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

9.4 Sammanfattande överväganden – 16 miljö kvalitetsmål kvarstår

Utredningen anser att de nuvarande 16 miljö kvalitetsmålen bör behållas. Strukturen är heltäckande och synliggör både vilka miljöproblem som behöver lösas och vilket tillstånd som eftersträvas för olika naturtyper. De 16 miljö kvalitetsmålen har beslutats av en enig riksdag, och de ger kontinuitet, långsiktighet och stöd för miljöpolitiken. De är etablerade och förankrade hos många aktörer – myndigheter, kommuner och företag – vilka har utgått från miljö kvalitetsmålen när de har utformat egna mål och strategier för sitt miljöarbete. Olika aktörer i miljömålssystemet har framhållit att tid och resurser lagts ned på att förankra och anpassa miljöarbetet till den nuvarande miljömålsstrukturen och att en förändrad struktur medför betydande omställningskostnader.

Som tidigare framgått är bedömningen av måluppfyllelse komplex. I den nuvarande bedömningen av måluppfyllelse vad gäller målen för naturtyper beaktas inte till fullo de föroreningsaspekter som påverkar naturtypen t.ex. övergödningens påverkan på sjöar och vattendrag.

Utredningen anser att det är väsentligt att det framöver framgår i bedömningarna av miljö kvalitetsmålen hur miljö tillståndet i sin helhet utvecklas i de olika naturtyperna. Konsekvenserna i naturmiljön om utsläppsmålen inte nås bör framgå i de kvalitativa bedömningarna. Detta är särskilt angeläget vad gäller klimatpåverkan, som kan få stor betydelse för utvecklingen för de flesta naturtyperna. I den senaste fördjupade utvärderingen har övergödningens fråga tagits upp i den kvalitativa bedömningen för målet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Det kan vara en förebild för hur utsläppsaspekterna kan belysas vid utvärderingen av målen för naturtyper.

10 Miljömålssystem i andra länder

Miljömål kan struktureras på en mängd olika sätt. Utredningen har gjort några punktnedslag i hur andra länder använder miljömål. Det är en uppföljning av den undersökningen som Miljömålsrådet gjorde år 2007. De undersökta länderna valdes ut efter rekommendation från ett flertal initierade. Men sedan genomgången 2007 verkar inte mycket ha hänt. Sverige, Norge och Nederländerna

framstår som de länder som jobbat mest med miljömål. Nya Zeeland är ett intressant exempel på hur miljömål kan användas på ett annorlunda sätt än i Sverige. Inom EU finns miljömål inom ramen för det sjätte miljöhandlingsprogrammet och i de sju tematiska strategierna. På global nivå har Schweiz föreslagit för UNEP att miljömål ska tas fram och knytas till Millenniemålen.

10.1 Förslag från Schweiz om globala miljömål

Vid det globala ministerforumet i Dubai år 2006, föreslog Schweiz för FNs miljöprogram UNEP att ett antal globala miljömål (Global Environmental Goals, GEGs) ska sättas samman och knytas till FNs millenniemål (Millennium Development Goals, MDGs).²⁴ De globala miljömålen ska utgå från befintliga globala överenskommelser i syfte att skydda miljön samt vara ett komplement till den pågående IEG-processen (International Environmental Governance) för att stärka den internationella miljöförvaltningen. Schweiz vill att de befintliga målen ska kondenseras till ett färre antal och sorteras i grupper med övergripande mål och åtaganden som åtföljs av indikatorer som stöd för genomförande och uppföljning. Uppföljning ska ske regelbundet och det årliga globala ministerforumet föreslås vara ett lämpligt tillfälle att undersöka om världens länder är på rätt väg när det gäller att uppnå de globala miljömålen. Schweiz föreslår att målen ska vara uppnådda och utvärderas samma år som millenniemålen dvs. 2015.

Förslaget omfattar tio stycken tematiska områden under vilka målen ska sortera. Dessa är:

- Luftföroreningar och luftkvalitet (Air pollution and air quality)
- Biodiversitet (Biodiversity)
- Kemikalier och avfall (Chemicals and waste)
- Klimatförändringar (Climate change)
- Energi (Energy)
- Miljölagstiftning och policys (Environmental governance)
- Skogar (Forests)
- Sötvatten (Freshwater)
- Hav (Oceans and seas)

²⁴ Swiss Confederation, January 2007.

- Markanvändning och ökenspridning (Soil, land use and degradation and desertification)

Formellt sett finns inget beslut att ta fram globala miljömål men UNEP har, som ett första steg, tagit fram en översikt²⁵ av redan existerande internationellt överenskomna miljömål till 2009 års styrelsemöte, GC 25. Listan utgjorde ett av bakgrundsunderlagen för ministerdiskussionerna. Resultatet av GC 25 blev att UNEP skulle arbeta vidare med att ”förfina” och komplettera sammanställningen för att göra den till ett mer användbart verktyg för nationella regeringar i deras arbete med att genomföra alla olika internationella miljööverenskommelser. GC 25 förslög också att medlemsländerna skulle bjudas in att bidra till UNEP:s arbete med att förfina sammanställningen över redan överenskomna mål. Den nya versionen av sammanställningen kommer att diskuteras på ett expertgruppsmöte i slutet av 2009.

Sverige har varit med i en informell grupp knuten till UNEP och Schweiz förslag. Gruppen har diskuterat process- och strategifrågor. Den internationella inställningen till Schweiz förslag är blandad. Flera länder är emot förslaget t.ex. därför att det tar energi från annat arbete. Svensk ståndpunkt är att en uppsättning miljömål som sorterar befintliga åtaganden och förenklar kommunikationen om dessa är ett intressant förslag. Sverige stödjer att UNEP fortsätter arbeta med listan. De fördelar som framkommit av det hittillsvarande arbetet är t.ex. att listan ger en god överblick och kan visualisera de internationella miljömålen på ett bra sätt. Listan visar också hur mycket som faktiskt åstadkommit, att det går att urskilja länkar mellan målen, men också att det fortfarande finns en del luckor vad gäller internationella överenskommelser.

10.2 EU:s sjätte miljöhandlingsprogram

Sjätte miljöhandlingsprogrammet²⁶ för miljö lägger fast vilka mål som EU ska prioritera i sin miljöpolitik och vilken inriktning arbetet ska ha för att uppfylla målen. Det nuvarande programmet gäller fram till år 2012. Programmet anger mål inom fyra prioriterade områden

- klimat

²⁵ Governing Council of the United Nations Environment Programme, 17 december 2008.

²⁶ KOM (2001)31 slutlig.

- natur och biologisk mångfald
- hälsa och livsmiljö
- naturresurser och avfall.

För varje område anges mål för vad som ska uppnås inom programperioden. För att genomföra handlingsprogrammet har kommissionen utarbetat övergripande så kallade temainriktade strategier som rör

- luftkvalitet
- den marina miljön
- förebyggande och återvinning av avfall
- hållbar användning av naturresurser
- stadsmiljön
- användningen av bekämpningsmedel
- markskydd.

De temainriktade strategierna innehåller miljömål, åtgärder för att nå dem och tidsplaner för utvärdering. För fem av de sju strategierna har EU-kommissionen också tagit fram förslag till lagstiftning för att åtgärda problemen.

Den halvtidsöversyn som skedde år 2007²⁷ förändrade inte prioriteringarna men betonade vikten av fyra arbetsområden, nämligen integration av miljöfrågor i alla samhällsområden, implementering av befintlig EG- lagstiftning, internationellt arbete och regelförenkling. Bland de strategiska förbättringsområden ingår förbättrat internationellt samarbete bl.a. främjande av en hållbar utveckling i hela världen samt att använda marknaden för att nå miljöresultat och att integrera miljöhänsyn i andra politikområden. Dessutom menar kommissionen enligt uppgift vid utredningens besök i EU-kommissionen, att allomfattande långvariga program tenderar att bli inaktuella under programperioden. Inom Europeiska kommissionen pågår därför en diskussion om behov av och form för ett eventuellt nytt miljöhandlingsprogram. En inriktning som har diskuterats är att kommissionen under den kommande perioden prioriterar några områden i stället för att lägga fram ett nytt heltäckande program. I det pågående arbetet ingår att identifiera kommande miljöutmaningar på 15–30 års sikt. En trend som kommis-

²⁷ KOM(2007) 225 slutlig.

sionen uppmärksammat är att miljöfrågorna har blivit mer integrerade i samhället och i sektorer samtidigt som de har blivit mer globala. Detta får till följd att miljöarbetet kan behöva bedrivas i andra former och på andra arenor. EU-kommissionen har i sin politiska strategi för år 2009 tagit upp ett antal prioriterade frågor varav två har klar koppling till miljöområdet. De handlar om klimatförändringar och en hållbar utveckling i Europa, samt om bevarande och förvaltning av naturresurser.

10.3 Norge

Norge har nyligen sett över sina miljöpolitiska mål. I den målstruktur som där diskuteras har totalt 13 mål grupperats under fyra huvudrubriker. I toppen av målstrukturen finns sju resultatområden. Fyra av dem är miljöpolitiska, omfattar alla sektorer och är tillståndsmål. De resterande tre är styrmedelsmål som i första hand gäller den centrala miljöförvaltningen. Varje styrmedelsmål kopplar till samtliga tillståndsmål. Exempel på resultatområden kan t.ex. vara "Ett stabilt klimat och ren luft" och "Bevarande av naturens mångfald och friluftsliv". Exempel på styrmedelsmål är "Planering för hållbar utveckling" och "Tvärgående styrmedel och uppgifter".

Strategiska mål anknyter till de sju resultatområdena. De strategiska målen uttrycker på överordnad nivå ett önskat tillstånd som ska uppnås inom loppet av en generation. Regeringens miljöpolitik och rikets miljötillstånd följs upp genom tvärsektoriella analyser av regeringens miljöpolitik och miljötillståndet samt av miljöövervakning och miljöstatistik.

I anslutning till resultatområdena och de strategiska målen finns även 71 stycken nationella resultatmål. Dessa är mer konkreta, tidsbestämda, uppföljningsbara och visar vad som ska uppnås på nationell nivå.

Till de nationella resultatmålen hör sektorsvisa arbetsmål som används som uppföljning av de nationella resultatmålen. Det är dessa mål som knyter samman tillståndsmålen och styrmedelsmålen i resultatområdena. De sektorsvisa arbetsmålen bildar tillsammans med de nationella resultatmålen Norges nationella miljömål. Uppföljningen av de sektorsvisa arbetsmålen sker i budgetpropositionen, genom riksdagsbetänkanden och via långtidsplaner.

Miljömyndigheterna föreslår och administrerar de nationella målen. Miljömyndigheterna ska också följa upp att målen nås och se till att insatserna fördelas kostnadseffektivt mellan ansvariga sektorer. Sektorsmyndigheterna väntas samarbeta med miljömyndigheterna i utvecklingen av nationella mål och om fördelningen av arbetsuppgifter.

De nationella målen föreslås, beroende på behov, beslutas i endera stortinget, propositioner eller andra politiska dokument. De sektorsvisa målen ska fastställas av departementen.

Som tillägg till det nya miljömålssystemet har Norge infört ett urval övergripande mål för hela samhällsutvecklingen och ett antal indikatorer för hållbar utveckling. Dessa skulle i så fall sannolikt innehålla komponenterna biologisk mångfald, hälsa och välfärd.

I det föreslagna systemet föreslås de internationella frågorna komma in genom att styrmedelsmålet "Internationellt samarbete och miljö i nord- och polarområdena" skär genom de fyra tillståndsmålen. Däremot har Norge för närvarande inga planer på att i miljömålssystemet synliggöra Norges globala miljöpåverkan t.ex. sådan som uppstår genom landets import av varor som producerats utomlands.

Norges nya miljömålssystemet kan komma i bruk tidigast år 2011 och är ännu inte beslutat på politikernivå, därför kan ändringar av ovanstående beskrivning tillkomma.

10.4 Tjeckien

Tjeckien har tidigare inte haft något systematiskt arbete med miljödata och uppföljning, de håller därför på att skaffa sig ett miljömålssystem som har likheter med EU:s sjätte miljöhandlingsprogram. Programmet bygger på prioriterade områden, strategiska områden och temaområden (se avsnitt 10.2). Ansvarig för arbetet är CENIA som verkar under ledning av det Tjeckiska miljödepartementet. CENIA:s uppdrag är att ta fram miljöinformation som möjliggör för samhället att få en översiktlig bild av miljötillståndet i landet. Resultatet ska publiceras dels i årliga miljötillståndsrapporter med enbart indikatorer och bedömningar, och dels i s.k. femårsutblickar (Environmental Compendium). Den första femårsutblicken planeras till år 2011, och kommer att basera sig på Europeiska miljöbyråns tillståndsrapport från 2010. År 2011 planerar dessutom Tjeckien att publicera en ny miljöpolicy.

I dagsläget har CENIA tagit fram förslag till 35 stycken indikatorer för det nationella miljö- och hållbarhetstillståndet. Tjeckien ser viktiga kopplingar mellan miljö- och socioekonomiska data. Till 2011 ska miljöindikatorerna därför kompletteras med indikatorer för social och ekologisk hållbarhet. För att skapa engagemang kommer data till indikatorerna att tillföras från olika expertmyndigheter. Tjeckien har för närvarande inga planer på att beräkna eller synliggöra den nationella konsumtionens globala miljöpåverkan. CENIA tar bara fram nationell miljöinformation.

Förutom tillståndsindikatorerna ska ett indikatorset tas fram som mäter effekten av miljöåtgärderna (gap-analys) och de miljöpolitiska verktygen. Indikatorerna för tillstånd och effekt ska, i kombination med varandra användas för att följa upp Tjeckiens nya miljöpolicy. Miljöpolicyen ska även innehålla miljömål. Förslag finns till ett antal övergripande tillståndsmål som liknar de svenska. Exempel är vacker natur, ren luft, levande vattendrag etc. Ansvar för målen ligger på departementsnivå. Tjeckien betonar att det för närvarande finns ett stort gap mellan dessa politiska omätbara mål, och kvantifierbara värden. Tiden fram till 2011 ska bl.a. ägnas åt att bygga broar mellan, som Tjeckien uttrycker det, politik och bevis.

10.5 Nya Zeeland

Nya Zeeland har en omfattande ramlag för miljön som är uppbyggd utifrån tre nyckelteman; hållbar hushållning med naturresurser, integrerad resurshushållning och kontroll av miljöförstörande effekter till följd av mänskliga aktiviteter. Lagen heter Resource Management Act (RMA) och antogs 1991. Den bakomliggande tanken med lagen är att ett slags miljömål ska utfärdas, och därmed bli rättsligt bindande. Operationaliseringen av målen ska ske inom ramen för miljöplanering. I rapportern *Att genomföra miljökvalitetsmål*²⁸ menar författarna att det intressanta med Nya Zeelands system är dess svaghet, nämligen att miljömål bara har utfärdats i mycket liten omfattning. Jämförs Nya Zeeland och Sverige kan situationen uttryckas som att Nya Zeeland har utvecklat en metod för att få miljömål att fungera (bli genomförda), men har så gott som inga miljömål. Sverige däremot har ett antal miljömål, men har enligt rapporten ingen uttalad metod för att genomföra målen.

²⁸ Carlman, Gipperth, 2007.

10.6 Nederländerna

Miljömålsrådet menar att Nederländerna troligen är det EU-land som har arbetat längst med att utveckla sammanfattande nationella miljömål. Den senaste nationella miljöpolitiska planen antogs 2006. Planen innehåller en blandning av kvalitetsmål och åtgärds mål där de övergripande målen ska vara uppnådda 2030. Till skillnad från Sverige har Nederländerna satt upp internationella mål. För övrigt finns det många likheter mellan Sveriges och Nederländernas sätt att arbeta med miljömål.²⁹

Nederländerna konstaterar inledningsvis i sammanfattningen av sin fjärde nationella miljöpolitiska plan³⁰ att landet, som en följd av globalisering, exporterar miljöproblem till andra länder och framtida generationer. En bredare vision ansågs därför behövas som kunde blicka över nationsgränser och erkänna att överflöd och fattigdom är ojämlikt fördelat liksom att de globala ekosystemen är skadade. Nederländerna anser att ett väl fungerande internationellt handelssystem kan komma till rätta med problemen, förutsatt att de rika länderna tar sitt ansvar genom att betala priset för sitt egna ekologiska och socio-ekonomiska aktiviteter. Hållbarhet, menar Nederländerna, är per definition en global strävan. Den fjärde miljöpolitiska planen är därför annorlunda än tidigare planer då en blickar längre in i framtiden, ända fram till 2030.

Globalisering, måste enligt Nederländerna, hanteras på ett sådant sätt att fördelar kommer största möjliga antal människor och länder till gagn, och att risktagandet för de fattigaste länderna minimeras. Det önskade tillståndet om 30 år formulerar Nederländerna så här:

”Miljöpolitiken ska bidra till ett säkert och hälsosamt liv, inom ramen för en attraktiv levande omgivning som omges av föränderlig natur, utan att skada den biologiska mångfalden eller utarma naturresurser, nu, överallt på jorden och i framtiden.”

”Environmental policy should contribute towards a safe and healthy life within an attractive living environment and surrounded by dynamic nature areas, without damaging global biodiversity or depleting natural resources, at present, elsewhere and in the future.”

²⁹ Miljömålsrådet, 2007.

³⁰ Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment Central Directorate of Communication, The Netherlands.

Ett antal hinder anses stå i vägen för att komma tillrätta med de huvudsakliga problemen. Några av hindren som Nederländerna tar upp är:

- Ojämlig fördelning. Fattiga länder har ofta ingen annan försörjningsmöjlighet än genom att sälja naturresurser, dock utan beaktande av de långsiktiga hänsynstagande.
- Kortsiktigt tänkande. När beslut fattas är egenintressen av större vikt än intressen som anknyter till "någon annanstans" och "senare".
- Brist på politiska verktyg. Marknadskrafterna kan inte lösa miljöproblem eftersom miljökostnader inte är inräknade i varornas pris.

Nederländerna anser att de som har orsakat problemen har ett otillräckligt intresse av att lösa dem. Som åtgärder för att lösa miljöproblemen och komma över hindren tar Nederländerna bl.a. upp skatter, avgifter och nationella överenskommelser på Europeisk nivå. Men, för att få sådana till stånd måste parterna vara överens om målen. Nederländerna avslutar sitt fjärde miljöhandlingsprogram med målsättningen att utvidga den pågående utvecklingsprocess som syftar till att ta fram lösningar för här, världen över och i framtiden.

Referenser

- Carlman, Gipperth, 2007, *Att genomföra miljö kvalitetsmål*, Rapport till Miljömålsrådet.
- Dalhammar C, 2008, *Miljömålen och miljöbalken – Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljö kvalitetsmål*, Rapport inom forskningsprogrammet ENGO.
- Governing Council of the United Nations Environment Programme, 17 december 2008, UNEP/GC.25/INF.16, *Internationally agreed environmental goals and objectives: A preliminary compilation*.
- KOM (2001)31 slutlig, Bryssel den 24.1.2001, *Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europeiska*

gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram, Miljö 2010: Vår framtid – vårt val – Sjätte miljöhandlingsprogrammet.

KOM(2007) 225 slutlig, Bryssel den 30.4.2007, EU Kommissionen, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om halvtidsöversyn av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram*.

MA, Millennium Ecosystem Assessment, *Living Beyond Our Means, Natural Assets and Human Well Being*, 2005, Statement from the Board.

Miljömålskommittén, *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*. SOU 2000:52, slutbetänkande.

Miljömålsrådet, 2007, *Miljömålen i ett internationellt perspektiv*, de Facto, Naturvårdsverket.

Miljömålsrådet, 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål*, Naturvårdsverket.

Miljömålsrådet, protokoll nr 03/2006. Dnr 741-3572-06.

Miljö- och jordbruksutskottet, Betänkande 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373.

Miljö- och jordbruksutskottet, Betänkande, 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

Miljö- och jordbruksutskottet, Betänkande 2001/02:MJU3.

Miljö- och jordbruksutskottet, Betänkande, MJU rskr. 2005/06:48.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet M98/3090/8.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment
Central Directorate of Communication, The Netherlands,
*Where there 's a will there 's a world, Working on sustainability, 4th
National Environmental Policy Plan – Summary*.

Naturvårdsverket, 2009, *Delmålens formulering som stöd för miljöbalkens rättstillämpning*.

Naturvårdsverkets utredning (Dnr 800 4491-07), Jonsson, D. FOI
Globala utmaningar och kunskapsluckor på miljöområdet, Manus.

Prop. 1987/88:85, *Miljöpolitiken inför 1990-talet*.

Prop. 1990/91:90, *En god livsmiljö*.

Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart samhälle*.

Prop. 2000/01:130, *Miljömålen – delmål och åtgärdsstrategier*.

Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen energi- och klimatpolitik – Klimat*.

Synovate Temo 2007, *Allmänheten om miljömål*, ej publicerad.

Swiss Confederation, January 2007, *Global Environmental Goals – A Swiss proposal*, inkl. bilagan: Global Environmental Goals, A proposal to complement ongoing efforts to strengthen the international environment regime and to ensure environmental sustainability in achieving the MDGs.

PM 4 Miljömålssystemet i internationellt perspektiv

Innehåll

Sammanfattning	118
1 Inledning.....	118
2 Bakgrund och uppdraget	118
3 Den nationella miljöpolitiken är EU- och internationellt beroende	120
3.1 Miljökvalitetsmålen	120
3.2 Delmålen	123
3.3 Indikatorer som illustrerar det internationella beroendet.....	127
3.4 Strategier för Sveriges miljöarbete i EU och internationellt	129
4 Överväganden	130
Referenser	131

Sammanfattning

Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas genom samarbetet i EU. Miljökvalitetsmålen måste därför ses i ett EU-sammanhang. Analysen av detta, liksom av det internationella beroendet, bör utvecklas i den fördjupade utvärderingen. I de strategier som tas fram för att nå miljökvalitetsmålen bör normalt också ingå strategier för miljöarbetet inom EU och internationellt. Det kan även finnas skäl att se över etappmålen när det gäller form för rapportering, tidpunkter etc. så att de på ett mer effektivt sätt samspelar med detta arbete.

1 Inledning

Föreliggande promemoria utgör underlagsmaterial till utredningens betänkande kapitel 5 och 6. I promemorians kapitel 2 ges en bakgrund. I kapitel 3 redovisas miljökvalitetsmålen och delmålen internationella beroenden, liksom indikatorer som illustrerar det internationella beroendet. Där diskuteras även strategier för miljöarbetet inom EU och internationellt. Kapitel 4 innehåller utredningens överväganden

2 Bakgrund och uppdraget

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Detta mål förutsätter att Sverige bedriver en offensiv miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Enligt utredningens direktiv avgörs möjligheten att nå målen till viss del av den allmänna samhällsutvecklingen i Sverige och i vår omvärld. Vi kan inte alltid själva styra måluppfyllelsen eftersom miljöproblemen ofta är gränsöverskridande. Regeringen anser därför att miljökvalitetsmålen måste ses i ett internationellt sammanhang. I utredningens uppdrag ingår därför att lämna förslag som beaktar miljöproblemens internationella karaktär.

Under de tio år som miljömålssystemet funnits har det internationella arbetet intensifierats. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas genom samarbetet i EU.

Även miljösamarbete på global nivå samordnas ofta mellan EU-länderna, t.ex. när det gäller klimatfrågan.

Den del av EU-samarbetet som avser bestämmelser som gäller i Sverige är en del av det nationella arbetet. Det vi i dag kallar nationell miljöpolitik är således i många fall grundat på gemensamma beslut inom EU eller i andra internationella sammanhang. Detta har bidragit till Sveriges möjligheter att påverka andra länders miljöarbete i positiv riktning och därmed gynnat miljön även i Sverige. Inför utvidgningen av EU gjordes en utredning¹ som visade att även utvidgningen skulle vara bra för den svenska miljön, även om effekterna på miljön skulle bli ännu mera markanta i de nya medlemsländerna.

Tidigare erfarenheter visar att Sverige varit framgångsrikt i EU-arbetet och det internationella arbetet när Sverige legat långt framme med egna åtgärder och det internationella arbetet har bedrivits envetet, strategiskt och långsiktigt. Exempel på sådana lyckade insatser är försurningsfrågorna, kemikaliarbetet, luftvårdskonventionen (CLRTAP) och Montrealprotokollet^{2,3}. Det nationella arbetet är således av utomordentlig vikt även för att uppnå resultat på internationell nivå och nationella och internationella åtgärder verkar ömsesidigt stärkande. Därför bör det fortsatta arbetet med att uppnå de svenska miljömålen även fortsättningsvis bygga på samverkan mellan nationella, EU-orienterade och internationella åtgärder.

Många svenska miljömål påverkas sålunda av vår omvärld. Miljökvalitetsmålen EU- och internationella dimensioner kan belysas från olika utgångspunkter i miljömålssystemet:

- Utsläppen i andra länder måste minska för att miljömålen ska nås. Utsläpp i Sverige påverkar också miljö och hälsa i andra länder.
- Import och svensk konsumtion ger påverkan i tidigare led i andra länder. Andra länders konsumtion av svenskexporterade varor och tjänster påverkar svensk miljö genom produktion m.m. i Sverige.
- EU-regler som binder Sverige vid olika åtaganden.

¹ SOU 1997:149.

² Montrealprotokollet, det internationella samarbetet för att skydda ozonskiktet.

³ SOU 2008:62.

- Vid internationella miljööverenskommelser och konventioner kan Sverige i regel gå längre än vad överenskommelserna föreskriver.

3 Den nationella miljöpolitiken är EU- och internationellt beroende

3.1 Miljökvalitetsmålen

Utredningen har bett de målsansvariga myndigheterna att för varje miljökvalitetsmål beskriva målets EU- och internationella aspekter och den nationella rådigheten i förhållande till åtagandena. Eftersom myndigheterna inte haft tillfälle att diskutera sina bedömningar med varandra kan bedömningarna vara gjorda utifrån delvis olika perspektiv.

Begränsad klimatpåverkan är huvudsakligen beroende av internationellt arbete. Sverige har förhållandevis låga utsläpp av växthusgaser per capita och per BNP-enhet. Utsläppen från el- och värmeproduktion och från uppvärmning av bostäder och lokaler är små jämfört med motsvarande utsläpp i andra industriländer och i snabbt växande utvecklingsländer som Kina och Indien.⁴ Fortfarande krävs dock betydande insatser för att Sverige ska göra sin del i att begränsa utsläppen i den utsträckning som behövs globalt för att 2-gradersmålet ska kunna nås.

Frisk luft är harmoniserat genom internationell lagstiftning och överenskommelser och följer samma parametrar och uppföljningssystem. Ambitionsnivån i Sverige är högre än lagstiftningen för några områden, framför allt i fråga om halter av marknära ozon. De största problemen för att nå Frisk luft är svårigheterna att minska halterna av fina partiklar och marknära ozon. Den nationella rådigheten över måluppfyllelsen är relativt stor, men det internationella luftvårdsarbetet är också av betydelse.

Även *Bara naturlig försurning* utgår från det internationella arbetet, och internationella överenskommelser är inkluderade i bedömningen av måluppfyllelsen. Miljökvalitetsmålet kan inte nås med enbart nationella åtgärder utan är i stort sett helt avhängigt av hur mycket utsläppen minskar i övriga Europa, framför allt från internationell sjöfart.

⁴ Prop. 2008/09:162.

Giftfri miljö har använts som svensk utgångspunkt för att driva frågor om kemikalier internationellt och i EU. Att miljö kvalitetsmålet finns och har en nationellt förankrad ambitionsnivå att utgå ifrån anses av berörda myndigheter ha gjort det lättare att utforma svenska ståndpunkter i internationellt arbete och i EU-arbetet. Beslut och åtgärder i Sverige räcker inte för att nå målet, utan det krävs överenskommelser, regler och åtgärder i EU och internationellt.

Skyddande ozonskikt gäller ett globalt problem som huvudsakligen kan lösas med global samverkan, t.ex. via Montrealprotokollet som reglerar avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen. Tekniska lösningar för att omhänderta ämnen som bryter ned ozonskiktet och för att utveckla ersättningsmedel är åtgärder som Sverige kan driva nationellt.

Säker strålmiljö är inte beroende av internationella överenskommelser för åtgärdsarbetet. För att bedöma måluppfyllelsen måste dock internationella bedömningar och riktvärden m.m. beaktas.

Ingen övergödning har den internationella dimensionen inkluderad i formuleringen av miljö kvalitetsmålet och tillhörande preciseringar. Där ingår t.ex. att beakta internationella konventioner och EU:s direktiv samt påverkan från andra länder. Att minska den totala belastningen, dvs. även belastningen som sker utanför Sveriges gränser, är avgörande för att nå miljö kvalitetsmålet.

Levande sjöar och vattendrag är i huvudsak ett nationellt mål. Internationella överenskommelser eller direktiv finns inte med som specifika formuleringar i miljö kvalitetsmålet. Art- och habitatdirektiven samt ramdirektivet för vatten är dock mycket viktiga delar i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålet.

Grundvatten av god kvalitet har fått en tydligare internationell koppling genom ramdirektivet för vatten. Det är det viktigaste verktyget för att nå miljömålet. När det är relevant samordnas bedömningen av måluppfyllelsen med internationella kriterier. Den nationella rådigheten över måluppfyllelsen är stor.

Hav i balans samt levande kust och skärgård skulle kunna ha ett tydligare internationellt perspektiv. Internationella överenskommelser och direktiv finns i mycket liten omfattning med i miljö kvalitetsmålet. Möjligheten att nå målet påverkas starkt av förordningar från andra länder och internationella beslut, t.ex. EU:s gemensamma fiskeripolitik. Art- och habitatdirektiven och vissa internationella överenskommelser berör arbetet med miljö kvalitetsmålet.

Myllrande våtmarker är i huvudsak ett nationellt mål men är beroende av att art- och habitatdirektiven genomförs, liksom av insatser i enlighet med Ramsarkonventionen⁵ och konventionen om biologisk mångfald (CBD⁶). Klimatförändringar och utsläpp av främst kväve till luft och vatten påverkar våtmarkerna.

Levande skogar ligger i linje med befintliga internationella överenskommelser inom området, t.ex. konventionen om biologisk mångfald (CBD) och processen för gemensamma ståndpunkter om hållbart skogsbruk (MCPFE⁷). I huvudsak är det ett nationellt mål som Sverige har rådighet över, men även genomförande av art- och habitatdirektiven har betydelse för arbetet med miljökvalitetsmålet.

Ett rikt odlingslandskap skulle kunna ha en tydligare internationell dimension. Internationella överenskommelser finns med genom konventionen om biologisk mångfald, t.ex. i delmålsformuleringar om både den vilda och den domesticerade mångfalden. Utvecklingen inom jordbrukssektorn är beroende av EU:s jordbrukspolitik och regelverk. Landskapskonventionen (EL⁸) har betydelse genom att Sverige antar en helhetssyn på landskapets värden och hur de ska förvaltas på ett hållbart sätt.

Storlagen fjällmiljö är ett nationellt mål, men har indirekta internationella kopplingar. Bland annat påverkas det starkt av ett förändrat klimat. Den internationella kopplingen skulle kunna bli tydligare. Till exempel betonar EU vikten av att bevara oexploaterade områden. Sverige har stora oexploaterade naturområden inom fjällvärlden.

God bebyggd miljö är i huvudsak ett nationellt mål men har även en internationell dimension i målformuleringen. Internationella överenskommelser finns t.ex. i delmålet om energianvändning i byggnader. Delmålet kopplar starkt till EU:s direktiv om energitjänster och energieffektivisering.

Ett rikt växt- och djurliv har genom delmålet om att hejda förlusten av biologisk mångfald direkt införlivat ett internationellt mål i miljökvalitetsmålet. Dessutom nämns i preciseringarna att "Sverige deltar aktivt i det internationella miljösamarbetet för att bevara biologisk mångfald".

Genomgången av miljökvalitetsmålen visar alltså att betydande insatser krävs inom EU och internationellt för att målen ska kunna

⁵ The Convention on Wetlands of International Importance.

⁶ Convention on Biological Diversity.

⁷ Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe.

⁸ European Landscape Convention.

uppnås. Till stor del är målen för utsläpp mer internationellt beroende än målen för naturtyper, där den nationella rådigheten är relativt stor.

För sex av miljökvalitetsmålen är bedömningen, enligt de målansvariga myndigheterna, att den nationella rådigheten är liten. Det innebär att möjligheterna att nå målen är beroende av att utsläppen från andra länder minskar, och att mer långtgående överenskommelser och/eller åtgärder behövs inom EU eller internationellt. Detta behöver naturligtvis inte betyda att nationella åtgärder är verkningslösa, men strategin för att nå målen kan behöva inriktas mer mot EU och internationella sammanhang.

3.2 Delmålen

De nuvarande delmålens funktion i Sveriges internationella arbete är inte klart uttalad. Regeringen har framhållit att nya delmål kan tillföras målstrukturen och beslutade mål kan revideras på grundval av Sveriges internationella åtaganden. I regeringens kriterier för hur delmål ska formuleras anges att de ska vara vägledande för regionalt och lokalt miljöarbete.

I och med EU-medlemskapet är Sverige bundet av och har rätt att påverka den rättsordning som gäller inom Europeiska gemenskaperna. I många fall innehåller EG-rätten skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder i syfte att uppnå en viss miljöeffekt. I flera fall är åtgärderna formulerade som mål. Exempel är miljökvalitetsnormer för luft enligt takdirektivet eller kvalitetsmål i ramdirektivet för vatten.

När det rör sig om s.k. minimidirektiv finns enligt artikel 175 i EG-fördraget möjlighet att sätta upp konkreta mål/riktvärden (t.ex. ozonhalter i tätorter och återvinningskrav i avfallsregler) som är mer långtgående än de som finns i respektive direktiv. Direktiven sätter således bara en miniminivå för åtgärderna för att uppnå de nationella målen. Beträffande direktiv som reglerar den inre marknaden är grundregeln att reglerna innehåller harmoniserade varukrav. Reglerna tillåter inte strängare nationella åtgärder om inte den s.k. miljögarantin enligt artikel 95 i EG-fördraget åberopas. Dessa regler kan således sätta en gräns för vilka nationella åtgärder i form av t.ex. förbud som är möjliga att vidta för att uppnå miljömål.

I tabell 1 har de målsansvariga myndigheterna beskrivit hur de använder delmålen i internationella sammanhang. Uppföljningen av delmålen används vid internationella rapporteringar i samband med svenska åtaganden enligt överenskommelser och direktiv. I vissa fall används delmålen även som utgångspunkter för att utveckla modeller för miljöövervakning och annan dataförsörjning. I flera fall används de som inriktningar och svenska ståndpunkter vid förhandlingar inom EU och internationellt. I andra fall blir resultatet av förhandlingarna en utgångspunkt för svenska nationella målsättningar. Till exempel har resultatet av Havsaktionsplanen för Östersjön (BSAP⁹) resulterat i en bördefördelning av utsläpp av kväve och fosfor från Östersjöländerna. Fördelningen föreslås i Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2008¹⁰ bli delmål i miljömålssystemet.

Av de 70 delmål som föreslås i den senaste fördjupade utvärderingen är cirka 25 knutna till beslut och överenskommelser i EU och internationellt. I en del fall behöver man invänta pågående internationella förhandlingar innan nivån för utsläpp etc. kan sättas i delmålen. Det gäller t.ex. beträffande EU:s takdirektiv för luft och bördefördelningen för utsläpp av kväve och fosfor inom Helcom¹¹.

⁹ Baltic Sea Action Plan.

¹⁰ Naturvårdsverket, 2008.

¹¹ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area.

Tabell 1 Delmålen i relation till hur de används i internationella sammanhang

Miljökvalitetsmål	Relation till internationella sammanhang
Begränsad klimatpåverkan	Delmålet bygger på internationella klimatförhandlingar.
Frisk luft	Alla delmål kan relateras till internationella överenskommelser och direktiv. Några av delmålen är mer ambitiösa än direktiven. Delmålen utgör en inriktning för Sverige strävan och är direkt styrande för instruktioner i det svenska förhandlingsarbetet om nya överenskommelser och lagstiftning, t.ex. vid förhandlingarna om ett nytt luftkvalitetsdirektiv.
Bara naturlig försurning	Delmålen för kväveutsläpp och tillstånd i sjöar och skogsmark bygger på det internationella arbetet med takdirektivet för luftföroreningar. För Bara naturlig försurning är det framför allt miljökvalitetsmålet snarare är delmålen som har betydelse i det internationella arbetet genom att det anger ambitionsnivån för svenskt agerande. Det nationella arbetet med miljömålen påverkar bl.a. utvecklingen av modeller och metodik vid produktion av data som också är till nytta i det internationella arbetet.
Giftfri miljö	Flera delmål har kopplingar till den europeiska kemikalielagstiftningen Reach ¹² . Den svenska kemikaliepolitiken och arbetet med Giftfri miljö har varit drivande för arbetet med EU-regelverket för kemikalier och den globala kemikaliestrategin (SAICM ¹³).
Skyddande ozonskikt	Det befintliga delmålet bygger på arbetet inom Montrealprotokollet för att minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen.
Säker strålmiljö	Delmålen har ingen internationell koppling, och det finns inget behov av att anpassa delmålen för det internationella arbetet.

¹² Registration, Evaluation, Authorization of Chemical.

¹³ Strategic Approach to International Chemicals Management.

Ingen övergödning	Samtliga fyra delmål har kopplingar till internationella överenskommelser. Två av delmålen har i stort formuleringar som överstämmer med internationella överenskommelser. Det internationella förhandlingsarbetet inom Helcom, Oskar ¹⁴ och takdirektivet för luft utgör utgångspunkter för målen. Delmålen används främst som stöd och inriktning vid förhandlingsarbetet av nya internationella överenskommelser och lagstiftning. Delmålen behöver inte anpassas för att bli mer användbara.
Levande sjöar och vattendrag	Delmålet om dricksvatten bygger på formuleringar i ramdirektivet för vatten. Övriga delmål är nationella målsättningar. Något behov av att anpassa delmålen till internationellt arbete har inte identifierats.
Grundvatten av god kvalitet	Tre delmål bygger på ramdirektivet för vatten och måste vara uppfyllda för att god status enligt ramdirektivet ska nås. Delmålen har använts som ledstjärnor för vattenmyndigheternas arbete med de åtgärder som förväntas ingå i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och därvid bli lagligt bindande enligt ramdirektivet för vatten.
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Delmålet om bifångster kan kopplas till EU:s övergripande mål för fiskeripolitiken, och delmålet om spridning av främmande arter kan hänföras till Internationella sjöfartsorganisationens (IMO ¹⁵) konvention om barlastvatten.
Myllrande våtmarker	Delmålen har ingen tydlig internationell koppling, och någon anpassning är inte motiverad.
Levande skogar	Delmålen har kopplingar till internationella överenskommelser. De anpassningar som skulle kunna vara motiverade är inom de internationella rapporteringskraven. Enhetligare definitioner i rapporteringen skulle underlätta internationella jämförelser.
Ett rikt odlingslandskap	Både konventionen om biologisk mångfald och landskapskonventionen ligger bakom delmålen, även om det inte syns i delmålsformuleringarna. För husdjursgenetiska resurser ligger FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO ¹⁶) konvention till grund för delmålsförslaget. Till grund för delmålet för den odlade mångfalden finns FAO:s Global plan of action. Rapportering sker både till FAO och CBD om hur Sverige arbetar med bevarandet av t.ex. betesmarker och domesticerad mångfald.

¹⁴ Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten.

¹⁵ International Maritime Organization.

¹⁶ The Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Storslagen fjällmiljö	Delmålen har begränsad internationell koppling och används i liten utsträckning inom det internationella arbetet. Det kan finnas skäl att se över delmålen för att de i större utsträckning ska kunna användas i internationella sammanhang.
God bebyggd miljö	Delmålet om energianvändning m.m. i byggnader används för att få ökad målstyrning mot kraven i EG-direktivet. Delmålen om avfall har kopplingar till EU:s avfallshierarki. De övriga delmålen är nationellt inriktade och är inte direkt i behov av att anpassas för internationella sammanhang.
Ett rikt växt- och djurliv	Tre av de fyra delmålen bygger på internationella överenskommelser i fråga om formulering, metodik kring uppföljning och internationellt överenskomna indikatorer samt internationellt gångbara begrepp. Delmålet om tätortsnära natur har ingen direkt internationell koppling. Delmålen skulle kunna användas i större utsträckning för internationella rapporteringar, t.ex. i redovisningen till CBD.

Källa: Målsvariga myndigheter.

3.3 Indikatorer som illustrerar det internationella beroendet

Utredningen har tillsammans med Miljömålsrådet gett Statistiska Centralbyrån, SCB, i uppdrag att se över möjligheterna att ta fram en metod som kan illustrera det internationella beroendet över måluppfyllelsen. Uppdraget redovisas i rapporten *Miljöindikatorer för omställning och rådighet över miljö kvalitetsmålen*¹⁷ och ligger till grund för utredningens analys. SCB har identifierat exempel på indikatorer och datakällor som skulle kunna användas för att redovisa andra länders påverkan på miljö kvalitetsmålen för vissa utvalda parametrar (se tabell 2).

¹⁷ Statistiska centralbyrån, 2009.

Tabell 2 Exempel på indikatorer som kan visa andra länders påverkan på miljökvalitetsmålen

Miljökvalitetsmål	Indikator	Datakälla
Begränsad klimatpåverkan	Utsläpp av växthusgaser per person och land, ton	IPCC ¹⁸ tar fram data för länders utsläpp av växthusgaser.
Frisk luft	Länders andel av totala halter av t.ex. svaveldioxid, kväveoxider, ozon och partiklar för de länder som bidrar till belastningen i Sverige.	Modellerade data över bidrag till Sverige av ozon, partiklar och kvävedioxid från länder utanför Sverige har tagits fram vid olika tillfällen, men görs inte regelbundet.
Bara naturlig försurning	Länders andel av totalt nedfall av svaveldioxid och kvävedioxid för de länder som bidrar till belastningen i Sverige.	Modellerade data tas fram av FN-programmet EMEP ¹⁹ .
Säker strålmiljö	Antal incidenter kopplade till kärnsäkerhet i länder som bidrar till belastningen i Sverige.	Internationella atomenergiorganet, IAEA, har ett system för rapportering av incidenter som eventuellt kan användas som indikatorunderlag ²⁰ .
Ingen övergödning	Länders andel av totala utsläpp av kväve och fosforföreningar till Östersjön (om möjligt per person och per hektar).	Helsingforskommissionen (Helcom) ansvarar för konvention om skydd av Östersjöområdet marina miljö och tar fram data över bl.a. utsläpp av kväve och fosfor från länderna runt Östersjön. Modellerade data över nedfall av kvävedioxid och ammoniak tas fram av EMEP.
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Länders andel av totala fiskefångster i Östersjön.	EU:s statistikbyrå Eurostat har data över fångad fisk per land och hav.
För övriga miljökvalitetsmål har det varit svårt att ge exempel på indikatorer.		

¹⁸ FN:s klimatpanel, Intergovernmental Panel on Climate Change.¹⁹ European Monitoring and Evaluation Programme.²⁰ NUCLEUS.

Med stöd av indikatorer går att visa hur utsläpp och andra faktorer som påverkar den svenska miljön fördelar sig mellan olika länder. Det är främst beträffande målen för utsläpp som det gått att ta fram relevanta indikatorer. Det har varit svårare att hitta lämpliga indikatorer för målen för naturtyper. För miljökvalitetsmålen Skyddande ozonskikt, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv har SCB inte kunnat finna några relevanta indikatorer.

Ett annat sätt att spegla svenskt miljöarbete i ett internationellt perspektiv är att jämföra miljöarbetet i Sverige med miljöarbetet i andra länder. I PM 6 presenterar utredningen ett indikatorset som översiktligt kan visa hur miljöarbetet utvecklas i olika avseenden. Indikatorerna kan vidareutvecklas och användas för jämförelser t.ex. mellan länder.

Utredningen konstaterar att det är svårt att på ett enkelt sätt illustrera det internationella beroendet. I betänkandets kapitel 5 föreslår utredningen att de fördjupade utvärderingarna i framtiden ska innehålla en samlad gap- och problemanalys. Den ska visa inom vilka områden stora miljöproblem kvarstår och var det behövs ytterligare insatser (se PM 7). I analysen bör det tydligt framgå hur långt EU- och/eller nationella insatser räcker för att nå miljökvalitetsmålen och hur stor del som är internationellt betingad och kräver överenskommelser inom EU eller internationellt. Redan i dag beskrivs i viss utsträckning EU- och de internationella kopplingarna i Miljömålsrådets uppföljningar och utvärderingar. Utredningen bedömer att analysen kan utvecklas och i större utsträckning ligga till grund för Sveriges miljöarbete inom EU och internationellt. De av SCB framtagna indikatorerna bör kunna användas som stöd för beskrivning och analys av beroendet.

3.4 Strategier för Sveriges miljöarbete i EU och internationellt

Strategier med förslag till etappmål och åtgärder ska tas fram på beställning från regeringen målövergripande eller för enskilda miljökvalitetsmål. I arbetet bör ingå att också ge förslag till strategier för det internationella arbetet.

Flera utredningar har tidigare påtalat att Sverige behöver prioritera tydligare och utveckla ett mer strategiskt arbete beträffande miljöfrågor i EU och internationellt.²¹ Utredningen om Naturvårdsverket framhöll också att sådana strategier behöver vara tillräckligt långsiktiga för att förutse vilka initiativ som bör tas nu i t.ex. EU:s olika expert- och arbetsgrupper om man vill nå ett visst resultat om flera år i beslutsprocesserna i ministerrådet. I utredningen betonades också att det behövs tvärsektoriella strategier som omfattar alla EU- och internationella sammanhang som är relevanta och viktiga för att nå utpekade mål. Arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen inbegriper sektorsmyndigheterna och därmed de olika myndigheter som representerar Sverige i sektorskopplade sammanhang inom EU och internationellt. Det är därför ändamålsenligt att i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen också ta fram strategier för genomslag i EU och internationellt. Erfarenheter kan dras av tidigare framgångsrikt EU-arbete, t.ex. om kemikalier inom ramen för EU:s kemikalielagstiftning Reach, och internationellt när det gäller t.ex. förurning inom ramen för arbetet med konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, CLRTAP.

4 Överväganden

Det finns kopplingar mellan miljökvalitetsmålen och miljöarbetet inom EU och internationellt. Kopplingarna är dock inte alltid tydligt uttryckta och klarlagda. Utredningen anser att analysen av det internationella beroendet bör utvecklas i den fördjupade utvärderingen.

Vidare anser utredningen att det i de strategier som tas fram på beställning av regeringen normalt också bör ingå strategier för miljöarbetet inom EU och internationellt. Det kan även finnas skäl att se över etappmålen när det gäller form för rapportering, tidpunkter etc. så att de på ett mer effektivt sätt samspelar med detta arbete.

Se PM 5 beträffande global miljöpåverkan från svensk konsumtion och mått för att mäta sådan.

²¹ Naturvårdsverket, 2004, SOU 2008:62.

Referenser

- Naturvårdsverket, 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål* (rapport 1254).
- Naturvårdsverket, 2004, *Naturvårdsverkets internationella arbete* (rapport 5355).
- NUCLEUS, IAEA, webbadress:
<http://nucleus.iaea.org/NUCLEUS/nucleus/Content/index.html>
- Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*.
- Statistiska centralbyrån, 2009, *Miljöindikatorer för omställning och rådighet över miljökvalitetsmålen*, diarienummer U-2008/3404.
- SOU 1997:149, *Miljön i ett utvidgat EU*.
- SOU 2008:62, *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.

PM 5 Global miljöpåverkan från svensk konsumtion

Innehåll

Sammanfattning	135
1 Inledning.....	135
2 Framväxten av arbetsprogram och mått för hållbar konsumtion och produktion	136
2.1 Ekologiska fotavtryck	137
2.1.1 WWF kombinerar bl.a. ekologiska fotavtryck och Human Development Index.....	139
2.1.2 Beräkningsverktyg för ekologiska fotavtryck	141
2.1.3 EU och EEA relaterar fotavtryck till hållbarhetsindikatorer.....	142
2.2 Rättvist miljöutrymme	144
2.3 Förslag om ett 17:e miljö kvalitetsmål	145
2.3.1 Miljöförbundet Jordens Vänners förslag till nytt miljö kvalitetsmål	146
2.3.2 Miljöförbundet Jordens Vänners förslag till delmål under det föreslagna nya miljö kvalitetsmålet.....	146
2.4 SCB tar fram miljö- och hållbarhetsrelaterad statistik	147
2.5 Europeiskt arbete kring metodfrågor – EIPOT	148
2.6 Naturvårdsverket redovisar data om konsumtion och växthusgaser.....	149
3 Överväganden	150
3.1 Samstämmighet om utredningsbehov	150

3.2	Åtgärder.....	151
3.2.1	Vad ska uppnås med att synliggöra den globala miljöpåverkan i miljömålssystemet?	151
3.2.2	På vilket sätt ska den globala miljöpåverkan införlivas i det befintliga miljömålssystemet?	152
3.2.3	På vilket sätt ska den globala miljöpåverkan mätas och följas upp?	152
	Referenser	153

Sammanfattning

Inom EU pågår för närvarande arbete med att synliggöra samt ta fram data och beräkningar av konsumtionens globala påverkan. Naturvårdsverket, Konsumentverket och Statistiska Centralbyrån (SCB) bör i samråd följa och i relevanta fall delta i detta arbete som utgångspunkt för en diskussion om hur den globala miljöpåverkan av svensk konsumtion av varor och tjänster kan mätas inom det svenska miljömålssystemet.

1 Inledning

Miljömålsrådet anser i sin utvärdering av miljömålen från år 2008¹ att det svenska miljöarbetet behöver ta hänsyn till Sveriges miljöpåverkan i andra länder. Styrmedel och åtgärder måste utformas på ett sådant sätt att Sverige inte exporterar miljöproblem, och detta måste göras tydligare än hittills i miljöpolitiken. Även Naturvårdsverket anser² att ett arbete bör påbörjas för att klargöra hur varor och tjänster som Sverige importerar påverkar miljön i ursprungsländerna och globalt, samt hur denna fråga ska hanteras inom ramen för miljömålssystemet. Miljömålsrådet menar att ett nytt grundläggande värde, en internationell dimension, skulle kunna föras in i miljömålssystemet. Miljömålsrådet har däremot inte tagit ställning till hur detta bör göras och föreslår därför att regeringen utreder hur miljömålens internationella koppling kan synliggöras och införlivas i miljömålssystemet.

I det följande redovisas några olika sätt att beräkna konsumtionens miljöpåverkan på global nivå. Ett antal idéer diskuteras beträffande hur den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan skulle kunna synliggöras i miljömålssystemet. Slutligen lämnar utredningen ett förslag om hur arbetet bör drivas vidare.

Föreliggande promemoria utgör underlagsmaterial till utredningens betänkande kapitel 3. I promemorians kapitel 2 redovisas ett antal arbetsprogram och mått för hållbar konsumtion och produktion. I kapitel 3 presenteras utredningens överväganden om hur arbetet med att mäta och följa upp den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan bör drivas vidare.

¹ Miljömålsrådet, 2008.

² Naturvårdsverket, 2009-01-20.

2 Framväxten av arbetsprogram och mått för hållbar konsumtion och produktion

Intresset för att synliggöra och beräkna konsumtionens miljöpåverkan på global och nationell nivå har inom forskningen funnits åtminstone sedan 1970-talet, men det är först mot slutet av första decenniet på 2000-talet som frågan börjat uppmärksammas på politisk nivå.

År 2003 etablerades den s.k. Marrakechprocessen. Ett första internationellt expertmöte hölls i Marrakech, Marocko, om åtgärder för hållbar konsumtion och produktion (SCP, Sustainable Consumption and Production) och för att utveckla ett tioårigt ramverk av program om hållbar konsumtion och produktion. Beslutet om att utveckla ett ramverk fattades av länderna året innan vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg. Marrakechprocessen leds av UNEP (United Nations Environment Programme³) och UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). Processen innebär i korthet att mellan 2003 och 2010

- identifiera behov och prioriteringar för hållbar konsumtion och produktion och för vad som bör ingå i ramverket
- utveckla regionala strategier och identifiera mekanismer för implementering
- genomföra konkreta program och projekt.

Arbetet med ramverket har varit och är fortfarande mycket aktivt. Förutom att ett stort antal möten hållits i samtliga regioner har också ett antal arbetsgrupper ledda av olika europeiska länder ansvarat för olika frågor som är viktiga för hållbar konsumtion och produktion. Till exempel leds gruppen Hållbara livsstilar av Sverige. Arbetsgruppernas resultat ska arbetas in i ramverket. En rådgivande kommitté, Advisory Committee, stödjer UNEP och UNDESA i deras skrivarbete. I kommittén ingår representanter från alla regioner, för intresseorganisationer och näringslivet samt för de internationella arbetsgrupperna. Ramverket förväntas antas vid FN:s kommission för hållbar utvecklings (CSD, Commission for Sustainable Development) möte 2011. Därefter tar en ny fas vid,

³ United Nations Environment Programme, 2009.

nämligen att implementera ramverket. Regeringarna i alla länder är ansvariga för att genomföra ramverket, som ska gälla fram till 2021.

Även inom Sverige och EU har kopplingen till produkternas klimat- och miljöpåverkan diskuterats. Exempel på det är EU:s integrerade produktpolitik (IPP), som är inriktad på att minska produkternas miljöpåverkan var i världen den än sker.⁴ Ytterligare steg tas i EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik⁵, som presenterades 2008. Inför CSD:s möte 2010, då Marrakech-ramverket ska presenteras och diskuterats, kommer handlingsplanen att användas som utgångspunkt för EU:s ståndpunkter i frågan.

Det finns försök att skapa heltäckande mått på hur människors konsumtion i olika regioner påverkar jordens resurser. Två av dem är Ekologiska fotavtryck och Rättvist miljöutrymme. De omfattar fler påverkansområden än koldioxid, och de tar hänsyn till handeln.⁶

Ekologiska fotavtryck och Rättvist miljöutrymme, som tagits fram av ideella organisationer, har fått genomslag bl.a. därför att ramarna för vad som kan anses hållbart har tydliggjorts. Måtten anses vara användbara vid diskussioner om globala förhållanden mellan länder. Modellerna ger dock inga besked om vad som bör göras för att påverka förhållandena. Modellerna kan också vara svåra att använda på politisk nivå därför att siffrorna är trögrörliga och inte ändrar sig på grund av enskilda nationella åtgärder.

Inom EU pågår arbete både kring de ekologiska fotavtrycken, och om metodfrågor för att beräkna och beskriva den globala miljöpåverkan som orsakas av varor och tjänster.

2.1 Ekologiska fotavtryck

Det analytiska verktyget ekologiska fotavtryck har utvecklats av bl.a. Dr Mathis Wackernagel⁷ och professor William E. Rees⁸. Ursprungligen kallade de båda forskarna verktyget för "appropriate carrying capacity" men för att göra det mer lättillgängligt lanserade de 1996 det utvecklade begreppet ekologiska fotavtryck i boken

⁴ Naturvårdsverket, 2008.

⁵ KOM (2008) 397.

⁶ Miljövårdsberedningen, 2007.

⁷ För närvarande verksam vid Global Footprint Network i Oakland, USA:

⁸ För närvarande verksam vid University of British Columbia, Canada.

*Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*⁹. Sedan dess är begreppet ekologiska fotavtryck väl förankrat i litteratur och tankegångar inom ramen för t.ex. hållbar utveckling, ekologiskt hållbar utveckling och miljöekonomi.

Ekologiska fotavtryck är ett mått på hur mycket av jordens biologiskt produktiva yta människan tar i anspråk för att upprätthålla konsumtionen av varor och tjänster. Det ekologiska fotavtrycket motsvarar alltså den biologiskt produktiva jordyta som behövs för att varan eller tjänsten ska kunna produceras och distribueras samt för att absorbera det avfall som bildas. I beräkningarna ingår odlings- och betesmark, skog, bebyggd yta, fiskevatten och de ytor som skulle behövas för att absorbera koldioxidutsläppen. Den enhet som används är globalhektar (gbh), dvs. en hektar med den genomsnittliga globala biologiska produktiviteten. För att kunna jämföra olika länders ekologiska fotavtryck anger man ytan i gbh/capita. Delar man upp jordens biologiskt produktiva yta på antalet människor på jorden får var och en tillgång till 2,1 globalhektar. Detta kan jämföras med de 5,1 globalhektar varje svensk i genomsnitt behöver för att upprätthålla sin konsumtion. Det innebär att Sverige är bland de tjugo nationer i världen som tar störst plats per capita.^{10,11,12}

Det ekologiska fotavtrycket uttrycks ibland i antal planeter. Om alla människor på jorden skulle få samma konsumtions- och levnadsvanor som vi svenskar, skulle det med detta beräkningssätt och givet dagens teknik behövas nästan tre jordklot. Om alla skulle få samma levnadsvanor som i USA, skulle det behövas fem jordklot.^{13,14}

Enligt beräkningar av det ekologiska fotavtrycket passerade människans efterfrågan världens biologiska produktions- och absorptionskapacitet¹⁵ (biokapacitet) redan under 1980-talet. Sedan dess har efterfrågan fortsatt att öka till ett nuvarande globalt ekologiskt underskott av resurser som innebär att dagens konsumtion överskrider jordens biokapacitet med 30 procent. När det europeiska fotavtrycket mättes på 1960-talet befanns den tillgängliga biokapaciteten ungefärligen sammanfalla med fotavtrycket. Det

⁹ Rees William, E., Wackernagel, Mathis, 1996.

¹⁰ WWF.

¹¹ Miljövårdsberedningen, 2007.

¹² WWF Sweden, 2008.

¹³ WWF.

¹⁴ Miljövårdsberedningen, 2007.

¹⁵ Biologisk kapacitet (biokapacitet) används här i betydelsen att producera biomassa och absorbera utsläpp från t.ex. fossilbränsleanvändning.

betyder alltså att Europas tillgängliga biokapacitet på 1960-talet var ungefär lika stora som befolkningens efterfrågan. Sedan dess har fotavtrycket fördubblats, medan biokapaciteten varit i stort sett oförändrad. Det innebär att Europas efterfrågan i dag är dubbelt så stor som den tillgängliga biokapaciteten. Det ekologiska underskottet mellan tillgång och efterfrågan (skillnaden mellan fotavtryck och den biologiska produktions- och absorptionskapaciteten) i Europa, upprätthålls genom import av varor och tjänster från andra länder, och genom export av avfall inklusive koldioxid.^{16,17,18}

Det finns kritik mot ekologiska fotavtryck som mått. Vissa anser att måtten överskattar människans krav och underskattar naturens kapacitet, medan andra hävdar motsatsen. Somliga aktörer anser att fotavtrycken inte bör räknas till riktig statistik eftersom de innehåller värderingar som t.ex. att utsläpp översätts till areal.¹⁹

De ekologiska fotavtrycken pekar varken ut någon speciell miljöpåverkan eller utvärderar de sociala och ekonomiska aspekterna av hållbarhetsbegreppet. Fotavtrycken kan heller inte användas för att beskriva konsumtion av resurser eller avyttring av avfall som naturen inte kan absorbera, t.ex. mineraler, tungmetaller, radioaktivt avfall och långlivade organiska ämnen.²⁰

Om ett etablerat statistikinstitut skulle få i uppdrag att ta fram siffror över de ekologiska fotavtrycken i ett visst land skulle det sannolikt först behöva utreda hur landets konsumtion påverkar markanvändningen i andra länder. Med hjälp av den informationen skulle beräkningar kunna göras av t.ex. hur stor global areal mark som tagits i anspråk för det landets konsumtion under en viss period.

2.1.1 WWF kombinerar bl.a. ekologiska fotavtryck och Human Development Index

På senare år har Världsnaturfonden (WWF) gjort jämförelser mellan de ekologiska fotavtrycken och olika typer av statistik som t.ex. den europeiska bruttonationalprodukten, Living Planet Index och FN:s Human Development Index (HDI). WWF:s studier av

¹⁶ Miljövårdsberedningen, 2007.

¹⁷ WWF European Policy Office (EPO), 2007.

¹⁸ WWF Sweden, 2008.

¹⁹ Miljövårdsberedningen, 2007.

²⁰ European Environment Agency, 2006-08-03.

de ekologiska fotavtrycken i relation till EU:s bruttonationalprodukt och befolkningstillväxt visar att Europas bruttonationalprodukt nästan trefaldigats sedan början av 1970-talet och att fotavtrycken har mer än fördubblats, trots att befolkningsökningen varit jämförelsevis måttlig och biokapaciteten varit i stort sett oförändrad.²¹ Enligt WWF överskrider människans globala ekologiska fotavtryck idag jordens biologiska produktionskapacitet med 30 procent, och om trenden fortsätter kommer det att behövas två jordklot redan 2030 för att få fram alla resurser och absorbera koldioxidutsläpp. Den allt större ekologiska obalansen mellan minskande tillgång och ökande efterfrågan på planetens biologiska kapacitet riskerar att leda till sönderfallande ekosystem, gifter och avfall som lagras i luft, på land och i vatten, avskogning, vattenbrist, klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och i förlängningen hot mot utvecklingen av människans välfärd.

Men WWF menar att det inte är för sent att förhindra att en oåterkallelig ekologisk tillbakagång sker. WWF föreslår ett grepp där utmaningen att minska fotavtrycket delas upp i olika nyckelområden inom vilka vi behöver ändra vår livsstil och ekonomi i mer hållbar riktning. Analysen av dessa nyckelområden gör det möjligt att identifiera olika bidragande problemfaktorer som leder i fel riktning samt föreslå lösningar.

WWF delar in världens länder i ekologiskt "skuldsatta"²² och ekologiska "fordringsägare".^{23, 24} Mer än tre fjärdedelar av invånarna på jorden bor i länder som är ekologiskt skuldsatta. Skuldsatta länder har ett fotavtryck som är större än deras biokapacitet, dvs. deras konsumtion är större än deras ekologiska tillgångar. Restande länder är fordringsägare och har ett fotavtryck som är mindre än deras biokapacitet, dvs. landets konsumtion är mindre än deras ekologiska tillgångar. Det innebär att merparten av världens befolkning har en livsstil och en ekonomisk tillväxt som bärs upp genom förbrukning av ekologiska tjänster i andra delar av världen. WWF konstaterar att världens beslutsfattare har en mycket betydande utmaning framför sig när det gäller att forma en politik som innebär att de mänskliga behoven som helhet tillfredsställs på ett sådant sätt att de ekologiska ramarna inte överskrids. För att förtydliga de globala utmaningarna kombinerar WWF bl.a. FN:s utvecklings-

²¹ WWF European Policy Office (EPO), 2007.

²² Ecological debtors.

²³ Ecological debtors.

²⁴ WWF, 2008.

programs (UNDP) Human Development Index (HDI) som indikator för människans välfärd med de ekologiska fotavtrycken som mått på efterfrågan av resurser (biokapacitet). Med utgångspunkt i dessa anger WWF riktlinjer för vad som anses vara minimikriterier för hållbar utveckling.^{25,26}

Eftersom brist på vatten är ett ökande problem i många delar av världen har WWF också tagit fram ett speciellt vattenfotavtryck^{27, 28}. Det illustrerar den efterfrågan på nationella, regionala eller globala vattenresurser som kommer av konsumtion av varor och tjänster. WWF använder ibland också ett koldioxidfotavtryck för att särskilt fokusera på de koldioxidutsläpp som konsumtionen orsakar. I samband med Living Planet Report 2008 presenterar organisationen även en klimatmodell (Climate Solution Model) där utmaningen att minska de globala koldioxidutsläppen delas upp i olika nyckelområden som behöver åtgärdas för att komma till rätta med den växande efterfrågan på energitjänster samtidigt som de globala koldioxidutsläppen minskas radikalt.

2.1.2 Beräkningsverktyg för ekologiska fotavtryck

På europeisk nivå startade i juni 2009 ett treårigt EU-projekt kallat One Planet Economy Network: Europe, som handlar om att bygga ett program för resurs- och energianalys, Reap (Resources and Energy Analysis Programme), för hela EU. Reap är en mjukvara med två basfunktioner som kan beräkna fotavtryck såväl på kommun- och länsnivå som på nationell nivå. Den ena, Reap baseline, kan användas för att beräkna miljöbelastningen av befolkningens konsumtion av varor och tjänster, uttryckt i ett urval av konsumtionsbaserade indikatorer, bl.a. koldioxidfotavtrycket och det ekologiska fotavtrycket. Den andra funktionen, Reap scenario manager, besvarar frågan "Vad händer om ...?". Den används för att bedöma hur olika politiska beslut och förändringar i konsumenternas agerande kan påverka den globala miljöbelastningen från befolkningens fotavtryck. Projektet koordineras av WWF i Storbritannien (WWF-UK) och involverar flera europeiska forskningsinstitut, bl.a. Institute for European Environmental Policy (IEEP)

²⁵ WWF, 2008.

²⁶ WWF European Policy Office (EPO), 2007.

²⁷ WWF Sweden, 2008.

²⁸ WWF, 2008.

och Sustainable Europe Research Institute (SERI). I Sverige är SEI (Stockholm Environment Institute) och WWF involverade i att utveckla Reap för Sverige i samordning med det europeiska projektet.

2.1.3 EU och EEA relaterar fotavtryck till hållbarhetsindikatorer

På uppdrag av EU-kommissionen arbetar Europeiska miljöbyrån (European Environment Agency, EEA) med att analysera de ekologiska fotavtryckens relation till olika hållbarhetsindikatorer. Ett antal aktörer är inbjudna att bidra till arbetet. En vägvisare (roadmap²⁹) ska tas fram som utgångspunkt för en grupp indikatorer. Vägvisaren ska vara en kortfattad indikatorbaserad bedömning som till slutet av 2009 ska kunna stödja fyra processer, bl.a. EU-kommissionens arbete med en resursstrategi³⁰, och med att ta fram en utvecklad indikator med utgångspunkt i Europas bruttonationalprodukt³¹, dvs. värdet av alla varor och tjänster i samhället. EEA lyfter även fram FN:s Human development index (HDI) och Human well-being index som viktiga verktyg för att mäta framsteg inom mänsklig välfärd som livslängd och hälsa.³²

EU-kommissionens resursstrategi³³ syftar till att, i en växande ekonomi, minska negativ miljöpåverkan från användningen av icke förnybara naturresurser³⁴, samt undvika överexploatering av förnybara resurser. Resursstrategin lyfter fram ekologiska fotavtryck som en av fyra värdefulla indikatorer för att mäta vilka framsteg som görs i resursstrategins anda, och i synnerhet när det gäller att mäta om mänskligheten lever över planetens ekologiska tillgångar, eller ej. De fyra resursindikatorerna är (med sina engelska beteckningar):

- Ecological Footprint
- Environmentally-weighted Material Consumption
- Human Appropriation of Net Primary Production
- Landscape Ecological Potential

²⁹ European Commission, European Environment Agency, 2009-01-22.

³⁰ Resource Strategy.

³¹ GDP (Gross domestic product).

³² European Environment Agency, 2006-08-03.

³³ European Commission, European Environment Agency, 2009-01-22.

³⁴ Decoupling.

Resursindikatorerna omfattar både direkt konsumtion av naturresurser inom EU och miljöpåverkan orsakad av konsumtion inom EU, var i världen den än uppstår.

Ekonomiska indikatorer som BNP var aldrig avsedda att vara uttömmande när det gäller välfärd. En strävan i EU-kommissionens arbete med en resursstrategi är därför att finna en sammansatt indikator som kan jämföras med den ekonomiska indikatorn BNP (europeisk bruttonationalprodukt), men som till skillnad från BNP ska omfatta globala utmaningar som klimatförändringar, fattigdom, utarmning av naturresurser och hälsa. I syfte att finna sådana metoder har ett arbete kallat Beyond GDP³⁵ inletts inom EU. Det handlar om att utveckla metoderna för att mäta framsteg inom socialt och ekologiskt välbefinnande, och öka kunskapen om hur dessa kan integreras i beslutsfattandet och i den offentliga debatten. I ett meddelande från augusti 2009³⁶ skriver EU-kommissionen att den nu undersöker ekologiska fotavtrycks, koldioxidfotavtrycks och andra indikatorers lämplighet för att följa upp den temainriktade strategin om hållbar användning av naturresurser och handlingsplanen för biologisk mångfald.

Eftersom metodiken för sammanställda index och uppgifter nu har utvecklats tillräckligt avser EU-kommissionen att lägga fram en försöksversion av ett index för miljöbelastning under 2010. Detta index kommer att avspegla föroreningar och andra skador på miljön inom EU som underlag för bedömningen av resultaten av miljöskyddsinsatserna. Ett lägre värde för index visar att framsteg gjorts i miljöskyddet. Indexet kommer att omfatta de viktigaste delarna av miljöpolitiken

- klimatförändring och energianvändning
- natur och biologisk mångfald
- luftförorening och hälsoeffekter
- vattenanvändning och förorening
- avfallsproduktion och resursutnyttjande.

I inledningsskedet ska indexet offentliggöras årligen för EU och medlemsstaterna och på längre sikt avses det, om det visar sig fungera väl, offentliggöras parallellt med BNP.

I en rapport från Europeiska miljöbyrån anges att de europeiska hushållens konsumtion har ökat fem gånger snabbare än befolk-

³⁵ Beyond GDP. Beyond GDP:s webbsida är ett initiativ från EU-kommissionen, GD Miljö och Eurostat tillsammans med Beyond GDP Partners.

³⁶ KOM (2009) 433.

ningen under det senaste decenniet. Det har gjort att Europas behov av resurser ökat. EEA arbetar på uppdrag från EU-kommissionen med att undersöka vilka drivkrafter som finns bakom de ohållbara trenderna beträffande resursutnyttjande i Europa, och hur Europas ekonomi interagerar med den globala ekonomin. Arbetet sker med utgångspunkt i de ekologiska fotavtrycken. Politiska strategier och policyer strävar ibland åt olika håll, och hållbarhetsarbetet går långsamt. EU:s strategi för hållbar utveckling³⁷ antogs vid Europeiska rådets möte i Göteborg 2001. Den ekonomiska aspekten i hållbarhetsstrategin är Lissabonstrategin³⁸ från år 2000, som är inriktad på ekonomisk tillväxt. En genomgång från 2004³⁹, gjord av intresseorganisationer, visade att många av de 80 hållbarhetsåtaganden som antogs på Göteborgsmötet 2001 varit resultatlösa eller hade gjort mycket små framsteg. Brist på vilja och konkurrerande intressen mellan ekonomi och hållbarhet ansågs ligga bakom det klena resultatet. För att komma till rätta med problemen har Europeiska miljöbyrån tagit fram tre tänkbara scenarier som identifierar ekonomiska och ekologiska risker och möjligheter. Som tillägg finns tolv exempel på hur politiska strategier och policyer kan förhindra ekologiska misstag.⁴⁰

Under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 kommer Sverige att uppmärksamma hållbarhetsstrategin och den framtida strategin för tillväxt och sysselsättning (Lissabonstrategin).

2.2 Rättvist miljöutrymme

Rättvist miljöutrymme lanserades år 1992 av den holländska grenen av Friends of the Earth International. Begreppet var ett av bidragen till konferensen om hållbar utveckling som hölls i Rio de Janeiro samma år. Idén om rättvist miljöutrymme har två utgångspunkter, dels att alla människor har rätt till jordens naturresurser, dels att uttaget av begränsade naturresurser och utsläppen av föroreningar inte får äventyra ekosystemens produktionsförmåga och den biologiska mångfalden. Med "alla människor" avses både nu levande och framtida generationer. Det nya med begreppet rättvist miljöutrymme var föreningen mellan en nödvändig miljöanpassning av samhället och ett globalt jämlikhetstänkande.

³⁷ En ny reviderad hållbarhetsstrategi antogs av Europeiska rådet år 2006.

³⁸ Lissabonstrategin är EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning.

³⁹ Green Eight, 2004.

⁴⁰ European Environment Agency, 2006-08-03.

I Sverige presenterades begreppet rättvist miljöutrymme år 1997 av Miljöförbundet Jordens Vänner i rapporten *Ställ om för rättvist miljöutrymme*⁴¹. Rapporten var en del i ett arbete som gjordes i 29 europeiska länder. Som grund för arbetet med de nationella rapporterna användes en handbok för nationella beräkningar som utarbetats av det tyska Wuppertalinstitutet på uppdrag av Europeiska Jordens Vänner.

Om principerna för ett rättvist miljöutrymme skulle genomföras innebär det enligt Miljöförbundet Jordens Vänner en mycket stor omfördelning av materiella resurser från nord till syd. Hur detta skulle kunna gå till har inte beskrivits i de rapporter som har getts ut. Miljöförbundet Jordens Vänner anser själva att rättvist miljöutrymme ska ses mer som en idé än som en genomförbar modell för omstrukturering av världssamfundet. Kritik mot begreppet omfattar bl.a. att inget av begreppen ”rättvist” och ”miljöutrymme” kan ges någon exakt definition.^{42,43}

2.3 Förslag om ett 17:e miljökvalitetsmål

Miljöförbundet Jordens Vänner vill lyfta fram att en avgörande dimension av miljöpolitiken i dag saknas, nämligen hur vi ställer om från resursslösande till resurssnål livsstil i nord. Tanken är att jordens resurser ska fördelas mer rättvist mellan alla oss människor som lever på jorden. Därför föreslår förbundet ett nytt 17:e miljökvalitetsmål som syftar till att minska svenskarnas miljöpåverkan i andra delar av världen. Målet kallar de för *”Begränsad miljöpåverkan i andra länder”*. Förslaget innehåller själva miljökvalitetsmålet samt exempel på hur åtta stycken delmål kan se ut. Miljöförbundet Jordens Vänner menar att påverkan i andra länder alternativt skulle kunna avspeglas i miljömålssystemet genom att denna aspekt arbetas in i de 16 befintliga miljökvalitetsmålen där så är relevant, som utgångspunkt för utformning av delmål och åtgärder inom dessa. Ytterligare möjligheter som Miljöförbundet Jordens Vänner nämner är att fokusera miljöpåverkan i andra länder som ett grundläggande värde eller en övergripande miljömålsfråga. Miljöförbundet Jordens Vänner menar även att indikatorer som mäter miljöpåverkan i andra länder ska ingå i miljömålsuppföljningen.^{44,45}

⁴¹ Miljöförbundet Jordens Vänner, 1997.

⁴² Miljövärdsberedningen, 2007.

⁴³ Möllersten Björn, 2008.

⁴⁴ Möllersten Björn, 2008.

2.3.1 Miljöförbundet Jordens Vänners förslag till nytt miljökvalitetsmål

Miljöförbundet Jordens Vänner föreslår att ett 17:e miljökvalitetsmål formuleras enligt följande :

”Begränsad miljöpåverkan i andra länder

Sverige ska inte genom sin import bidra till skövling av natur eller förgiftning av människor och miljö i andra länder. Svenska banker och finansiella institutioner ska inte bidra till finansiering av miljöskadliga projekt i andra länder.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet ska nås inom en generation.”

2.3.2 Miljöförbundet Jordens Vänners förslag till delmål

Miljöförbundet Jordens Vänner föreslår följande delmål under det föreslagna nya miljökvalitetsmålet:

1. År 2010 ska dialoger mellan myndigheter och livsmedelssektorn ha resulterat i en bindande överenskommelse, som innebär att miljöskadlig import ersätts med miljöanpassade alternativ.
2. År 2010 ska dialoger mellan myndigheter och skogssektorn ha resulterat i en bindande överenskommelse, som innebär att miljöskadlig import ersätts med miljöanpassade alternativ.
3. År 2010 ska systemet med gröna certifikat för elproducenterna ha utvidgats till att ha en motsvarighet inom livsmedelssektorn och skogssektorn.
4. År 2010 ska svenska banker och andra finansiella institutioner ha upphört att bidra till finansiering av miljöskadliga projekt i andra länder.
5. Från och med år 2010 ska den offentliga upphandlingen inte bidra till miljöskadlig produktion eller utvinning i andra länder.
6. Sverige ska verka för att frågan om negativ miljöpåverkan av expanderande jordbruksproduktion senast 2010 förs upp på mellanstatliga och överstatliga organisationers dagordning.
7. Sverige ska verka för att multilaterala förhandlingar om internationellt bindande minimiregler rörande företags ansvar för en

⁴⁵ Miljöförbundet Jordens Vänner, 2008.

globalt hållbar utveckling inleds, så att en internationell konvention kan antas senast 2010.

8. Sverige ska i de internationella finansiella institutioner där landet är medlem verka för att dessa senast 2010 har upphört att bidra till finansiering av miljöskadliga projekt.

2.4 SCB tar fram miljö- och hållbarhetsrelaterad statistik

Miljöräkenskaper är ett informationssystem som med hjälp av statistik beskriver samband mellan miljö och ekonomi i Sverige. Miljöräkenskaperna gör det möjligt att jämföra miljöpåverkan orsakad av hushållen, med påverkan från andra aktörer t.ex. industri och offentlig sektor. De områden som hittills ingår i miljöräkenskaperna är utsläpp till luft och vatten, avfall, energianvändning, materialflöden, kemikalier, miljöskyddskostnader, miljöföretag, miljöskatter, miljösubventioner samt naturresursfrågor. De första miljöräkenskaperna som togs fram i Sverige kom år 1993. I dag tar ett tiotal länder, både inom och utanför EU, fram miljöräkenskaper. FN har uppmärksammat att hastigheten med vilken länder ansluter sig till systemet är för långsam. EU står därför i begrepp att lagstifta om att alla medlemsländer ska vara med i systemet. I Sverige är det Statistiska centralbyrån (SCB) som tar fram miljöräkenskaperna.⁴⁶

De svenska miljöräkenskaperna kan visa både direkta och indirekta utsläpp som är förknippade med svensk konsumtion. Det finns för närvarande två metoder att göra detta. Den ena metoden använder antagandet att miljöpåverkan i andra länder är desamma som i hemlandet. Det ger i Sveriges fall en underskattning av miljöpåverkan, men har använts eftersom det är brist på detaljerad miljöstatistik från många av de länder som Sverige importerar ifrån. Den andra metoden använder mer av den tillgängliga statistiken, men är mer resurskrävande att beräkna. Båda dessa sätt att beräkna miljöpåverkan från konsumtionen redovisas på SCB:s webbplats⁴⁷.

Ett problem är annars att de indirekta utsläppen från t.ex. produktion i andra länder ofta inte tas med i beräkningar av konsumtionens miljöpåverkan. Som ett exempel är det bara en tredjedel av de totala svenska utsläppen av koldioxid som är direkta, medan hela två tredjedelar är indirekta. På europeisk nivå är hela tre

⁴⁶ SCB, Miljöräkenskaper.

⁴⁷ SCB, Miljöräkenskapernas data- och analyssidor.

fjärdedelar av de totala utsläppen av bl.a. växthusgaser indirekta. Det är således mycket viktigt att framtida statistik och indikatorer förmår åskådliggöra den totala globala miljöbelastningen från varor och tjänster.^{48,49}

SCB bedömer att miljöräkenskaperna redan i dag kan ge översiktlig information om den svenska konsumtionens totala miljöpåverkan på global nivå. Informationen kan ges på tre områden; resursanvändning, koldioxid och försurande ämnen. Med en planerad europeisk lagstiftning som gör att alla EU:s länder redovisar miljöräkenskapsdata kommer datakvaliteten i beräkningarna att kunna förbättras ytterligare. Flera bedömare, bl.a. från Europeiska miljöbyrån, anser att miljöräkenskaperna har stor potential och borde komma till användning mycket mer än vad de gör i dag.

På uppdrag av den europeiska statistikbyrån Eurostat har SCB gjort detaljerade studier av miljöpåverkan i relation till olika hushållstyper med olika konsumtionsmönster samt analyser av vad i den privata konsumtionen som förändras över tiden. Studien visar hur statistiken kan röra sig från ett makroperspektiv, där de totala både direkta och indirekta globala utsläppen från hushållen ingår, till ett perspektiv där miljöpåverkan från konsumtionen hos olika typer av hushåll kan identifieras.⁵⁰

2.5 Europeiskt arbete kring metodfrågor – EIPOT

Forskningsprojektet EIPOT, Environmental Impacts of Trade⁵¹, startade år 2008 för att ta fram en internationellt accepterad statistikmetod för att beräkna och beskriva den globala miljöpåverkan som orsakas av varor och tjänster. EIPOT-samarbetet syftade till att sätta samman befintlig kunskap och pågående forskning för att kunna beräkna den totala globala miljöpåverkan från varor och tjänster. Projektet gick även igenom vilka metoder som fanns eller höll på att utarbetas. Via dem identifierades, specificerades och utvecklades ett anpassat angreppssätt som kan användas av de 17 europeiska länder som deltagit i samarbetet. I Sverige deltog bl.a. Statistiska centralbyrån i samarbetet. Projektet avslutades med en rapport i april 2009.

⁴⁸ SCB, 2003.

⁴⁹ European Environment Agency/European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, 2009-02-12.

⁵⁰ SCB, 2003.

⁵¹ EIPOT, Environmental Impacts of Trade.

2.6 Naturvårdsverket redovisar data om konsumtion och växthusgaser

Konsumtionsmönstrens miljöpåverkan i olika regioner kan delvis illustreras genom de utsläpp av koldioxid som de ger upphov till.⁵² Sverige och Naturvårdsverket har bl.a. använt olika länders national- och miljöräkenskaper som metod för att ta fram data om vilka utsläpp av växthusgaser den svenska konsumtionen ger upphov till, oavsett var i världen eller i produktionskedjan utsläppen sker.⁵³

Naturvårdsverket uppskattar att de svenska utsläppen av koldioxid, lustgas och metan, per capita år 2003, var drygt 10 ton koldioxidekvivalenter^{54,55}. I siffran ingår utsläpp i alla produktionsled från vaggan till graven, inklusive konsumtionsfasen. Utsläpp som orsakats av export har dragits ifrån och utsläpp som orsakats av import har lagts till. Utsläppen orsakas till cirka 80 procent av privat konsumtion och till cirka 20 procent av offentlig konsumtion. Den privata konsumtionen delas upp i olika aktiviteter som står för olika andel utsläpp:

- äta – utsläpp på cirka 25 procent
- bo – cirka 30 procent
- resa – cirka 30 procent
- shoppa (där inköp av kläder och skor är den största delposten) – cirka 15 procent.

I sin rapport *Konsumtionens klimatpåverkan*⁵⁶ diskuterar Naturvårdsverket hur minskningarna av de globala koldioxidutsläppen kan gå till, och inom vilka områden det är extra svårt. Exempelvis är utsläppen från livsmedelsproduktionen svåra att förändra. Därför krävs i stället förändrade matvanor. Boendet kan med ny teknik utvecklas till att bli både energisnålt och förknippat med låga utsläpp. De dagliga transporterna kan bli mer energieffektiva, t.ex. om de sker i kollektivtrafik. Även bilarna kan inom överskådlig tid utvecklas till att bli relativt energieffektiva. För längre flygresor är det däremot svårare. Naturvårdsverket drar i rapporten slutsatsen att det är viktigt att växthusgasutsläppen analyseras utifrån ett

⁵² Miljövårdsberedningen, 2007.

⁵³ Naturvårdsverket, 2008.

⁵⁴ Naturvårdsverket, 2008.

⁵⁵ Det kan jämföras med att det globala medelutsläppet av växthusgaser per capita år 2004 var 7,6 ton koldioxidekvivalenter. (Källa: Naturvårdsverket, 2008.)

⁵⁶ Naturvårdsverket, 2008.

konsumtionsperspektiv och inte enbart från de utsläpp som sker inom landet.

3 Överväganden

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är angeläget att synliggöra och minska den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan.

3.1 Samstämmighet om utredningsbehov

Ett flertal nationella aktörer har uppmärksammat vikten av att synliggöra den svenska konsumtionens globala miljöeffekter, samt svårigheterna att göra detta inom ramen för det nuvarande miljömålssystemet.

Naturvårdsverket anser att ett arbete bör påbörjas för att klargöra hur varor och tjänster som Sverige importerar påverkar miljön i ursprungsländerna och globalt, samt hur denna fråga ska hanteras inom ramen för miljömålssystemet.⁵⁷

Miljömålsrådet anser också att det svenska miljöarbetet behöver ta hänsyn till Sveriges miljöpåverkan i andra länder och föreslår att en utredning om miljömålssystemet även ska omfatta frågan om hur miljömålens internationella koppling kan synliggöras, följas upp och utvärderas inom miljömålssystemet. Miljömålsrådet har inte tagit ställning till hur detta bör göras men kan tänka sig att ett nytt grundläggande värde, en internationell dimension, skulle kunna föras in i miljömålssystemet.⁵⁸

Miljövårdsberedningen ser i sin promemoria *Tillväxt och miljö i globalt perspektiv*⁵⁹, ett behov av ett övergripande mål om att begränsa Sveriges miljöeffekter i andra länder. Beredningen menar att ett sådant mål skulle kunna ingå i de nationella miljö kvalitetsmålen. Beredningen anser även att sociala aspekter som arbetsvillkor i de långa produktionskedjorna behöver belysas. Därför kan ett eventuellt program för hållbara konsumtions- och produktionsmönster eller möjligen politiken för global utveckling vara en alternativ hemvist för ett mål om effekter av svensk konsumtion.

⁵⁷ Naturvårdsverket, 2009-01-20.

⁵⁸ Miljömålsrådet, 2008.

⁵⁹ Miljövårdsberedningen, 2007.

3.2 Åtgärder

Utredningens uppdrag är bl.a. att analysera och lämna förslag till hur miljömålssystemet kan utvecklas för att hantera aspekter såsom naturens långsamma återhämtningsförmåga och miljöproblemens gränsöverskridande karaktär. Utredningen har som direktiven föreskriver fokuserat på att göra detta inom ramen för miljömålssystemet. Alternativa platser för att synliggöra den globala miljöpåverkan har därför inte undersökts.

För att komma fram till ett förslag om hur den globala miljöpåverkan från Sveriges konsumtion bör synliggöras i miljömålssystemet kan följande frågor ställas:

- Vad ska uppnås med att synliggöra den globala miljöpåverkan i miljömålssystemet?
- På vilket sätt ska den globala miljöpåverkan införlivas i det befintliga miljömålssystemet?
- På vilket sätt ska den globala miljöpåverkan mätas och följas upp?

3.2.1 Vad ska uppnås med att synliggöra den globala miljöpåverkan i miljömålssystemet?

Genom att synliggöra den globala miljöpåverkan i miljömålssystemet bör bl.a. följande klargöras

- att varor och tjänster som Sverige importerar och konsumerar påverkar miljön i ursprungsländerna och globalt
- hur varor och tjänster som Sverige importerar och konsumerar påverkar miljön i ursprungsländerna och globalt
- i vilken utsträckning varor och tjänster som Sverige importerar och konsumerar påverkar miljön i ursprungsländerna och globalt
- vad som behöver göras för att varor och tjänster som Sverige importerar och konsumerar i mindre utsträckning ska påverka miljön i ursprungsländerna och globalt.

3.2.2 På vilket sätt ska den globala miljöpåverkan införlivas i det befintliga miljömålssystemet?

Utredningen anser att den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan bör föras in på en övergripande nivå i miljömålssystemet och föreslår därför att generationsmålet ska tillföras strecksatsen (se PM 3):

- konsumtionen av varor och tjänster i Sverige orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen den motsvarande produktionen är lokaliserad.

Generationsmålet anses av utredningen vara en lämplig plats för frågan eftersom det anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske för att miljömålen ska kunna nås. En fördel med förslaget är att den globala miljöpåverkan orsakad av svensk konsumtion lyfts och synliggörs i målhierarkin.

3.2.3 På vilket sätt ska den globala miljöpåverkan mätas och följas upp?

Strecksatsen om Sveriges konsumtion i generationsmålet är inte tillräckligt konkret för att direkt kunna mätas eller följas upp. Ytterligare åtgärder behövs för att åstadkomma detta inom miljömålssystemet.

Det internationella perspektivet har fördjupats på senare år. En avsevärd del av den svenska konsumtionen baseras på varor och tjänster som importeras. En ibland mycket stor del av den svenska konsumtionens miljöpåverkan sker därför i de länder där dessa varor och tjänster produceras. Import av naturresurser eller import av varor som ofta med stor miljöpåverkan produceras i andra länder är några exempel. Den globala miljöpåverkan som bör synliggöras och minska ska omfatta miljökonsekvenser från den svenska konsumtionen av varor och tjänster inklusive alla faser i varornas och tjänsternas livscykel (från råvaruutvinning och produktion, till kvittblivning), var i världen dessa miljökonsekvenser än uppstår.

Inom EU pågår för närvarande arbete med att synliggöra samt ta fram data och beräkningar av konsumtionens globala påverkan, t.ex. inom ramen för EU:s arbete med en integrerad produktpolitik, EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion och en hållbar industripolitik, Europeiska miljöbyråns arbete med

en resursstrategi, forskningsprojektet EIPOT (Environmental Impacts of Trade) och EU-projektet Reap (Resources and Energy Analysis Programme).

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket, Konsumentverket och SCB i samråd följer och i relevanta fall deltar i detta arbete som utgångspunkt för en diskussion om hur den globala miljöpåverkan från svensk konsumtion av varor och tjänster kan mätas inom det svenska miljömålssystemet. Övriga relevanta aktörer, t.ex. från myndigheter, organisationer och näringsliv, bör ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Utredningen anser att arbetet med att delta i och följa pågående arbete ingår i

- det särskilda ansvar för miljöarbetet som Konsumentverket har inom sitt verksamhetsområde
- det ansvar för nationalräkenskaperna som SCB har
- och i det uppföljningsansvar som utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska få enligt betänkandets kapitel 5 om uppföljning och rapportering.

Referenser

Beyond GDP, webbadress: <http://www.beyond-gdp.eu/>

EIPOT, Environmental Impacts of Trade. Background, webbadress: <http://www.sei.se/eipot/index.html>

European Commission, European Environment Agency, 2009-01-22, *Roadmap to establish suitable assessment indicator(s) to monitor the use of natural resources*, opubl.

European Environment Agency, 2006-08-03, *Draft: Europe and the global environment, How the planet and the world's largest economy interact*.

European Environment Agency/European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, 2009-02-12, *Environmental and Economic Analysis of Consumption and Production Patterns – A Pilot Study in Europe*.

Green Eight, 2004, *Green Eight Review of the EU Sustainable Development Strategy. What happened to the 80 commitments?*

KOM (2008) 397 slutlig, Bryssel den 16.7.2008, *Handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industri-*

- politik*, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet.
- KOM (2009) 433 slutlig. Bryssel den 20.8.2009, *Bortom BNP. Att mäta framsteg i en föränderlig värld*, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet.
- Miljöförbundet Jordens Vänner, 1997, *Ställ om för rättvist miljöutrymme*, 2:a upplagan 1998.
- Miljöförbundet Jordens Vänner, 2007, *Rättvisa Mål, Rapport till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål*.
- Miljömålsrådet, 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008.
- Miljövårdsberedningen, 2007, *Tillväxt och miljö i globalt perspektiv*, promemoria 2007:1.
- Möllersten Björn, 2008, *Det saknade miljömålet*, Miljöförbundet Jordens Vänner, andra upplagan.
- Naturvårdsverket, 2008, *Konsumtionens miljöpåverkan*, rapport 5903.
- Naturvårdsverket, 2009-01-20, PM – *Underlag till utredningen om miljömålssystemet*, Dnr 110-746-09.
- Rees William E, Wackernagel Mathis, 1996, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Catalyst Bioregional Series.
- SCB, Miljöräkenskaper, webbadress:
http://www.scb.se/Pages/Product_____38161.aspx
- SCB, 2003, *Households in the environmental accounts*.
- SCB, Miljöräkenskapernas data- och analyssidor, webbadress:
<http://www.mir.scb.se/>
- United Nations Environment Programme, 2009, *Frequently Asked Questions, The Marrakech Process*.
- WWF, *Våra ekologiska fotavtryck*, utbildningsmaterial.
- WWF European Policy Office (EPO), 2007, *Europe 2007 Gross Domestic Product and Ecological Footprint*.
- WWF Sweden, 2008, *An Analysis of Sweden's Carbon Footprint*.
- WWF, *Living Planet Report 2008*.

PM 6 Miljömålsuppföljning och miljödataförsörjning

Innehåll

Sammanfattning	157
1 Inledning.....	158
2 Bakgrund och uppdraget	159
3 Brister i miljödataförsörjning för miljömålen.....	160
4 Miljödata från många källor	161
4.1 Miljöövervakning	161
4.1.1 Miljöövervakning av den yttre miljön	161
4.1.2 Miljöövervakning behöver definieras	163
4.1.3 Föreskriftsrätt för miljöövervakning.....	165
4.2 Den internationella rapporteringen.....	166
4.4 Officiell statistik och miljöräkenskaper	169
4.5 Regional och lokal miljöövervakning och miljömålsuppföljning.....	171
4.6 Kommunernas och näringslivets bidrag till miljömålsuppföljningen.....	171
4.7 Andra miljödata	173
5 Tillgänglig miljöinformation	173
5.1 Kostnader för miljödata	174
5.2 Miljöinformation och statistiksekretess.....	177
5.3 Samordnad dataförsörjning – internationella initiativ.....	178
5.3.1 SEIS – samordnad informationsförsörjning.....	178
5.3.2 INSPIRE och GMES.....	180
5.4 Överväganden	181

5.4.1	Naturvårdsverket får ansvar för miljömåls- uppföljning	181
5.4.2	Bättre verktyg för tillgängliga och kvalitets- säkrade data	184
5.4.3	Bättre koordinering med internationell rapportering.....	185
6	Indikatorer	185
6.1	Miljömålsindikatorer	185
6.2	Gröna nyckeltal och indikatorer för hållbar utveckling	187
6.3	Indikatorer för jämförelser.....	187
6.4	Uppföljning som tydliggör internationellt beroende	195
6.5	Överväganden.....	196
	Referenser	196

Sammanfattning

Grunden för att kunna bedöma om miljökvalitetsmålen nås är tillgång till kvalitetssäkrade data. Miljöövervakningen, dvs. undersökningar och mätningar som syftar till att regelbundet följa tillståndet i utomhusmiljön, kan inte leverera alla miljödata som behövs för att följa upp miljökvalitetsmålen. Därför behöver underlag hämtas även från andra källor. Utredningen anser att samordningen av miljöinformation och dataförsörjning inom miljöområdet måste stärkas.

Naturvårdsverket har redan ett samordningsansvar för miljömålsuppföljning enligt sin instruktion och genom att hårbärgera Miljömålsrådet samt genom att vara statistikansvarig myndighet för vissa miljödata. Utredningen anser dock att Naturvårdsverkets ansvar för samordningen bör stärkas och utvecklas och omfatta fler statistikområden än data som tas fram inom miljöövervakningen. Utredningen föreslår att verket tar över Miljömålsrådets roll som samordnare av miljömålsuppföljningen och miljöövervakningen, vilket även omfattar en stor del av de arbetsuppgifter som Miljömålsrådets kansli utför.

Statistiska centralbyrån (SCB) har till utredningen lämnat ett förslag om att utveckla ett sammanhållet statistiskt system inom miljöområdet. Miljöövervakningen och miljömålsuppföljningen innehåller stora dataunderlag. Ett miljöstatistiskt system skulle kunna bidra till att samordna den tillgängliga miljöinformationen och ge underlag för förbättringar och förslag till utveckling av statistik och sambandsbeskrivningar. Systemet kan också bidra till ökat fokus på möjliga förenklingar i uppgiftslämnandet. Utredningen anser att ett sådant system kan vara ändamålsenligt. Naturvårdsverket kan inom sitt samordningsansvar för dataförsörjning och miljömålsuppföljning framöver föreslå hur ett sådant sammanhållet statistiskt system inom miljöområdet på lämpligt sätt kan utvecklas.

Utredningen konstaterar att det pågår många initiativ som syftar till att samordna, kvalitetssäkra och tillgängliggöra miljödata, både nationellt och internationellt. Det gäller t.ex. frågan om att utöka Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för miljöövervakning. Utredningen anser att det finns behov av att miljödata i högre grad tas fram med kvalitetssäkrade metoder som gör det möjligt att jämföra information från olika källor och att en utökad föreskriftsrätt skulle bidra till detta. En annan fråga som utredningen anser

behöver lösas är balansen mellan statistiksekretess och behovet att miljöinformation är tillgänglig. En samlad policy behövs för hur statistiksekretessen för miljöinformation ska hanteras, bl.a. för att få tillgång till underlag för miljömålsuppföljningen.

Utredningen anser att den rapportering som görs till Europeiska miljöbyrån, EEA, bör koordineras med de rapporteringar som görs inom miljömålssystemet. På så sätt kan den internationella rapporteringen utnyttjas mer i miljömålsuppföljningen och vice versa.

Naturvårdsverket behöver samverka med mål- och sektorsansvariga myndigheter liksom med övriga myndigheter som har ansvar för officiell statistik inom miljöområdet och myndigheter som har näraliggande dataproduktion. Miljömålsrådets beredningsgrupp för miljömålsuppföljning kan fortsättningsvis användas för ändamålet med en något bredare representation. Berörda myndigheter förväntas även i fortsättningen påverka utvecklingen av miljöövervakningen. Dock anser utredningen att detta görs mest effektivt i referensgrupper för respektive programområde. Därmed kan Beredningsgruppen för miljöövervakning upphöra.

Indikatorerna inom miljömålssystemet utvecklas ständigt i takt med att dataförsörjningen blir bättre. Samtidigt gäller att valet av indikatorer som följer upp målen kan fokuseras mer på indikatorer som visar samhällsomställning. Utredningen presenterar ett exempel på ett indikatorset som kan användas för att jämföra miljöutvecklingen och visa hur förutsättningarna för att nå målen förändras och hur generationsmålet utvecklas. Utredningen ger även exempel på indikatorer som visar hur stor andel av de utsläpp som påverkar den svenska miljön som kommer från andra länder. När målen följs upp och utvärderas bör de internationella faktorer som påverkar möjligheterna att nå målen beskrivas.

1 Inledning

Denna promemoria är i huvudsak underlag till kapitel 4 och 5 i huvudbetänkandet. Här ges en bakgrund, lägesbeskrivning och bakomliggande resonemang som gäller de förslag om miljömålsuppföljningens organisation, dataförsörjning och indikatorer som finns i huvudbetänkandet.

2 Bakgrund och uppdraget

Basen för att bedöma om miljökvalitetsmålen nås är en grundlig problemanalys med god tillgång till kvalitetssäkrade data. Från de allra flesta aktörer framförs att den regelbundna och systematiska uppföljningen av miljömålen är en av miljömålssystemets styrkor. Den skapar goda kunskaper om hur miljötillståndet utvecklas. Miljömålsrådets rapporter har utvärderats och anses hålla god kvalitet¹.

Miljömålsuppföljning och utvärdering med tillhörande rapportering är dock tids- och resurskrävande. Uppgiften har också befarats ta resurser från själva arbetet med att genomföra miljökvalitetsmålen. I flera sammanhang, både nationellt och inom EU, tas behovet upp av bättre samordning och tillgång till data- och informationsförsörjning inom miljöområdet. Det görs av bl.a. Miljömålsrådet, Havsmiljöutredningen och Utredningen om Naturvårdsverket liksom av EU och dess miljöbyrå, EEA. I dessa sammanhang betonas vikten av kvalitetssäkrad och kostnads-effektiv dataförsörjning.

I samband med att miljökvalitetsmålen infördes framförde regeringen att uppföljning, utvärdering och rapportering av samhällsaktörernas miljöpåverkan skulle komma att få allt större betydelse och behöva spegla förändringar i såväl miljökvaliteten som de faktorer som påverkar den. Både miljötillstånd, miljöpåverkan och åtgärder skulle utvärderas. Sektorsintegreringen av miljöfrågor med övriga politikområden skulle också komma att medföra ökade krav på samordning av dataförsörjningen. Ansvar för att tillgodose informationsbehovet skulle öka för aktörer i alla samhällssektorer, och kopplingar mellan miljöstatistik och andra statistikgrenar skulle behöva utvecklas².

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att beskriva och lämna förslag till hur miljömålsarbetet bättre kan kopplas till en samlad beskrivning av miljötillståndet i Sverige. Utgångspunkten ska vara den svenska miljöövervakningen. Utredningen har utgått från en bred definition av miljöövervakning, dvs. att det handlar om hur miljödata- och informationsförsörjningen bättre kan samordnas, tillgängliggöras och utnyttjas för att följa upp miljökvalitetsmålen. Det gäller alltså inte enbart data som genereras ur

¹ Faugert & Co Utvärdering, 2004.

² Prop. 1997/98:145.

den miljöövervakning som finansieras inom ramen för anslaget för miljöövervakning m.m. som Naturvårdsverket disponerar.

3 Brister i miljödataförsörjning för miljömålen

Dataförsörjningen för miljökvalitetsmålen sker främst inom ramen för den nationella och regionala miljöövervakningen, den officiella statistiken samt statistik från statistikansvariga sak- och sektorsmyndigheter. Uppföljningen är även beroende av kvalitativa undersökningar, t.ex. enkätundersökningar.

Det finns en del svårigheter när det gäller datainsamlingen för de olika miljömålen. Miljömålsrådet har särskilt pekat på kultur- miljöområdet och inomhusmiljön, som saknar finansierad dataförsörjning. Särskilda medel från rådet har satsats på att utveckla miljöövervakningsprogram för dessa områden inom ramen för miljömålsuppföljningen. I den fördjupade utvärderingen 2008 lyfte miljömålsansvariga myndigheter fram förslag till förbättringar och utveckling av dataförsörjningen. Förslagen omfattar ett stort antal områden – allt från besvärindikatorer för luftföroreningar, luftkontroll, behov av kompletterande miljöövervakningsinsatser inom olika områden, förbättrat statistikunderlag och kunskapsuppbyggnad om kemikalier till enhetliga standarder och mätmetoder för biologisk mångfald. Förslagen finns samlade i bilaga till den fördjupade utvärderingen *Miljömålen – nu är det bråttom!* Miljömålsansvariga myndigheter har också som underlag till utredningen svarat på vilka behov av utvecklad dataförsörjning de har identifierat, och vilka hinder de har sett.

En stor del av de brister och utvecklingsbehov som är identifierade gäller tillgång till data och resurser för att utveckla och kvalitetssäkra data. Flera av de miljömålsansvariga myndigheterna framför även att samordningen av olika inventeringar behöver förbättras, och att gemensam metodik behövs för att resultaten ska bli användbara. Nya och utvecklade data samt mer samordning för dataförsörjningen och databaser efterfrågas alltså. Ett annat problem som framförs är att miljöövervakningens datainsamling inte är helt anpassad till miljömålsuppföljningen och andra rapporteringskrav.

För de flesta av miljömålen för naturtyper – Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen

fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv – saknas data för att fullt ut kunna bedöma utvecklingen mot målet. I många fall saknas data för att kunna följa förändringar i t.ex. kulturmiljön, bl.a. inom miljö-kvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap och Levande skogar. Uppföljningen av kvalitativa värden behöver utvecklas. Länsstyrelsernas inventeringar och uppföljningar utgör centrala datakällor för dessa mål. Uppföljningen av de nationella målen är därmed beroende av länsstyrelsernas arbete. Resursbrist hos länsstyrelserna, bl.a. brist på personal som arbetar med frågorna, blir på så sätt ett hinder för dataförsörjningen.

För Giftfri miljö är det angeläget med data som i högre grad omfattar ämnen som används i dag och som misstänks kunna orsaka skada på hälsa och miljö. Nuvarande miljöövervakning omfattar inte de tusentals ämnen som sprids diffust via varor och konstruktioner. För att få en uppfattning om hur sådana kemiska ämnen sprids och påverkar miljön finns behov av att redovisa data om hur de används och förekommer. För Säker strålmiljö finns behov av data för att verifiera att den strålning från elektromagnetiska fält som allmänheten exponeras för är fortsatt låg. Sådan dataförsörjning håller på att utvecklas genom Strålsäkerhetsmyndighetens miljöövervakningsprogram. För Bara naturlig försurning behöver uppföljningen förbättras inom flera områden, t.ex. då det gäller GROT-uttag i skogsbruket (grenar, rötter och toppar) och utsläpp av luftföroreningar från sjöfart.

4 Miljödata från många källor

4.1 Miljöövervakning

4.1.1 Miljöövervakning av den yttre miljön

Miljöövervakning – dvs. undersökningar och mätningar som syftar till att regelbundet följa tillståndet i utomhusmiljön – är avgörande för att kunna sätta kvalitetsmål för miljötillståndet. De långa tidsserier av miljödata som Sverige har byggt upp, bl.a. genom miljöövervakning, är unika i ett internationellt perspektiv³.

Miljöövervakningen omfattar endast mätningar i den yttre miljön och i naturmiljön och är inriktad på att mäta miljö-

³ Miljömålsrådet, 2008.

tillståndet⁴. Den kan därför inte täcka den data- och informationsförsörjning som behövs för att följa upp alla miljökvalitetsmål med tillhörande aspekter, t.ex. sådana som rör inomhusmiljö. De data som genereras genom miljöövervakningen kan inte heller användas för att mäta de samhällsomställningar eller de förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen som behöver komma till stånd inom en generation, eftersom den mäter effekter i miljön. En viss frustration har uttryckts av de målsansvariga myndigheterna med anledning av miljöövervakningens begränsningar. Naturvårdsverket har identifierat att miljöövervakningen kan följa upp cirka 20 av dagens totalt 72 delmål⁵.

En översyn av miljöövervakningen gjordes 1999 i syfte att samordna miljöövervakningen och miljömålsuppföljningen. Denna översyn ledde till vissa förändringar av övervakningen avseende vilka parametrar som mäts och på vilket sätt de mäts. Miljömålsrådet konstaterade i sin första fördjupade utvärdering, 2004, att dataförsörjningen trots översynen att miljöövervakningen endast delvis fungerade för miljökvalitetsmålen⁶. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2006 gav regeringen därför verket i uppdrag att åiterrapportera hur översynen av miljöövervakningsprogrammen lett till ökad anpassning till uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket skulle också bedöma effekterna av andra insatser som genomförts tidigare. Miljöövervakningsprogrammen ses över löpande, bl.a. med syfte att öka samordningen med miljömålsuppföljningen.

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion i uppgift att ansvara för att genomföra miljöövervakningen, beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen samt se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga. När Miljömålsrådet tillsattes i samband med att uppföljningssystemet etablerades ersatte rådet den miljöövervakningsnämnd som dessförinnan hade bistått Naturvårdsverket i frågor om miljöövervakning. Avsikten var att stärka miljöövervakningen och samordningen av dataförsörjningen för uppföljningen av miljökvalitetsmålen.

Miljömålsrådets verksamhet och miljöövervakningen finansieras genom anslaget till Naturvårdsverket för miljöövervakning m.m. Miljömålsrådet beslutar om fördelning av medel till miljöövervak-

⁴ Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2009, villkor för anslagspost 1.2 ap. 1 miljöövervakning.

⁵ Naturvårdsverket Dnr 721-738-05 Mm 2005-11-29.

⁶ Miljömålsrådet, 2004.

ning och miljömålsuppföljning. Rådets beredningsgrupp för miljöövervakning bereder de beslut som Miljömålsrådet behöver fatta om miljöövervakningens inriktning och fördelning av medel mellan miljöövervakningens programområden. Särskilda samordningsgrupper diskuterar mer i detalj utformningen och inriktningen av respektive programområde för miljöövervakningen. Därutöver finns Miljömålsrådets beredningsgrupp för miljömålsuppföljning, som bereder beslut till Miljömålsrådet som berör indikatorer, årlig uppföljning och fördjupad utvärdering av miljömålen.

Anslaget för miljöövervakning m.m. är uppdelat i olika anslagsposter. För 2009 gäller att Miljömålsrådet får fördela högst 192 836 000 kronor till övervakning av tillståndet i den yttre miljön, inklusive viss internationell rapportering. Miljömålsrådet får fördela högst 27 500 000 kronor till miljömålsuppföljning. Inom anslaget finns även en anslagspost för utsläpp och avfall och utvecklingsarbete för internationell rapportering på 60 720 000 kronor. Denna anslagspost disponerar Naturvårdsverket självt, dvs. Miljömålsrådet fördelar inte denna. Uppdelningen av anslaget i dessa anslagsposter kan ha bidragit till att samordningen och möjligheterna att utnyttja data inte är optimala i miljömålsuppföljningen.

4.1.2 Miljöövervakning behöver definieras

Miljöövervakning bedrivs förutom av Naturvårdsverket även av andra myndigheter, både i egen regi och på uppdrag av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket konstaterade i ett regeringsuppdrag som syftade till att ge förslag till hur miljöövervakningen skulle kunna stärkas genom ett förtydligat sektorsansvar för miljöövervakning, att flera sak- eller sektorsmyndigheter bedriver miljöövervakning, eller har verksamheter som ger stöd för miljöövervakning eller genererar data som kan användas vid miljömålsuppföljningen. Verket föreslog inte något tydligare sektorsansvar, men ansåg att begreppet miljöövervakning behövde förtydligas och föreslog en definition av miljöövervakning som utgörs av följande två delar⁷:

- Egentlig miljöövervakning: Undersökningar i form av mätningar, inventeringar eller kartläggningar som syftar till att fortlöpande och regelbundet följa tillståndet i utomhusmiljön

⁷ Naturvårdsverket Dnr 721-738-05 Mm 2005-11-29.

och de effekter som samlade miljöstörningar orsakar för naturmiljö, och som kan användas för att bedöma miljörisker för kulturmiljö och människors hälsa. I syftet med verksamheten ingår att bedöma hotbild, följa upp och ge underlag för miljömål och internationella överenskommelser, bedöma effekter av åtgärder eller få fram underlag för att genomföra åtgärder.

- Stödjande verksamhet för miljöövervakning: Verksamheter som ger underlag för, underlättar eller använder sig av information från egentlig miljöövervakning. Det kan handla om recipientkontroll eller lagring av data från miljöövervakning, provbankning av material från miljöövervakning, utvärderingar och modelleringar som bygger på data från miljöövervakning, liksom oregelbundna och tillfälliga mätningar, inventeringar och kartläggningar av miljötillstånd och miljöeffekter i utomhusmiljön.

En definition av begreppet miljöövervakning och vad den ska kunna svara på skulle behöva fastställas. Det skulle kunna bidra till att förväntningarna och kraven på dataförsörjning från miljöövervakningen i förhållande till miljökvalitetsmålen blir mer realistiska.

Det sektorsansvar för miljöfrågor som flera myndigheter har inbegriper att även bistå med dataförsörjning för miljökvalitetsmålen inom myndigheternas respektive verksamhetsområde (se vidare PM 10). Det kan på så sätt utgöra ett komplement till den nationella miljöövervakning som Naturvårdsverket bedriver. Ett separat sektorsansvar för miljöövervakning är då inte relevant. Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen har presenterat förslag till miljöövervakningsprogram inom respektive myndighets ansvarsområde inom miljömålssystemet. Dessa program saknar dock finansiering. Riksantikvarieämbetet framför i ett regeringsuppdrag att finansieringen av en strategisk och långsiktig övervakning av kulturmiljön bör ske inom ramen för en samlad miljöövervakning och menar att den bör rymmas inom anslaget för miljöövervakning⁸. I Socialstyrelsens förslag till uppföljningssystem för inomhusmiljön anser myndigheten att finansieringen behöver utredas vidare⁹. Finansieringen av dessa programområden för miljöövervakning skulle kunna rymmas inom de berörda

⁸ Riksantikvarieämbetet, mars 2008 dnr 303-03116-2007.

⁹ Socialstyrelsen, 2006.

myndigheternas sektorsansvar för miljöfrågor enligt principen om sektorsansvar och särskilt sektorsansvar för miljö.

Utredningen om Naturvårdsverket anser att samordningen av miljöövervakningen behöver öka. Den föreslår att Naturvårdsverket ges ett samordnande ansvar för all miljöövervakning samt att de myndigheter som bedriver miljöövervakning ska vara skyldiga att rapportera om detta till verket för att verket ska kunna få en så heltäckande bild som möjligt över de undersökningar som genomförs. Det skulle ge Naturvårdsverket bättre verktyg för att utöva sin samordnande roll. Utredningen om Naturvårdsverket bedömer att verket behöver en resursförstärkning med två nya tjänster för ändamålet¹⁰.

4.1.3 Föreskriftsrätt för miljöövervakning

Flera utredningar framför att Naturvårdsverkets begränsade föreskriftsrätt för miljöövervakning försvårar möjligheten att kräva en enhetlig rapportering och insamling av miljödata. Utredningen om Naturvårdsverket och Havsmiljöutredningen föreslår att Naturvårdsverkets föreskriftsrätt utökas.

I propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* som regeringen lämnade till riksdagen i mars 2009 tar regeringen upp miljöövervakningens betydelse för uppföljningen av havens tillstånd¹¹. Där behandlas även problemet med den splittrade ansvarsfördelningen för miljöövervakning, särskilt för havsmiljön. Regeringen anser i denna proposition att Naturvårdsverket bör få ökad föreskriftsrätt beträffande övervakningen av miljötillståndet i havet. Regeringen konstaterar dock att frågan är generell för all miljöövervakning, och att man bör avvakta med att ta slutlig ställning tills Utredningen om miljömålssystemet har lämnat sitt betänkande¹².

Utredningen om miljömålssystemet har inte särskilt utrett frågan om att utöka Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för miljöövervakning. Det finns dock behov av att miljödata i högre grad tas fram med kvalitetssäkrade metoder som gör det möjligt att jämföra information från olika källor. Hur föreskriftsrätten för miljöövervakning skulle kunna utformas behöver dock analyseras vidare. Det

¹⁰ SOU 2008:62.

¹¹ Prop. 2008/09:170.

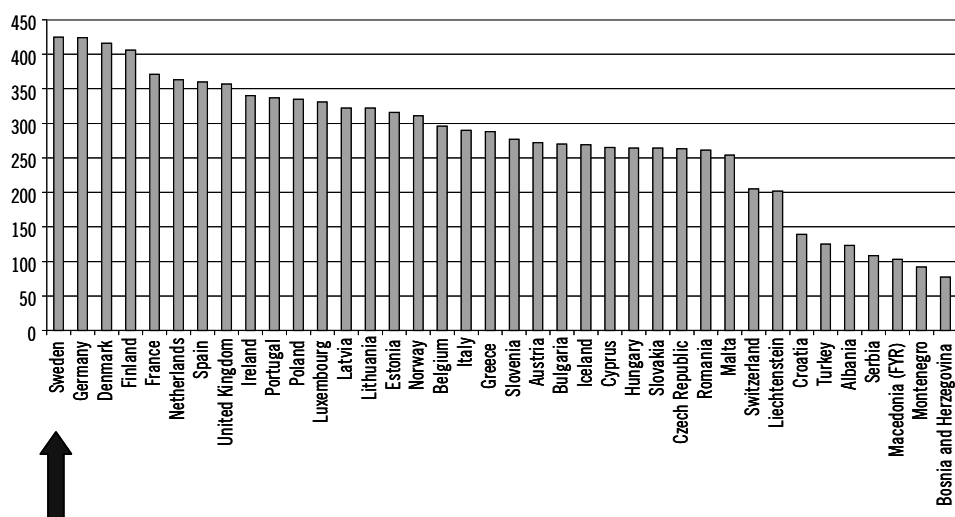
¹² Prop. 2008/09:170.

är inte enbart de data som finansieras via Naturvårdsverkets anslag för miljöövervakning som kan behöva föreskriftsrätt. Med en bredare tolkning av dataförsörjning för miljömålsuppföljning kan frågan om kvalitetssäkrade data behöva behandlas med bredare ansats. Flera frågor uppstår, bl.a. vilket eller vilka lagrum som en föreskrift kan knytas till, hur andra myndigheters dataförsörjning och miljöövervakning kan komma att påverkas och om föreskriftsrätten och föreskriften kan vara generell för alla miljödata.

4.2 Den internationella rapporteringen

Genom en rad internationella överenskommelser och EG-direktiv rapporterar Sverige data om miljöpåverkan och miljötillstånd. I flertalet fall är det liknande frågor som följs upp på EU-nivå eller internationellt som följs upp i miljömålssystemet. Sverige är ett av de länder i Europa som åtagit sig flest rapporteringar med för närvarande 377 rapporteringar registrerade i EEA:s Reporting Obligations Database (ROD)¹³. En jämförelse från början av 2009 ger nedanstående bild.

Rapporteringskrav per land i Europa inklusive avslutade krav (från 2009)



Källa: EEA.

¹³ <http://rod.eionet.europa.eu>

Nedan följer några av de överenskommelser och direktiv med tillhörande rapportering som också används för miljömålsuppföljningen.

- FN:s klimatkonvention
- Kyotoprotokollet
- EU:s handelssystem med utsläppsrätter av klimatgaser
- EU:s övervakningsmekanism för koldioxid och andra växthusgaser
- Ramdirektivet för luft
- Utsläppstakdirektivet
- Konventionen om transport av långväga luftföroreningar
- Avloppsdirektivet
- Slamdirektivet
- Ramdirektivet för vatten
- Helcom
- Kievprotokollet under Århuskonventionen
- EG-förordningen om rapportering av farliga ämnen
- Art- och habitatdirektiven

Den internationella rapporteringen koordineras till stor del av Europeiska miljöbyrån. EEA har till uppgift att förse de politiska beslutsfattarna och allmänheten med information om miljötillståndet i Europa och följa upp effekterna av miljöpolitiken. Dataförsörjningen samordnas genom nätverket EIONET (European Environment Information and Observation Network) som utgörs av EEA:s 32 medlemsländer. Naturvårdsverket samarbetar med EEA genom att vara så kallad National Focal Point, NFP, i EIONET. Två personer inom Naturvårdsverket sköter denna funktion. Sverige har 32 experter från 8 myndigheter som deltar i nätverket. Nätverket täcker 24 olika expertområden, alltifrån klimatförändringar, vatten och avfall till transporter och hälsa. Med de data som samlas in genom nätverket från medlemsländerna har sex omfattande rapporter om miljön i Europa getts ut av EEA. Den senaste, *Miljön i Europa – en fjärde utvärdering*, ger en översikt över läget i 53 länder i Europa, Kaukasus och Centralasien. Nästa rapport om miljötillståndet i Europa är planerad att publiceras hösten 2010. Dessa rapporter kan till innehåll jämföras med de rapporter som tas fram inom miljömålssystemet.

I den fördjupade utvärderingen 2008 anser Miljömålsrådet att det kan finnas en potential i att öka användningen av miljödata från den internationella rapporteringen för att följa upp miljömålen.

Datamängderna för den internationella rapporteringen är omfattande. Det bör också vara möjligt att modifiera datainsamlingen så att den är bättre anpassad till miljömålsuppföljningen både nationellt och regionalt¹⁴.

Utredningen har frågat de miljömålsansvariga myndigheterna i vilken mån den internationella rapporteringen används för uppföljning av miljömålen och vilken potential som finns att använda den i större utsträckning. För Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning används den internationella rapportering som görs till klimat- och luftkonventionerna. Sverige ska enligt luftvårdskonventionen (CLRTAP) vart femte år rapportera utsläpp av luftföroreningar. En anpassning till miljömålsuppföljningen har gjorts genom att utsläppen från och med 2006 års data kan redovisas på såväl länsnivå som kommunnivå för ett 20-tal olika luftföroreningar och växthusgaser. Data kommer därmed också att kunna användas för att följa upp regionala och lokala miljömål. Ingen ytterligare anpassning eller användning har identifierats inom dessa områden.

Skyddande ozonskikt har inte några andra behov att använda den internationella rapporteringen än vad som redan görs. Vissa data som rapporteras till World Ozone and Ultraviolet Radiation Data Centre används. Säker strålmiljö använder programmet för strålmiljöövervakning, både för att följa upp miljökvalitetsmålet och för internationell rapportering. För delmålet om avfall inom God bebyggd miljö har kraven på internationell rapportering enligt EU:s avfallsstatistikförordning bidragit till att statistiken förbättrats även nationellt. I samband med datainsamlingen 2007 ställdes frågor om livsmedelsindustrins hantering av matavfall som var särskilt anpassade för uppföljningen av delmålet. Även för trafikbuller ställs EU-krav på uppföljning, vilket på sikt kan gynna uppföljningen av delmålet. För Ett rikt växt- och djurliv används rapportering till EU inom ramen för habitatdirektivet. Rapporteringen till konventionen om biologisk mångfald skulle enligt Naturvårdsverket eventuellt kunna utnyttjas för miljömålsuppföljningen i större utsträckning.

För Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap och Storslagen fjällmiljö används inte den internationella rapporteringen som underlag för uppföljning. Anledningen till detta är att dessa mål av

¹⁴ Miljömålsrådet 2008.

målsansvariga myndigheter bedöms vara nationella till sin karaktär. För de delar som rör vatten kommer data för uppföljningen av vattendirektivet att bli användbara. För de delar under Hav i balans samt levande kust och skärgård som Fiskeriverket lämnar underlag till används resultatet bl.a. från det arbete som sker inom ICES (Internationella Havsforskningsrådet). Även rapporteringen inom ramen för det marina direktivet förväntas kunna komma att användas framöver.

Ett problem som de målsansvariga myndigheterna lyfter fram är att periodiciteten för de internationella rapporteringarna inte sammanfaller med den fyraåriga periodicitet som gäller för de fördjupade utvärderingarna inom miljömålssystemet. Det kan dock vara svårt att påverka periodiciteten av den rapportering som kommer från direktiv inom EU och andra internationella överenskommelser.

4.4 Officiell statistik och miljöräkenskaper

Den officiella statistiken ger också underlag till miljömålsuppföljningen. Riksdagen har beslutat att det ska finnas officiell statistik för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Regeringen avgör i enlighet med riksdagens beslut inom vilka ämnesområden och statistikområden officiell statistik ska produceras, och vilka myndigheter som ska ha ansvar för statistiken. Den statistikansvariga myndigheten bestämmer vilka objekt och variabler som ska undersökas, vilka statistiska mått och redovisningsgrupper som ska användas, periodicitet m.m. Detta avgörs i samråd med användare av statistiken och med hänsyn till de krav som EU ställer.

I och med statistikreformen decentraliserades ansvaret för den officiella statistiken. Statistiska centralbyrån (SCB) fick ansvaret för sektorsövergripande statistik, medan andra myndigheter fick ansvaret för statistik inom sina verksamhetsområden. För att stärka samordningen och överblicken inrättades ett råd för Sveriges officiella statistik. Detta råd behandlar principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt frågor om hur uppgiftslämnandet kan underlättas. Rådet ska verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna och för att ett statistiknätverk utvecklas och förvaltas. Rådet med tillhörande kansli är placerat vid SCB. I rådet är för närvarande

generaldirektörerna för Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Energi-myndigheten, SIKA, Jordbruksverket och Skolverket ledamöter. Ledamotskapet cirkulerar mellan de statistikansvariga myndig-heterna.

Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och SCB har delat ansvar inom området miljö enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Ansvaret fördelas enligt följande:

- Utsläpp: Naturvårdsverket
- Avfall: Naturvårdsverket
- Miljötillstånd: Naturvårdsverket
- Miljöbalkens tillämpning: Naturvårdsverket
- Kemikalier, försäljning och användning: Kemikalieinspektionen
- Miljöekonomi och hållbar utveckling: SCB
- Gödselmedel och kalk: SCB
- Markanvändning: SCB
- Vattenanvändning: SCB

Naturvårdsverket är alltså ansvarig myndighet för den officiella statistiken för utsläpp, avfall och miljötillstånd. Naturvårdsverket har gett SMED-konsortiet (Svenska MiljöEmissionsData, bestående av IVL, SLU, SMHI och SCB) i uppdrag att stödja Naturvårdsverket i arbetet med internationell rapportering vad gäller utsläpp till luft och vatten samt inom avfallsområdet under åren 2006–2014.

En annan del i den officiella statistiken är miljöräkenskaperna, som är satelliträkenskaper till nationalräkenskaperna. Det är ett informationssystem som med hjälp av statistik beskriver samband mellan miljö och ekonomi. Miljöräkenskaper används bl.a. som ett stöd i uppföljningen av miljömål. Miljöräkenskaperna består av miljöskyddskostnader, som mäter investeringar, och löpande kostnader, som syftar till att behandla eller förebygga utsläpp. De omfattar också en miljöföretagsdatabas, som samlar information om Sveriges miljöföretag. Miljöräkenskaperna finansieras dels genom anslag, dels via forskningsmedel från bl.a. Eurostat. De utgår från branscher, hushåll och offentliga myndigheter. De områden som hittills ingår är utsläpp till luft och vatten, avfall, energianvändning, materialflöden, kemikalier, miljöskyddskostnader, miljöföretag, miljöskatter och miljösubventioner samt naturresurser.

4.5 Regional och lokal miljöövervakning och miljömålsuppföljning

Länsstyrelserna har samordningsansvar för miljöövervakningsprogrammen i respektive län. Naturvårdsverket ansvarar för samordningen mellan nationell och regional miljöövervakning. Anslaget för miljöövervakning m.m. som disponeras av Naturvårdsverket finansierar cirka 20 procent av den regionala miljöövervakningen. Även andra anslag som Naturvårdsverket disponerar används för övervakning, t.ex. anslaget för biologisk mångfald för att inventera djur- och växtliv och anslaget för kalkningsprogrammets genomförande. Därtill kommer finansiering från vatten- och luftvårdsförbund, kommuner och landsting m.fl.¹⁵

I samband med att miljömålssystemet infördes fick länsstyrelserna i uppdrag att utveckla ett regionalt uppföljningssystem. Då bildades RUS-projektet (Regionalt UppföljningsSystem) med syfte att ta fram regionala indikatorer för uppföljning. RUS har sedan dess utvecklats till att bli länsstyrelsernas samordningsorgan för miljömålsuppföljningen. Genom RUS samordnas regional utveckling och uppdatering av indikatorer och dataförsörjning. En huvuduppgift för RUS är att årligen uppdatera de gemensamma regionala indikatorerna (RUS-indikatorerna) på Miljömålsportalen. RUS finansieras via Miljömålsrådet och fyller en viktig funktion i miljömålsuppföljningen.

4.6 Kommunernas och näringslivets bidrag till miljömålsuppföljningen

Enligt utredningens direktiv ska näringslivets och kommunernas roll i miljömålsarbetet analyseras, och förslag ska lämnas till hur deras insatser kan tas till vara på ett tydligare sätt. Utredningen har frågat de miljömålsansvariga myndigheterna om vilka möjligheter de ser att i större utsträckning använda uppgifter från näringsliv och kommuner för att följa upp målen.

Flera miljökvalitetsmål är till stor del beroende av uppgifter från kommunerna för att kunna följas upp. Detta gäller t.ex. utsläpps- och belastningsdata för Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning. Även inom God bebyggd miljö finns områden som är beroende av kommunernas data, men som inte täcks av

¹⁵ Miljömålsrådets användning av medel 2007 (Dnr 721-5125-08 Mm).

miljöövervakningen. Detta gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, buller, tillgång till grönområden och inomhusmiljö. Uppföljningen sker därför med stöd av en årlig miljömålsenkät som tagits fram genom samarbete mellan Boverket och RUS. Genom enkäten följs delmålet om planeringsunderlag upp.

Kommunernas insatser är avgörande för att få fram kvalitetssäkrade data. Det är dock stora skillnader i miljöövervakningen i olika kommuner. En del kommuner har omfattande övervakning, medan andra saknar långsiktiga program¹⁶. Det är också stora skillnader i fråga om tillgången på statistik mellan olika områden och mellan olika branscher/sektorer i samhället. Inom några branscher i det svenska näringslivet tar man årligen fram statistik om olika miljöaspekter. Sådan statistik skulle kunna utvecklas för att användas i miljömålsuppföljningen¹⁷. En del av avfallsstatistiken kommer från renhållningsbranschen. Kommunernas rapporteringar bygger ofta på data från näringslivet. Uppföljningen av Giftfri miljö görs till stor del med hjälp av data från Produktregistret vid Kemikalieinspektionen, som företagen rapporterar till.

För Levande skogar är underlag från kommuner och näringsliv nödvändiga, t.ex. för att följa upp storleken på de frivilliga avsättningarna av skogsmark eller hänsynen till kulturmiljöer. Sådana uppgifter kan ingå i näringslivets eller kommunernas certifieringsystem. Ett problem är att delar av näringslivet av kommersiella skäl inte har velat lämna ut sina uppgifter. Detta gör det svårt att följa upp målet. Det är också svårt att göra sammanställningar av dessa data, eftersom metoderna och kriterierna för uppföljning skiljer sig åt mellan företagen.

För Ett rikt odlingslandskap kan kommunerna bidra med data på arealen ängs- och betesmarker samt antal småbiotoper som sköts utanför miljöersättningssystemet. Även lantbrukssektorn kan bidra med sådana uppgifter. Hur det kan genomföras behöver i så fall utredas vidare.

För miljökvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv används data från kommuner och näringsliv i relativt liten utsträckning.

¹⁶ SOU 2008:62.

¹⁷ Miljömålsrådet 2008.

4.7 Andra miljödata

Statistiska centralbyrån har sammanställt den officiella miljöstatistiken och näraliggande miljöinformation¹⁸. Där framgår att det utöver det som förordningen (2001:100) om officiell statistik beskriver som miljöstatistik finns en mängd andra områden som är starkt kopplade till miljö- och naturresursfrågor. En del områden, som t.ex. fiske-, energi- och transportstatistik, är till stor del officiell statistik men ligger utanför ämnesområdet miljö. I Sverige produceras också en mängd annat datamaterial som kan användas i informationssyfte på miljöområdet och för miljömålsuppföljningen. Branschorganisationer som Avfall Sverige, Förpacknings- och tidningsinsamlingen, Svensk Däckåtervinning, Svensk Fjärrvärme, Plast- och kemiföretagen samt Skogsindustrierna är aktiva användare och producenter av data. Inom vattenområdet tar SMHI, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), SCB, Naturvårdsverket, Smittskyddsinstitutet (SMI) och Svenskt Vatten fram relevant statistik. Statistik kring biologisk mångfald tas fram och förvaltas av olika institut och organisationer på uppdrag av Naturvårdsverket, t.ex. fågelinventeringar som görs av Sveriges Ornitologiska Förening. SLU ansvarar för att rödlistade arter finns i ArtDatabanken samt för Markinventeringen och Riksskogstaxeringen. Brottsförebyggande rådet (Brå) och Naturvårdsverket tar fram statistik kring miljöbalkens tillämpning i form av anmälda och fastställda brott och miljöstraffavgifter.

Alla dessa datafångster kan på olika sätt användas i miljömålsuppföljningen. Det bygger dock på att berörda myndigheter känner till att dessa data finns och att de är tillgängliga och av god kvalitet.

5 Tillgänglig miljöinformation

Statistik och miljöinformation ligger till grund för viktiga beslut om utvecklingen inom olika sektorer i samhället. De är några av de viktigaste instrumenten för att följa upp miljö kvalitetsmålen och utvecklingen i miljön på EU-nivå, nationellt och lokalt. Århuskonventionen, som ger alla rätt att få tillgång till miljöinformation, har skrivits under av såväl Sverige som EU. Den knyter samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter.

¹⁸ SCB, 2008.

Bilden av hur data flödar mellan myndigheter är komplex. Systemet med avgiftsbelagda data innebär t.ex. att vissa myndigheter och kommuner inte har tillgång till de data som de behöver i sitt arbete. Att avgiftsbelägga data sätter även begränsningar för forskare och andra experter, och hindrar därigenom att ny kunskap kan tas fram. Att uppgifter från företag som skulle kunna vara användbara för miljömålsuppföljningen inte blir tillgängliga på grund av sekretess eller andra orsaker är också en försvårande faktor.

5.1 Kostnader för miljödata

Miljömålsrådet konstaterade i sin fördjupade utvärdering att det är kostsamt att ta fram miljödata och att det är angeläget att data som tas fram för andra ändamål även kan användas i miljömålsuppföljningen. Detta gäller såväl målmyndigheters som sektorsmyndigheters data. Rådet föreslår att det bör utredas om det är möjligt med en högre grad av anslagsfinansiering i stället för avgiftsfinansiering för bl.a. Lantmäteriets och SCB:s dataproduktion¹⁹. Frågan om fria data diskuteras också inom EU. Europeiska miljöbyrån, EEA, har uttryckt att "en stor del av naturen är allmän egendom och ägs av alla". Detta bör enligt EEA även gälla för miljödata och miljöinformation. Genomgående i dessa diskussioner poängterar EEA att investeringar, t.ex. övervakningssystem, som gäller data som syftar till att informera allmänheten bidrar till att beslut kan grundas på bättre kunskap. Enligt EEA är trenden att nyttjandet och tolkningen av data och miljöinformation alltmer bestäms av användarna. För att underlätta detta är det nödvändigt med fria och tillgängliga data. Kostnaderna för att göra data tillgängliga behöver därför förhålla sig till mervärdet av att flera aktörer kan använda och analysera dem.²⁰

För den information som enligt nationell rätt är tillgänglig för vidareutnyttjande ska bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003, det s.k. PSI-direktivet (Public Sector Information), tillämpas. Direktivet innehåller bl.a. villkor för vidareutnyttjande av information som berör avgiftsprinciper och öppenhet. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet har utrett hur ett korrekt införande av PSI-direktivet kan

¹⁹ Miljömålsrådet 2008.

²⁰ Jacqueline McGlade, EEA, 3rd November 2008 JMC/nba Ref.: 2008/D/1459.

säkerställas. Ett förslag presenterades i juni 2009. Enligt arbetsgruppens förslag ska PSI-direktivets bestämmelser införlivas med svensk rätt genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Med vidareutnyttjande av information avses enligt förslaget användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna förvaras hos myndigheten. Det kan t.ex. gälla insamlade data. Den föreslagna lagen anger att ett tak ska införas för intäkter från avgifter som en myndighet tar ut för vidareutnyttjande av handlingar. Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande får de samlade avgiftsintäkterna inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Myndigheterna ska fastställa avgifter och andra villkor för vidareutnyttjande i förväg. Villkoren ska vara relevanta för den typ av vidareutnyttjande som är aktuell²¹. Förslaget behandlas för närvarande inom Regeringskansliet och ska resultera i en skrivelse till riksdagen under hösten 2009.

Företag som påverkar miljön kan även genom 26 kap. 22 § miljöbalken åläggas att undersöka miljöeffekterna genom t.ex. recipientkontroll. Denna finansieras av verksamhetsutövarna. I propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* anser regeringen att det är rimligt att de aktörer som använder vatten eller påverkar dess kvalitet i relevanta delar står för genomförandet och kostnaderna när det gäller övervakningen av vattenmiljön. Det överensstämmer med principen att förorenaren ska betala (PPP) och med kraven på kostnadstäckning enligt ramdirektivet för vatten. Havsmiljöutredningen föreslår att vattenmyndigheterna bör ges rättsliga befogenheter att förelägga enskilda vattenanvändare att delta i eller bekosta övervakningsprogram. Regeringen utreder f.n. hur styrmedel kan användas för att uppnå bättre vattenkvalitet (*Styrmedel för bättre vattenkvalitet*, dir. 2008:157). Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 30 december 2009. Regeringen avser att därefter återkomma med eventuella åtgärder när det gäller verksamhetsutövers delaktighet i finansieringen av miljöövervakning.

Havsmiljöutredningen visade också att många myndigheter ansåg att det är problem med att data relaterade till havsmiljön är avgiftsbelagda. Havsmiljöutredningen föreslår därför att havsmiljörelaterade data som är framtagna med statliga medel ska vara fritt

²¹ Finansdepartementet, 2009.

tillgängliga för icke kommersiell verksamhet inom myndigheter, regionala organ, kommuner, universitet och högskolor. Den föreslår att anslagen omfördelas från myndigheter som köper in data till myndigheter som säljer data. Minskade intäkter på grund av att regionala organ och kommuner får tillgång till data avgiftsfritt föreslås täckas genom ökade anslag till berörda myndigheter.²² Förslaget får stort stöd av remissinstanserna, men många anser att havsmiljörelaterade data inte ska hanteras skilt från andra miljödata. Tillgängligheten av miljödata bör i stället ses över i ett helhetsperspektiv. I propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* anser regeringen dock att förslaget leder till en rad nya frågor. För vissa myndigheter är informationen en biprodukt av själva myndighetshandläggningen. För dessa är kostnaden att ta fram informationen marginell. För andra myndigheter, t.ex. Lantmäteriet, vars uppgift är informationsförsörjning är detta inte fallet. Där ska avgifterna täcka kostnaderna för produktion, uppdatering och ajourhållning förutom tillhandahållande.²³ Det är således oklart vilka kostnader som uppkommer för berörda myndigheter, hur de ska fördelas och om förslaget ska genomföras generellt eller för viss typ av information.

Tillgängligheten av data kan förbättras även på andra sätt. De många myndigheter som tar fram data genom miljöforskning har olika policy och prissättning på sina produkter. Utredningen om Naturvårdsverket föreslår att en enhetlig policy bör skapas för detta, i syfte att öka tillgängligheten av miljödata. På så sätt kan data som samlas in användas i flera sammanhang, vilket blir mer kostnadseffektivt och minskar risken för dubbelarbete.²⁴ Forskningen både producerar och nyttjar data, och forskarna har behov av tillgång till myndigheternas data. Vetenskapsrådet och SMHI har tillsammans beslutat inrätta en ny datatjänst för att förbättra tillgången till data för klimat- och miljöforskare. Därigenom kan användningen och nyttan av insamlade forskningsdata öka. Tjänsten placeras på SMHI²⁵.

Utredningen har frågat de miljömålsansvariga myndigheterna om deras kostnader för nuvarande dataförsörjning för miljö kvalitetsmålen. Den samlade bild som svaren ger visar att myndigheterna inte i någon större utsträckning har beräknat eller

²² Prop. 2008/09:170.

²³ Prop. 2008/09:170.

²⁴ SOU 2008:62.

²⁵ www.vr.se maj 2009.

uppskattat sina kostnader för miljömålsuppföljningen. Enligt EEA är det inte ovanligt att länderna inte vet vilka kostnader de har för mätning och rapportering inom miljöområdet. EEA har uppskattat att varje medborgare inom EU betalar 1–4 € om året för övervakning och rapportering enligt olika miljödirektiv. EEA konstaterar dock att bättre kunskap behövs om kostnaderna för miljöövervakning och utgifterna för miljöinformation²⁶.

5.2 Miljöinformation och statistiksekretess

Lagen om miljöinformation hos vissa enskilda organ (SFS 2005:181) behandlar rätten till miljöinformation och definierar i 2 § vad som avses med miljöinformation.

Med miljöinformation avses information om

1. miljön och faktorer som kan påverka miljön, och
2. hur människors hälsa, säkerhet och livsvillkor samt kulturmiljöer och byggnadsverk kan påverkas av miljön eller av sådana faktorer som kan påverka miljön.

Sekretesslagen ändrades i samband med att lagen om miljöinformation hos enskilda organ infördes 2005 och innebär att

11 § Om uppgift som omfattas av sekretess utgör sådan miljöinformation som avses i 2 § lagen (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ gäller sekretessen inte, om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Sekretess enligt 6 och 8–10 kap. gäller inte för uppgift om utsläpp i miljön. Lag (2005:183).

En del av svårigheterna med att tillgängliggöra miljöinformation beror på statistiksekretessen. SCB har i ett underlag till miljömålsutredningen beskrivit det regelverk som gäller kring sekretess för statistik från den officiella statistiken. SCB menar att dessa ändringar i sekretesslagen behövs för att kunna säkerställa att uppgifter blir tillgängliga för att därmed kunna vidta åtgärder för att åstadkomma en hållbar utveckling i miljön. När det gäller miljöinformation allmänt innebär regeln att uppgifter som är skyddade av statistiksekretessen kan lämnas ut efter en s.k. intresseavvägning. Det innebär att uppgifter skulle kunna lämnas ut

²⁶ Bernt Røndell, EEA.

om detta är viktigare än att sekretessen behålls kring de uppgifter som rör enskild. SCB:s generella inställning är att förtroendet för statistiksekretessen är viktigare än det allmännas intresse av tillgång till uppgifter. Statistiken är ett effektivt instrument för att belysa läget på olika områden som har betydelse för utvecklingen på miljöområdet. Därför är det också viktigt att statistikens villkor inte urholkas och att förtroendet från uppgiftslämnarnas sida inte minskar genom att sekretessen urgröps.

Balansen mellan statistiksekretess och behovet av tillgänglig miljöinformation uppmärksammas allt mer. En samlad policy behövs för hur statistiksekretessen för miljöinformation ska hantearas, bl.a. för att få tillgång till underlag för miljömålsuppföljningen.

5.3 Samordnad dataförsörjning – internationella initiativ

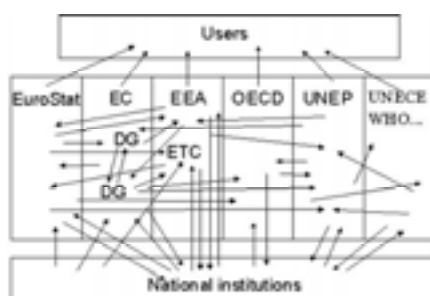
5.3.1 SEIS – samordnad informationsförsörjning

Fler än 70 av de flera hundra miljölagarna i EU innehåller krav på att medlemsstaterna ska rapportera om vissa aspekter av landets miljö. En stor mängd miljöinformation samlas därför in av myndigheter på olika nivåer. I nuläget är denna information inte tillgänglig vare sig i tid eller i ett format som kan användas av beslutsfattarna.

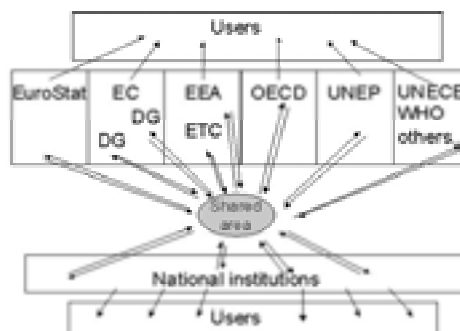
EU-kommissionen anser att insamling, analys och rapportering av miljöinformation i EU behöver förbättras och rationaliseras. Den menar att det finns behov av att upprätta ett gemensamt miljöinformationssystem inom EU. Kommissionen arbetar med ett förslag till system, SEIS (Shared Environmental Information System), som avser att sammanföra all nuvarande datainsamling och alla informationsflöden. Detta ska ske med hjälp av IT-stöd och satellitteknik. Systemet ska göra det lättare att använda den miljöinformation som redan finns och göra den tillgänglig vid källan på ett öppet och genomblickbart sätt.

Tanken med SEIS är att ge medlemsstaterna ett effektivt elektroniskt system till hjälp för att uppfylla de rapporterings-skyldigheter de har inom ramen för EU:s politik och bestämmelser på miljöområdet. Systemet ska effektivisera och rationalisera dataflödena och sänka kostnaderna för övervakning och rapportering. SEIS ska tillhandahålla mer sammanhängande miljöinformation till medlemsstaterna och EU:s institutioner.

En detaljerad plan för hur SEIS ska genomföras presenterades 2008. Kommissionen beslöt i april 2009 att ett lagförslag om att genomföra SEIS ska läggas våren 2010. Fram till dess ska genomförandeplan och konsekvensanalys tas fram som konkretiserar innebörden av lagförslaget. SEIS har fått starkt stöd, och i medlemsländerna finns det stora förväntningar på systemet. Inom Miljödirektoratet i EU poängteras dock att medlemsstaterna inte ska sluta arbeta med egna samordningsinitiativ i hopp om att SEIS ska lösa allt²⁷.



Nuvarande splittrade rapporteringssystem



SEIS skapar en delad yta som ger alla aktörer effektivare dataförsörjning

Statistiska centralbyrån har till utredningen lämnat ett förslag om att i Sverige utveckla ett sammanhållet statistiskt system inom miljöområdet. Miljöövervakningen och miljömålsuppföljningen innehåller stora dataunderlag. De aktörer som hanterar data presenterar statistik och miljöinformation på olika sätt. Ett miljöstatistiskt system skulle kunna bidra till att samordna den tillgängliga miljöinformationen och ge underlag för förbättringar och förslag till utveckling av statistik och sambandsbeskrivningar. Systemet kan också bidra till ökat fokus på möjliga förenklingar i uppgiftslämnandet. Ett sådant system kan också samordnas med EU-kommissionens arbete med SEIS.

²⁷ <http://ec.europa.eu/environment/seis>, Peter Wicks, DG Miljö, Bernt Røndell, EEA.

5.3.2 INSPIRE och GMES

Två andra initiativ som är under utveckling för att stimulera och tillgängliggöra miljöinformation är INSPIRE-direktivet (Infrastructure for Spatial Information in Europe) och GMES (Global Monitoring for Environment and Security). I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram är bättre information en nyckelfaktor för att förbättra beslutsunderlaget i miljöfrågor. Geografisk information har potential att presentera miljöinformation på ett sätt som kan förstås av alla medborgare.

Under 2007 trädde EG-direktivet INSPIRE (2007/2/EG) i kraft. Det övergripande syftet med INSPIRE-direktivet är att underlätta tillgången till information för den europeiska miljöpolitiken för att beskriva tillståndet i miljön, kunna följa förändringar och göra informationen offentlig samt att göra det lättare att använda geografisk information. Bland annat reglerar direktivet hur denna information ska byggas upp på ett enhetligt sätt och göras tillgänglig via Internettjänster. En stor del av den information som hanteras inom miljöområdet är lägesbunden och kan hanteras i GIS (Geografiskt InformationsSystem)²⁸. Sveriges genomförande av INSPIRE-direktivet sker genom att införa en miljöinformationslag och tillhörande förordning samt genom vissa ändringar i annan lagstiftning. Arbetet med att anpassa svenska författningar och regelverk till INSPIRE pågår. Senast den 15 maj 2009 skulle direktivet ha varit infört i svensk lagstiftning. Arbetet med att ta fram en ny lag och förordning till följd av INSPIRE är försenat och enligt den nya tidplanen beräknas lagen träda i kraft i juli 2010.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2010 att ett nytt anslag för INSPIRE uppförs på statsbudgeten om 50 miljoner kronor för åren 2010–2012. Det ska användas bl.a. för att finansiera samordningen av genomförandet av direktivet. Bättre tillgång till geografiska data och ökad möjlighet att sambearbeta information från olika sektorer bidrar till att effektivisera genomförandet av miljöpolitiken inom flera områden. Geografiska data ger värdefull information i arbetet med miljömålen, både för uppföljning av miljötillståndet och när det gäller insatser för att nå målen, t.ex. som underlag till konsekvensanalyser. Det är därför angeläget att den information som geografiska data inbringar samordnas med och blir tillgänglig för arbetet med miljö kvalitetsmålen. Det

²⁸ www.naturvardsverket.se

föreslagna anslaget bör därför kunna bli ett effektivt verktyg i det arbetet.

Ett geodataråd tillsatt av regeringen finns vid Lantmäteriet. Det har till uppgift att bereda frågor som berör Lantmäteriets samordningsroll för produktion, samverkan och utveckling inom området geografisk information och fastighetsinformation. I propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* gör regeringen bedömningen att INSPIRE kommer att skapa rättslig grund för att harmonisera information och tillhörande tjänster inom viktiga områden. Direktivet kommer även att bidra till att tillgången till information blir bättre och att problemen vid datadelning mellan myndigheterna minskar. INSPIRE-direktivet kräver inte att data ska vara avgiftsfria, men direktivets krav på datadelning mellan myndigheter kommer sannolikt att medföra att systemet med dataförsäljning mellan myndigheter kommer att minska²⁹.

Även GMES är ett geografiskt övervakningssystem med stöd av satellit. Det är ett gemensamt initiativ mellan EU-kommissionen och Europeiska rymdorganisationen (ESA) som syftar till att generera geografiska data med hög kvalitet genom observationer via satelliter. Tanken är att GMES och INSPIRE ska komplettera varandra³⁰. GMES-programmet ska utveckla tjänster inom områdena hav, land, atmosfär, risker, klimatförändringar och säkerhet.

5.4 Överväganden

5.4.1 Naturvårdsverket får ansvar för miljömålsuppföljning

Miljöövervakning kan inte leverera alla miljödata som behövs för att följa upp miljö kvalitetsmålen. Därför behöver underlag hämtas även från andra källor. Utredningen anser att samordningen av miljödataförsörjningen för miljö kvalitetsmålen bör ses i ett bredare perspektiv än enbart miljöövervakning.

Miljömålsrådet har för närvarande en samordningsroll för miljöövervakningen genom att det beslutar om miljöövervakningens programområden och fördelningen av medel till miljöövervakningen och miljömålsuppföljningen. Denna samordningsroll innebär alltså inte all den miljöinformation som behövs för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen. Utredningen anser

²⁹ Prop. 2008/09:170.

³⁰ <http://www.gmes.info>

därför att det finns behov av att inrätta en samordningsfunktion med en bredare inriktning för dataförsörjning i relation till miljömålen och miljöpolitiken. Detta kan effektivisera datainsamlingen. Naturvårdsverket har egentligen redan ett sådant ansvar enligt sin instruktion dels genom att härbärgera Miljömålsrådet, dels genom att vara statistikansvarig myndighet för vissa miljödata³¹. Utredningen anser dock att Naturvårdsverkets ansvar för samordningen bör stärkas och utvecklas och omfatta fler statistikområden än data som tas fram inom miljöövervakning. Därför föreslår utredningen att verket tar över Miljömålsrådets roll som samordnare av miljömålsuppföljningen och miljöövervakningen. Miljömålsrådet överförs till den av utredningen föreslagna politiskt sammansatta beredningen, som experter (se PM 8). Naturvårdsverket övertar en stor del av de arbetsuppgifter som Miljömålsrådets kansli utför (se vidare PM 10 och PM 14).

Naturvårdsverkets samordningsuppgift bör omfatta data som samlas in inom den officiella statistiken, den internationella rapporteringen och geografiska data som berör miljö. Samordningsuppgiften bör innehålla uppgifterna att

- koordinera underlagen till miljömålsuppföljningen, dvs. uppdatera indikatorer och samordna den årliga uppföljningen och de fördjupade utvärderingarna av miljö kvalitetsmålen
- formulera policyrelevanta frågor gällande dataförsörjning för miljöinformation, bl.a. i fråga om datasekretess och kostnader för data
- fastställa behov av utveckling av miljödata med särskilt fokus på uppföljning av miljö kvalitetsmålen även regionalt och lokalt
- utreda hur miljöinformationen ska lagras, dokumenteras och tillgängliggöras, t.ex. i form av databaser och webb lösningar, inklusive härbärgera Miljömålsportalen
- bevaka miljöinformationens intressen i fråga om internationella rapporteringar via direktiv och konventioner
- fungera som informationsförmedlare i internationella sammanhang gällande dataförsörjning och miljöinformation.

³¹ Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

Underlag för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen behöver som hittills tas fram av mål- och sektorsansvariga myndigheter och länsstyrelser samt vid behov av andra organisationer. Ansvariga myndigheter behöver vara överens om prognoser och kriterier för att bedöma måluppfyllelsen. Bedömningarna bör därför göras i samråd mellan berörda myndigheter. Naturvårdsverket behöver samverka med mål- och sektorsansvariga myndigheter liksom övriga myndigheter som har ansvar för officiell statistik inom miljöområdet och myndigheter som har näraliggande dataproduktion. Miljömålsrådets beredningsgrupp för miljömålsuppföljning kan fortsättningsvis användas för ändamålet, men representanter för SCB, Lantmäteriet, SMHI och eventuellt andra myndigheter som har miljöinformation av betydelse för miljömålsuppföljningen bör ingå. I en sådan grupp bör även ingå representanter för icke-statliga aktörer, dvs. näringsliv, kommuner och ideella organisationer. I dag beslutar Miljömålsrådet årligen om fördelning av anslaget Miljöövervakning m.m. Utredningen förutsätter att Naturvårdsverket även fortsättningsvis kommer att besluta om motsvarande medel till miljömålssystemets aktörer för att utveckla miljömålsuppföljningen med tillhörande dataförsörjning.

För miljöövervakningen kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av myndighetsgemensamma referensgrupper för respektive programområde. Berörda myndigheter förväntas även fortsättningsvis påverka utvecklingen av miljöövervakningen. Dock anser utredningen att detta görs mest effektivt i referensgrupper för respektive programområde inom miljöövervakningen. Därmed kan Beredningsgruppen för miljöövervakning upphöra.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med de förslag som lades av Utredningen om Naturvårdsverket i de delar som gäller att förstärka miljöövervakningen³². Utredningen om miljömålssystemet går dock något längre, eftersom förslaget även omfattar dataförsörjning ur ett bredare perspektiv än de data som samlas in inom miljöövervakningen. Resursbehovet för denna förstärkning framgår av utredningens konsekvensanalys.

³² SOU. 2008:62.

5.4.2 Bättre verktyg för tillgängliga och kvalitetssäkrade data

Ett miljöstatistiskt system kan vara ett verktyg som kan bidra till att samordna den tillgängliga informationen och ge underlag för förbättringar, förslag till utveckling av statistiken och för sambandsbeskrivningar samt bidra till ökat fokus på möjliga förändringar i uppgiftslämnandet. Utredningen anser att ett sådant system kan vara ändamålsenligt. Naturvårdsverket kan inom sitt samordningsansvar för dataförsörjning och miljömålsuppföljning framöver föreslå hur ett sådant sammanhållet statistiskt system inom miljöområdet på lämpligt sätt kan utvecklas. Systemet bör samverka med de ekonomistatistiska respektive socialstatistiska system som utvecklas vid SCB. Det kan också samordnas med EU-kommissionens arbete med SEIS, dvs. det miljödatasystem som avser att knyta ihop nuvarande datainsamling och alla informationsflöden som gäller miljödata inom EU.

Utredningen konstaterar också att det pågår många initiativ som syftar till att samordna, kvalitetssäkra och tillgängliggöra miljödata, både nationellt och internationellt. Utredningen ger därför inte några konkreta förslag i dessa frågor. Det gäller t.ex. frågan om att utöka Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för miljöövervakning. Utredningen anser att det finns behov av att miljödata i högre grad tas fram med kvalitetssäkrade metoder som gör det möjligt att jämföra information från olika källor. Hur föreskriftsrätten för miljöövervakning skulle kunna utformas anser utredningen behöver analyseras vidare. Det är t.ex. inte enbart de data som finansieras via Naturvårdsverkets anslag för miljöövervakning som kan behöva föreskriftsrätt. Även frågor om vilket eller vilka lagrum som en föreskrift kan knytas till, hur andra myndigheters dataförsörjning och miljöövervakning kan komma att påverkas och om föreskriftsrätten och föreskriften kan vara generella för alla miljödata behöver utredas. En annan fråga som utredningen anser behöver uppmärksammas och lösas är balansen mellan statistiksekretess och behovet av tillgänglig miljöinformation. En samlad policy behövs för hur statistiksekretessen för miljöinformation ska hanteras, bl.a. för att få tillgång till underlag för miljömålsuppföljningen. I Naturvårdsverkets föreslagna samordningsroll för miljödata och miljömålsuppföljning kan förslagsvis en sådan policy fastställas.

5.4.3 Bättre koordinering med internationell rapportering

Utredningen anser att den rapportering som görs till EEA bör koordineras med de rapporteringar som görs inom miljömålssystemet. På så sätt kan den internationella rapporteringen utnyttjas mer i miljömålsuppföljningen och vice versa. Det blir också möjligt med europeiska jämförelser om miljötillståndets utveckling i de olika länderna. Genom Naturvårdsverkets utökade samordningsansvar för miljömålsuppföljningen kan en integrering ske med den samordningsfunktion som finns på Naturvårdsverket för NFP-funktionen (National Focal Point) inom EEA-arbetet. Det bör kunna leda till en effektivisering av arbetet. Dessutom kan då den internationella rapporteringen i större utsträckning koordineras med och användas för rapporteringar inom miljömålssystemet och vice versa.

6 Indikatorer

6.1 Miljömålsindikatorer

Indikatorer kan ha olika syften, dels ett rent uppföljande syfte, dels ett kommunikationssyfte. En indikator som har ett kommunikationssyfte är till för att kommunicera ett problem eller ett behov och ska få beslutsfattaren att efterfråga mer information. Indikatorerna inom miljömålssystemet är underlag för att följa upp miljökvalitetsmålen, och används främst som verktyg för att följa upp hur miljötillståndet utvecklas. De har alltså huvudsakligen ett uppföljande syfte.

Kvalitetssäkrade data med långsiktiga tidsserier är en grundförutsättning för att en indikator ska kunna tas fram och användas för uppföljning med god kvalitet. Miljömålsindikatorerna kan dock inte svara för hela uppföljningen utan behöver kompletteras med andra kunskapskällor. I dagsläget finns cirka 100 indikatorer i miljömålssystemet, inklusive regionala och lokala indikatorer. De presenteras på Miljömålsportalen och uppdateras årligen. Miljömålsrådet ansvarar för att tillsammans med miljömålsansvariga myndigheter föreslå, kvalitetssäkra och vidmakthålla lämpliga indikatorer. Länsstyrelserna har i uppdrag att tillsammans med nationella myndigheter, andra regionala organ och kommunerna svara för ett regionalt uppföljningssystem.

Systemet med miljömålsindikatorer har ursprung i DPSIR-modellen, som Europeiska miljöbyrån har utvecklat från OECD:s förlaga. Bokstäverna DPSIR kommer från engelskans Driving forces (D), Pressure (P), State (S), Impact (I) och Response (R). Ett av huvudsyftena med modellen är att beslutsfattare ska kunna få en helhetsbild av hur ett miljöproblem uppkommer och utvecklas.

Drivkrafter (D) anger vilka aktiviteter, till exempel energianvändning, transporter, privat konsumtion eller industriell verksamhet, som ligger bakom ett miljöproblem.

Påverkan (P) beskriver den fysiska eller kemiska påverkan som orsakar problemet, t.ex. surt nedfall, utsläpp av miljöfarliga ämnen, skogsavverkning, vägbyggnad, exploatering av mark och vatten.

Status (S) anger kemiska och fysiska tillstånd i miljön som uppstått på grund av olika slags påverkan. Exempel: halter av miljöfarliga ämnen i luft, radonhalt i bostäder, cesiumhalt i mark och födoämnen, klimatförändringar, pH i sjöar, andel reglerade vattendrag, areal igenväxande åkrar och areal kvarvarande naturskogar.

Inverkan (I) visar vilka konsekvenser för bl.a. hälsa (t.ex. antal cancerfall), kulturmiljö (t.ex. korrosion på kulturhistoriskt värdefulla byggnader och monument), biologisk mångfald (t.ex. antal hotade arter), samhällsekonomi (t.ex. samhällskostnader förorsakade av luftföroreningar, antal bilolyckor på grund av vilt) och rekreation (t.ex. andel dåliga fiskevatten) det rådande miljötillståndet har.

Respons (R) anger åtgärder som görs för att minska eller lösa miljöproblemet, t.ex. skydd av skogar, myrar och vattenmiljöer, införande av tillståndsprövning för olika arbetsföretag, fastställande av gränsvärden för luftkvalitet, kalkning av sjöar och vattendrag. Begreppet respons används främst för att beskriva miljöpolitisk respons. Begreppet kan också användas för att beskriva frivilliga åtgärder som görs av bl.a. näringslivet för att eliminera eller minska negativ miljöpåverkan.

I de frågor om indikatorer som utredningen ställde till de miljömålsansvariga myndigheterna ingick en fråga om de anser att det i miljömålssystemet är möjligt att utveckla indikatorer som kan täcka hela DPSIR-kedjan. Den samlade bilden av svaren är att det nog är möjligt inom flera områden. De flesta målsansvariga myndigheter menar dock att DPSIR är en teoretisk tankemodell som är svår att använda i praktiken – åtminstone i indikatorsammanhang. Miljömålen är inte tydligt kopplade till samhällsomställningen, och av den anledningen har det varit svårt att forma indikatorer som

kopplar till åtgärder, t.ex. energieffektivisering och resurssnåla kretslopp.

6.2 Gröna nyckeltal och indikatorer för hållbar utveckling

När Miljömålsrådet tillsattes fick det i uppgift att vidareutveckla de "gröna nyckeltal" som Miljövårdsberedningen föreslog år 1998. Dessa nyckeltal är uppbyggda av flera indikatorer som speglar utvecklingen på några områden som är centrala för en miljömässigt hållbar utveckling. Flera av dessa gröna nyckeltal finns representerade i miljömålssystemets indikatorer, dock inte under beteckningen gröna nyckeltal. Dessa nyckeltal har t.o.m. 2007 använts i de ekonomiska vårpropositionerna och i budgetpropositionerna för att beskriva miljöutvecklingen.

Parallellt med miljömålsindikatorer och gröna nyckeltal finns också indikatorer för hållbar utveckling. I skrivelsen *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling* (skr. 2005/06:126) redovisas Sveriges strategi för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Till den finns en uppsättning av 87 indikatorer för hållbar utveckling. Tolv indikatorer har valts ut som huvudindikatorer under sex temaområden. Avsikten är att de ska ge en översiktlig bild av hållbar utveckling i Sverige. Bland dessa finns fyra indikatorer som berör miljö, klimat samt hållbar konsumtion och produktion inklusive energi. Dessa presenteras på Regeringskansliets webbplats. Senaste uppdateringen är från 2006.

6.3 Indikatorer för jämförelser

En ambition som har funnits i miljömålssystemet under lång tid är att länka samman hela kedjan av indikatorer internationellt–nationellt–regionalt–lokalt. Enligt Miljömålsrådet behöver det svenska miljömålssystemet närma sig de internationella presentationerna. Detta skulle bidra till att tillgodose användares behov av ett komplett system med indikatorer som kan jämföra förhållandena även internationellt, regionalt och lokalt.³³

Utredningen har bett de miljömålsansvariga myndigheterna att svara på i vilken mån det är möjligt att länka samman indikator-

³³ Miljömålsrådet 2008.

kedjan för miljö kvalitetsmålet på så sätt, och om det finns behov av att revidera och utveckla de befintliga indikatorerna. Att länka samman indikatorkedjan verkar vara möjligt för flera mål, dock inte med de befintliga indikatorerna. Det saknas antingen lokal upplösning eller internationella indikatorer. För vissa aspekter är det inte heller lämpligt med lokal upplösning på grund av känslig information eller för att kvaliteten på data blir för låg. För andra aspekter är det inte relevant. Flera målsansvariga ser behov av att revidera de befintliga indikatorerna för ett antal mål, och sådana revideringar pågår.

Ett problem med att få fram en bra indikator är datakvaliteten. Den nationella miljöstatistiken är uppbyggd för att besvara frågor på nationell nivå. Det är ofta skillnad mellan data som kommer från kommun- eller länsnivå och data som brutits ned från den nationella nivån. Detta innebär att datakvaliteten kan vara otillräcklig för redovisning på lokal nivå, särskilt för de minsta kommunerna. Rådigheten över miljö kvalitetsmålen på lokal nivå skiljer sig mellan målen. Detta påverkar vad som kan och bör följas upp lokalt.³⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) drev under 2004–2006 ett projekt med syfte att underlätta kommunernas miljöarbete genom att göra data i form av miljöindikatorer tillgängliga. Projektets förslag har 20 huvudindikatorer.³⁵

Länens samarbetsorgan RUS har utvecklat nationella indikatorer med regional upplösning, så att det i flera fall är möjligt att göra jämförelser mellan länen och i viss mån mellan kommuner. RUS-samarbetet är betydelsefullt för indikatorutvecklingen och har skapat samsyn och gemensamma definitioner. Det regionala arbetet med att uppdatera indikatorer och att bedöma måluppfyllelse fungerar väl. RUS har kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting i frågor som gäller gemensamma kommunala indikatorer på Miljömålsportalen. RUS arbetar för att den kommunala nivån för indikatorerna ska tillgodoses i ökad omfattning.³⁶

Viss redovisning från näringslivet kan göras branschvis med hjälp av systemet med miljöräkenskaper vid SCB. För vissa miljöproblem är det bara någon enstaka bransch som är berörd, medan andra berör många branscher. Via miljöräkenskaperna är det

³⁴ SCB 2009.

³⁵ SCB 2009.

³⁶ RUS 2007.

möjligt att få fram uppgifter om hushållens miljöpåverkan. Den informationen kan också redovisas på länsnivå.³⁷

De flesta av miljömålssystemets indikatorer behandlar miljötillståndets utveckling. Men miljötillståndet förändras generellt långsamt över tid. Därför kan det vara svårt att använda tillståndssindikatorer för att följa upp genomförda (politiska) åtgärder och visa på de förändringar i samhällsutvecklingen som ska leda till att miljökvalitetsmålen nås. Utredningen har därför sett behov av några indikatorer som på ett överskådligt sätt kan visa hur miljöarbetet utvecklas. Utredningen har i samarbete med Miljömålsrådet gett SCB i uppdrag att ge förslag på indikatorer som kan spegla samhällets omställning till minskad miljöpåverkan och som kan användas för jämförelser på både internationell och lokal nivå. Uppdraget redovisas i rapporten *Miljöindikatorer för omställning och råddighet över miljökvalitetsmålen*³⁸. SCB:s förslag har utgångspunkt i följande kriterier:

- indikatorerna ska ha relevans för samhällets omställning till mindre miljöpåverkan och generationsmålets strecksatser
- indikatorerna ska förändras snabbt över tid så att beslutsfattare kan se om deras åtgärder påverkar indikatorn
- indikatorerna ska kunna redovisas på EU-nivå
- så långt som möjligt ska befintliga miljömålsindikatorer ingå i indikatorsetet
- inriktningen är att setet ska kunna visa hela indikatorkedjan internationellt–nationellt–regionalt–lokalt, och i viss mån bransch.

Som underlag för förslaget använde SCB fyra etablerade indikatorset som innehåller många indikatorer som visar samhällsomställning:

- EU:s hållbarhetsindikatorer (EU SDI)
- EEA:s miljöindikatorer
- FN:s Human development indicators
- SKL:s miljöindikatorer

Not. Utöver dessa indikatorset finns också EU:s strukturindikatorer som innehåller två miljöinriktade indikatorer.

³⁷ SCB 2009.

³⁸ SCB 2009.

Indikatorer för samhällsomställning ska helst snabbt spegla när en förändring sker eller en åtgärd vidtas. Då blir det möjligt att lätt få en uppfattning om effektiviteten i fattade beslut. Genom att titta på de genomgångna indikatorernas tidsserier har indikatorns rörlighet över tid uppskattats. Indikatorer med *Stor* rörlighet förändras med minst 20–30 procent under en 10-årsperiod.

En bedömning av om indikatorerna kan redovisas på kommun och bransch gjordes också. Bedömningen av möjligheten att redovisa en indikator på läns- och kommunnivå har i första hand baserats på Sveriges Kommuner och Landstings genomgång av tillgänglig regional statistik.³⁹ När det gäller bedömningen av branschredovisning (SNI-klass) har en genomgång gjorts över vilka miljöindikatorer som kan tas fram med hjälp av miljöräkenskaperna vid SCB. En utförligare beskrivning av metodiken och sammanställning av indikatorerna finns i SCB:s rapport.⁴⁰ Sammantaget för de fyra genomgångna indikatorsystemen finns 614 indikatorer, varav cirka 305 är miljöindikatorer.

Med utgångspunkt i genomgången av indikatorsystemen presenteras ett exempel på ett indikatorset. Indikatorerna har valts utifrån att de speglar samhällsomställning och kan förändras snabbt över tid. Samtidigt kan de så långt som möjligt följas i kedjan internationellt–nationellt–regionalt–lokalt–bransch. Setet syftar inte till att följa upp de enskilda miljökvalitetsmålen. Indikatorerna ska i stället förhålla sig till generationsmålet med tillhörande strecksatser.

³⁹ www.skl.se

⁴⁰ SCB 2009.

Indikatorset baserat på SCB:s förslag**1. Total energiintensitet, Wh jämfört med BNP**

Motivering: Om energianvändningen minskar samtidigt som BNP ökar blir ekonomin mer energieffektiv vilket även kan minska olika typer av utsläpp.

Rörlighet över tid: Medel / Stor

Redovisning: EU => Kommunnivå och bransch

Miljökvalitetsmål: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Säker strålmiljö, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker och God bebyggd miljö

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Nej

Ingår i indikatorset: EEA

2. Förnybar energi per sektor, t.ex. bostad, transporter, TWh eller andel

Motivering: Förnybar energi är viktig för omställning till ett fossilfritt energisystem för att därmed minska utsläppen av växthusgaser.

Rörlighet över tid: Stor

Redovisning: EU => Kommunnivå och bransch

Miljökvalitetsmål: Begränsad klimatpåverkan

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja

Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA

3. Varutransporter via järnväg, väg, sjöfart och flyg, ton-km

Motivering: Transporter står för en stor del av utsläppen av olika ämnen. En övergång från väg- och flygtransporter till järnväg skulle minska utsläppen från varutransporterna. De släpper ut olika ämnen, t.ex. koldioxid, kväveoxider och giftiga ämnen, och påverkar därmed kretsloppen, utsläppen från konsumtion och produktion, människors hälsa samt de kulturhistoriska värdena. Transporternas energianvändning har betydelse för energisystemets energieffektivitet.

Rörlighet över tid: Stor för vissa transportslag

Redovisning: EU => Nation

Miljökvalitetsmål: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, God bebyggd miljö

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Nej, men kopplar till flera miljökvalitetsmål (grönt nyckeltal)

Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA

4. Persontransporter via bil, buss, tåg och flyg, ton-km

Motivering: Transporter står för en stor del av utsläppen av olika ämnen. En övergång från bil- och flygtransporter till järnväg och buss skulle minska utsläppen från persontransporterna. De släpper ut olika ämnen, t.ex. koldioxid, kväveoxider och giftiga ämnen, och påverkar därmed kretsloppen, utsläppen från konsumtion och produktion, människors hälsa samt de kulturhistoriska värdena. Transporternas energianvändning har betydelse för energisystemets energieffektivitet.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Nation
Miljökvalitetsmål: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, God bebyggd miljö
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Nej, men grönt nyckeltal
Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA

5. Utsläpp av växthusgaser, CO₂-ekvivalenter

Motivering: Att ställa om samhället till kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser är avgörande för att hejda uppvärmningen av klimatet. Att minska utsläppen av växthusgaser minskar miljöpåverkan från konsumtion och produktion.

Rörlighet över tid: Medel
Redovisning: EU => Kommunnivå och bransch
Miljökvalitetsmål: Begränsad klimatpåverkan
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja, och grönt nyckeltal
Ingår i indikatorset: EU SDI, HDI, EEA, SKL

6. Utsläpp till luft av kväveoxider och svaveldioxid, ton

Motivering: Att minska utsläppen av kväveoxider och svaveldioxid till luft bidrar till att lösa flera olika problem förknippade med luftföroreningar. Minskade utsläpp av kväveoxider och svaveldioxid förbättrar luftkvaliteten och därmed människors hälsa samt kulturmiljön. Det minskar också miljöpåverkan från konsumtion och produktion.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Kommunnivå och bransch
Miljökvalitetsmål: Bara naturlig försurning, Frisk luft
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja, och grönt nyckeltal
Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA, SKL

7. Utsläpp till kusten av kväve- och fosforföreningar, ton

Motivering: Utsläpp av kväve- och fosforföreningar till havet är en av huvudorsakerna till att Östersjön har blivit övergödd. Därför är det viktigt att minska dessa utsläpp. Minskade utsläpp av kväve och fosfor minskar miljöpåverkan från konsumtion och produktion.

Rörlighet över tid: Medel
Redovisning: EU => Nation
Miljökvalitetsmål: Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja
Ingår i indikatorset: EEA

8. Användning av hälsofarliga kemikalier, ton

Motivering: Genom att minska användningen av hälsofarliga kemikalier minskas spridningen av dem till människa, djur och natur. Användning av hälsofarliga kemikalier påverkar människors hälsa, kretsloppen och utsläppen från konsumtion och produktion.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Nation och bransch
Miljökvalitetsmål: Giftfri miljö
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja
Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA

9. Uppkomst av farligt och icke-farligt avfall för olika sektorer, ton

Motivering: Genom att minska uppkomsten av avfall minskas spridningen av dess innehåll till människa, djur och natur. Avfall ger upphov till utsläpp av hälsofarliga ämnen som påverkar människors hälsa, kretsloppen och utsläppen från konsumtion och produktion.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Nation, kommun för hushållsavfall
Miljökvalitetsmål: God bebyggd miljö
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja för hushållsavfall, grönt nyckeltal
Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA, SKL

10. Luftens halt av kvävedioxid, bensen, partiklar och ozon*

Motivering: Lägre halt av luftföroreningar bidrar till att främja människors hälsa och minska belastningen på kulturmiljön.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Kommunnivå
Miljökvalitetsmål: Frisk luft
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja
Ingår i indikatorset: SKL
* Finns ej på kommunnivå.

11. Ekologisk odling, andel åker med miljöstöd

Motivering: Vid odling ersätts kemiska bekämpningsmedel och konstgödsel med andra åtgärder, t.ex. varierad växtföljd och gödsel från ekologiskt hållna djur. Avsaknad av kemikalier och ökad variation bidrar till större biologisk mångfald på åkermarken och i dess närmaste omgivning.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Kommunnivå
Miljökvalitetsmål: Giftfri miljö, Ett rikt odlingslandskap
Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja
Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA, SKL

12. Företag med miljöledningssystem (EMAS- eller ISO 14001-certifiering), antal företag

Motivering: Näringslivet har stor påverkan på miljön, och det är viktigt att denna miljöpåverkan minskar. Att införa miljöledningssystem kan skapa förutsättningar för att företag minskar sin miljöpåverkan.

Rörlighet över tid: Stor
Redovisning: EU => Kommunnivå

Miljökvalitetsmål: Giftfri miljö

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Ja, och grönt nyckeltal

Ingår i indikatorset: EU SDI, SKL

13. Konsumtion av miljömärkta varor och tjänster i SEK, t.ex. livsmedel, datorer, hotellnätter

Motivering: En ökad konsumtion av miljömärkta varor och tjänster i kombination med en minskning av icke miljömärkta varor och tjänster kan bidra till att minska miljöpåverkan.

Rörlighet över tid: Stor

Redovisning: EU => Nation

Miljökvalitetsmål: Giftfri miljö

Miljömålsindikator: Nej

Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA

14. Fiskfångster som överstiger biologiska gränsvärden, ton

Motivering: Genom att minska fiskfångsterna så att de inte överstiger de biologiska gränsvärdena säkras fiskbeståndens fortsatta överlevnad.

Rörlighet över tid: Stor

Redovisning: EU => Nation

Miljökvalitetsmål: Hav i balans samt levande kust och skärgård

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Liknande finns

Ingår i indikatorset: EU SDI, EEA

15. Miljöanpassat skogsbruk, hektar FSC

Motivering: Övergången till ett mer miljöanpassat skogsbruk är viktig för att minska skogsbrukets miljöpåverkan.

Rörlighet över tid: Stor

Redovisning: EU => Nation

Miljökvalitetsmål: Levande skogar

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Nej, men grönt nyckeltal

Ingår i indikatorset: SKL

16. Skyddad natur, hektar eller antal (summering av biotopskydd)

Motivering: Genom att skydda naturområden mot exploatering bevaras känsliga ekosystem som är viktiga för den biologiska mångfalden.

Rörlighet över tid: Stor för vissa naturskydd

Redovisning: EU => Kommunnivå

Miljökvalitetsmål: Ett rikt växt- och djurliv

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Nej

Ingår i indikatorset: SKL

17. Förändring av grönområden i tätorter, procent av total markanvändning

Motivering: Grönområden har betydelse för människors hälsa och rekreation samt för den biologiska mångfalden.

Rörlighet över tid: Oklart i dagsläget p.g.a. att data tas fram under 2009

Redovisning: Riket => Kommunnivå

Miljökvalitetsmål: God bebyggd miljö, Ett rikt växt- och djurliv

Ingår bland miljömålsindikatorerna: Nej

Ingår i indikatorset: SKL

Indikatorer, och framför allt indikatorset, tas vanligtvis fram i en bred process så att de blir väl förankrade. En sådan process har inte varit möjlig inom ramen för denna utredning. Detta indikatorset skulle kunna användas som en utgångspunkt för indikatorer som visar hur samhällsomställningen fortgår i förhållande till generationsmålens strecksatser (se PM 3). Indikatorerna finns i befintliga indikatorsystem – vilket innebär att indikatorerna i sig bör vara förankrade och att de redan har en etablerad dataförsörjning. Dock kan sammansättningen av indikatorerna i set alltid diskuteras och frågan om det är ”rätt” indikatorer ställas. Dessa indikatorer kan ses som exempel som kan utvecklas och förankras vidare inom ramen för miljömålsuppföljningen.

6.4 Uppföljning som tydliggör internationellt beroende

Miljömålssystemet är inriktat på att följa upp tillståndet i den svenska miljön. Sveriges miljö påverkas av gränsöverskridande utsläpp och aktiviteter i andra länder samtidigt som produktion och konsumtion i Sverige påverkar andra länders miljö. Inom EU pågår för närvarande arbete med att synliggöra samt ta fram data och beräkningar av konsumtionens globala miljöpåverkan. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket, Konsumentverket och SCB ska följa och i relevanta fall delta i det arbete som pågår inom EU med att ta fram data och beräkningar om konsumtionens miljöpåverkan globalt (se vidare PM 4 och PM 5).

Utredningen har också övervägt hur de svenska miljö kvalitetsmålen internationella samband kan bli mer synliga. När målen följs upp och utvärderas bör de internationella faktorer som påverkar möjligheterna att nå målen beskrivas. I PM 4 redovisas exempel på indikatorer som speglar dessa samband och som bör

kunna användas i uppföljningen för att illustrera det internationella beroendet och hur det förändras.

6.5 Överväganden

Indikatorerna inom miljömålssystemet utvecklas ständigt i takt med att dataförsörjningen blir bättre. Den förändrade bedömningsgrunden för miljömålsuppföljningen (som utredningen föreslår i PM 3) bedöms inte innebära ökade krav på dataförsörjningen. Samtidigt gäller att valet av indikatorer som följer upp målen kan fokuseras mer på indikatorer som visar samhällsomställning. Utredningen presenterar ett exempel på ett indikatorset med 17 indikatorer som kan användas för att jämföra miljöutvecklingen och visa hur förutsättningarna för att nå målen utvecklas och hur generationsmålet utvecklas. De kan vara ett komplement till de befintliga miljömålsindikatorerna, och bidra till uppföljningen som visar den samhällsomställning som behövs för att nå önskvärd miljö kvalitet. Indikatorerna kan förslagsvis utvecklas vidare av Naturvårdsverket, som samordningsansvarigt för miljömålsuppföljningen. Budgetpropositionerna bör enligt utredningen även fortsättningsvis innehålla nyckeltal för miljö. Detta indikatorset skulle kunna ersätta de gröna nyckeltal som tidigare har använts.

Referenser

- Faugert & Co, *Miljömålen – allas ansvar? – en studie av hur olika grupper uppfattar Miljömålsrådets produkter*, 2004.
- Finansdepartementet, *Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn*, PSI-gruppen, juni 2009.
- Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, 2009.
- Jacqueline McGlade, EEA, 3rd November 2008 JMC/nba Ref.: 2008/D/1459.
- Naturvårdsverket, *Miljömålsrådets användning av medel 2007*, Dnr 721-5125-08 Mm.
- Miljömålsrådet 2004, *Miljömålen – allas vårt ansvar!*, Naturvårdsverket.

- Miljömålsrådet 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, Naturvårdsverket.
- SCB 2009, *Miljöindikatorer för omställning och rådighet över miljö-kvalitetsmålen*, dnr U-2008/3404.
- Naturvårdsverket, *Regeringsuppdrag om sektorsansvar för miljö-övervakning*, Dnr 721-738-05 Mm.
- Prop. 1997/98:145, *Miljömålen – politik för en hållbar utveckling*.
- Prop. 2008/09:170, *En sammanhållen svensk havspolitik*.
- Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Naturvårdsverket*.
- Regeringens skrivelse 2005/06:126, *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*.
- Rikssantikvarieämbetet 2008, *En strategisk och långsiktig kulturmiljö-övervakning*.
- RUS 2007, *RUS roll, uppgifter och arbetsformer*.
- SCB, *Bakgrundsfakta för regional och nationell miljöstatistik*, 2008:3.
- Socialstyrelsen 2006, *Förslag till uppföljningssystem för inomhus-miljö*.
- Peter Wicks, Miljödirektoratet, EU, mars 2009.
- SOU 2008:62, Utredningen om Naturvårdsverket, *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.

Webbplatser

- <http://rod.eionet.europa.eu>
- www.ec.europa.eu/environment/seis, april 2009.
- www.gmes.info, april 2009.
- www.naturvardsverket.se, INSPIRE, juni 2009.
- www.smhi.se, sep 2009.
- www.skl.se, Sveriges Kommuner och Landsting, april 2009.
- www.vr.se, Vetenskapsrådet, maj 2009.

PM 7 Rapportering i miljömålssystemet

Innehåll

Sammanfattning	200
1 Inledning.....	200
2 Bakgrund	201
3 Årlig rapportering	202
3.1 Årlig uppföljning	202
3.2 Smilar och trender.....	203
3.3 Överväganden	203
4 Fördjupad utvärdering.....	204
4.1 Tillbakablick.....	205
4.1.1 Otydligt uppdrag och stora förväntningar.....	205
4.1.2 De fördjupade utvärderingarna har utvärderats	207
4.2 Framåtblick och överväganden	209
Referenser	211

Sammanfattning

Utredningen anser att en årlig uppföljning av miljökvalitetsmålen även fortsättningsvis ska redovisas till regeringen. Regeringen kan ge en årlig information till riksdagen om hur tillståndet i miljön utvecklas i förhållande till miljökvalitetsmålen. Rapporteringen bör vara webbaserad och presenteras på Miljömålsportalen. Detta betyder att de Facto-serien kan upphöra både som tryckt och som webbaserad version. På så sätt görs en besparing på ca 1,5 miljoner kronor per år.

En fördjupad utvärdering bör göras en gång per mandatperiod och vara en samlad bedömning av utvecklingen i miljön i förhållande till miljökvalitetsmålen. Den ska lämnas till regeringen som underlag för redovisning till riksdagen och för en bred offentlig debatt bl.a. inför riksdagsvalen. Nästa fördjupade utvärdering bör därför presenteras första kvartalet år 2014, dvs. i slutet av en mandatperiod. Underlag för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen behöver som hittills tas fram av mål- och sektorsansvariga myndigheter och länsstyrelser samt vid behov av andra organisationer.

Bedömningarna av måluppfyllelse i den årliga rapporteringen och i den fördjupade utvärderingen bör göras i samråd mellan berörda myndigheter och samordnas av Naturvårdsverket.

1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att beskriva och lämna förslag till hur miljöarbetet bättre kan kopplas till en samlad beskrivning av miljö-tillståndet i Sverige med utgångspunkt i den svenska miljöövervakningen. Vid behov ska förslag lämnas på hur rapporteringen av utvecklingen i miljön kan effektiviseras.

I denna promemoria ges bakgrund och resonemang kring utredningens förslag om rapporteringen av uppföljningen inom miljömålssystemet. Det är huvudsakligen underlag till kapitel 5 i utredningens betänkande.

2 Bakgrund

I samband med att miljömålssystemet etablerades infördes också ett nationellt och regionalt uppföljnings-, utvärderings- och rapporteringssystem med regelbundna uppföljningar och utvärderingar baserade på ett antal indikatorer. Miljömålsrådet bildades med uppdrag att samordna mål- och miljöansvariga myndigheters arbete och sammanställa rapporteringarna till regeringen. I systemets rapportering ingår för närvarande årliga uppföljningsrapporter inklusive uppdatering av indikatorer på Miljömålsportalen, Miljömålsrådets webbplats för den samlade miljömålsuppföljningen, samt fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen vart fjärde år. Därutöver finns en mängd rapporteringar av miljödata som genomförs enligt EG-direktiv och internationella konventioner som inte direkt ingår i miljömålssystemets rapportering.

Miljömålsrådets uppgifter regleras genom Naturvårdsverkets instruktion. Miljömålsrådet beslutar om miljöövervakningsprogrammen och fördelningen av medel mellan programområdena inom miljöövervakningen samt om fördelningen av projektmedel inom ramen för miljömålsuppföljningen. Miljömålsrådet har tillsatt två beredningsgrupper:

- Beredningsgruppen för miljömålsuppföljning m.m. (BMU)
- Beredningsgruppen för miljöövervakning m.m. (BMÖ)

Beredningsgruppernas uppgift är att samordna och bereda underlagen inför Miljömålsrådets beslut. BMU bereder frågor om den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen samt andra angelägna samordningsfrågor. BMÖ bereder beslut om miljöövervakningen och fördelningen av anslaget Miljöövervakning m.m. Deltagare i beredningsgrupperna utses av Miljömålsrådet och utgörs framför allt av personer från de myndigheter/organisationer som är representerade i rådet.

Riksrevisionen, som utvärderade miljömålssystemet efter den första fördjupade utvärderingen, fann brister såväl i regeringens styrning av Miljömålsrådet som i rådets arbete. Den menade att rapporteringen inte motsvarade de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut om vad rapporteringen skulle innehålla. Den rekommenderade då regeringen att förtydliga Miljömålsrådets uppgifter, exempelvis vad gäller rapporteringens innehåll, och att precisera kraven på myndigheternas rapportering i regleringsbrev och instruktioner. Riksrevisionen ansåg även att Miljömålsrådets ställ-

ning, dvs. dess organisatoriska placering och förhållande till Naturvårdsverket, behövde anpassas för att ge rådet reella möjligheter att samordna rapporteringen¹.

Regeringen gav därefter Naturvårdsverket i uppdrag att se över formerna för och omfattningen av den samlade rapporteringen till Miljömålsrådet och till regeringen, med anknytning till systemet med nationella miljökvalitetsmål och närliggande rapportering om miljöfrågor. I uppdraget ingick att föreslå hur denna rapportering skulle kunna effektiviseras. Miljömålsrådets roll som samordnare av rapporteringen till regeringen skulle förtydligas, och myndigheternas arbetsbelastning på grund av rapporteringen minska. Naturvårdsverket lämnade i sin rapportering av uppdraget ett antal förslag till effektivisering. Det viktigaste förslaget var att förtydliga instruktion och regleringsbrev för Miljömålsrådet och för myndigheter med koppling till miljömålssystemet (miljömålsansvariga myndigheter, myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, länsstyrelserna samt myndigheter med delat ansvar för respektive åtgärdsstrategi)².

Regeringen gav därefter Miljömålsrådet en tydligare roll att koordinera och sammanställa de underlag, inklusive åtgärdsförslag, som utvecklas av de berörda myndigheterna.

3 Årlig rapportering

3.1 Årlig uppföljning

Miljömålsrådets årliga samlade uppföljning av miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål redovisas dels i rapportserien de Facto, dels på Miljömålsportalen. Miljömålsrådets ordförande överlämnar rapporten till regeringen i juni varje år. Därefter har Miljömålsrådet vanligtvis ett seminarium i riksdagen i samarbete med miljö- och jordbruksutskottet. Den årliga rapporten har använts av regeringen bl.a. som underlag till budgetpropositionerna.

Underlaget till rapporten kommer från de målsansvariga myndigheterna enligt riktlinjer som Miljömålsrådet beslutar om. I samband med att rapporten presenteras för regeringen uppdateras Miljömålsportalen med bedömningarna av måluppfyllelsen. Kostnaderna för att producera de Facto-rapporten är cirka 1,5 miljoner

¹ RiR 2005:1.

² Naturvårdsverket 2006.

kronor/år. Därutöver tillkommer personalkostnader inom Miljömålskansliet och för de myndigheter som producerar texter.

Frågan om en årlig uppföljning är motiverad behandlades av Utredningen om Naturvårdsverket som ansåg att det skulle räcka med en uppföljningsrapport vartannat år. Den menade att eftersom miljötillståndet inte förändras så mycket under ett år behövs ingen årlig rapport³.

Enligt vad utredningen om miljömålssystemet erfarit är det inte särskilt resurskrävande för de berörda organisationerna att bidra med underlag till den årliga uppföljningen. Det kan dock diskuteras om den årliga uppföljningen behöver presenteras i en skriftlig rapport. Det tar resurser från anslaget för miljömålsuppföljning och tid från Miljömålsrådets kansli genom arbetet med att framställa rapporten. En möjlighet är att i stället genomföra en årlig uppdatering på webben via Miljömålsportalen.

3.2 Smilisar och trendpilar

I nuvarande uppföljning används s.k. smilisar för att illustrera och kommunicera om målen, dvs. både miljökvalitetsmålen och delmålen, bedöms nås till de uppsatta målären. Utvecklingen av det faktiska tillståndet i miljön visas med pilar som anger trenden i miljötillståndet. Användningen av smilisar har ifrågasatts bl.a. inom ett forskningsprojekt om kommunikation av miljömålen som genomförts vid Linköpings universitet⁴. De smilisar som sätts för miljökvalitetsmålen bedömdes vara ett alltför trubbigt verktyg för att kommunicera huruvida miljökvalitetsmålen kommer att nås. Smilisar på delmålen fungerar enligt studien bättre.

3.3 Överväganden

Utredningen anser att det är motiverat att fortlöpande följa upp och visa utvecklingen mot miljökvalitetsmålen. För de flesta ändamål borde det vara tillräckligt om den löpande och årliga rapporteringen enbart är webbaserad och presenteras på Miljömålsportalen. I förlängningen och i takt med IT-utvecklingen, t.ex. genom EU-projektet SEIS m.fl. initiativ, bör inriktningen vara att

³ SOU 2008:62.

⁴ Johansson, M., Linköpings universitet 2008.

indikatorerna och informationen på Miljömålsportalen fortlöpande ska uppdateras och vara aktuella. Med bas i den uppdaterade informationen kan vid behov olika sammanställningar tas fram. En samlad bedömning behöver dock vara genomförd vid ett gemensamt årligt slutdatum. I denna bedömning bör även länsstyrelsernas värderingar av måluppfyllelsen ingå.

Naturvårdsverket ansvarar för att riktlinjer för uppföljningen tas fram och samordnar i övrigt miljömålsuppföljningen (se PM 6). Bedömningarna om måluppfyllelse bör även fortsättningsvis göras i samråd mellan berörda myndigheter. Även riktlinjerna bör tas fram i samråd med berörda myndigheter.

Naturvårdsverket bör tillsammans med berörda mål- och sektorsansvariga myndigheter avgöra om och när det finns behov av skriftliga rapporter om miljö kvalitetsmålen. Huruvida smilisar bör användas som kommunikationsverktyg för att presentera bedömningen av måluppfyllelse kan fortsatt diskuteras inom samordningen av miljömålsuppföljningen. Utgångspunkten bör vara att det ska vara möjligt att få en samlad överblick över hur miljö tillståndet utvecklas samt hur arbetet som genomförs för att nå målen framskrider.

4 Fördjupad utvärdering

De två fördjupade utvärderingar som hittills genomförts har varit stora samlarbetsprojekt där samspelet mellan myndigheter och organisationer varit avgörande för resultatet. I det befintliga miljömålssystemet ska den fördjupade utvärderingen samtidigt följa upp tillståndet i miljön, utvärdera möjligheterna att nå målen och ge framåtriktade konsekvensbedömda förslag till åtgärder och styrmedel. Den har utvecklats till en omfattande uppgift, som ska lösas på begränsad tid med många involverade myndigheter och organisationer och under en för varje aktör relativt begränsad tidsrymd. I vilken mån en fördjupad utvärdering ska lämna förslag till nya och reviderade mål och åtgärder har diskuterats inom utredningen. Andra frågor som utredningen har ställt sig är av vem, på vilket sätt och när i tid en fördjupad utvärdering bör produceras.

4.1 Tillbakablick

4.1.1 Otydligt uppdrag och stora förväntningar

Miljömålsrådet tillsattes, som framgick, med uppdraget att samordna myndigheter med olika miljöansvar i fråga om miljömålen och lämna underlag till regeringen. I sammanhanget behöver poängteras att rådets uppgift är att *sammanställa* underlag från dessa myndigheter, inte att ingående analysera och granska materialet. Det senare skulle kräva en helt annan kompetens och resurser hos rådets kansli. I rådets instruktion sägs följande:

Miljömålsrådet ska ...

... sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel,

Synen på vad de fördjupade utvärderingarna ska innehålla har varierat över tiden. Beställningen från regeringen har i ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket varit att verket, genom de uppgifter som fullgörs av Miljömålsrådet, ska lämna ett underlag till en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen. I den första fördjupade utvärderingen var uppfattningen hos de målsansvariga myndigheterna inledningsvis att den fördjupade utvärderingen inte skulle innehålla förslag till åtgärder. Detta framhölls trots den beställning som fanns i prop. 2000/01:130, där regeringen anger att Miljömålsrådet ska lämna ett underlag till den fördjupade utvärderingen som ska innehålla följande uppgifter

1. identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblem och vad som orsakar dessa problem,
2. redovisa om och hur vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats,
3. ge underlag för scenarier och prognoser,
4. ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs för att nå målen i rätt tid, om miljö kvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter,
5. ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.

I samband med att miljöministern deltog i Miljömålsrådets möte inför den första fördjupade utvärderingen signalerade ministern till rådet och de miljömålsansvariga myndigheterna att regeringen önskade förslag som bygger på långsiktigt och kostnadseffektivt

tänkande⁵. Inför den andra utvärderingen var det klart uttalat i regeringsuppdraget att regeringen önskade förslag till nya och reviderade delmål och åtgärder. Några krav på prioriteringar fanns inte i uppdraget. Uppdraget till den fördjupade utvärderingen 2008 gavs till Miljömålsrådet genom Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2006.

Naturvårdsverket ska, inom ramen för de arbetsuppgifter som fullgörs av miljömålsrådet enligt förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket, lämna underlag till en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen. Underlaget ska innehålla förslag till nya och reviderade delmål samt behov av åtgärder för att målen ska nås. Förslagen ska vara analyserade med avseende på ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser. Underlaget till den fördjupade utvärderingen ska samordnas med underlaget till kontrollstation 2008 för klimatmålet. Underlaget ska lämnas senast den 1 april 2008.

Uppdraget till Miljömålsrådet kompletterades genom rådets egna riktlinjer till berörda myndigheter och organisationer. Rådets riktlinjer reglerade både arbetsprocessen och innehållet i de enskilda underlag som Miljömålsrådets samlade rapport skulle bygga på samt vad rådets samlade rapport skulle innehålla. Enligt riktlinjerna skulle rådets rapport behandla följande områden⁶:

- En omvärldsanalys med tillhörande prognos fram till 2020. Omvärldsanalysen skulle behandla den samhällsutveckling som påverkar miljö kvalitetsmålen och möjliga scenarier som skulle visa olika vägar för att nå målen.
- En problemanalys med ett utvärderande avsnitt som skulle behandla och förklara de stora problemen inom miljöområdet, dvs. vad som har gjorts för att nå målen och vilka konflikter och synergier som identifierats, liksom vilka styrmedel som har varit effektiva. Den skulle också identifiera och ge förslag till utvecklad dataförsörjning och indikatorer samt visa på hur informations- och kommunikationsarbetet fungerar.
- En tolkning av miljö kvalitetsmålen i ett generationsperspektiv med tillhörande preciseringar samt ge förslag till nya och reviderade delmål. Alla förslag till förändrade delmål skulle så långt som möjligt vara samhällsekonomiskt konsekvensbeskrivna.

⁵ Miljömålsrådets protokoll nr 01/03, Dnr 741-330-03 Mk.

⁶ Miljömålsrådets riktlinjer för den fördjupade utvärderingen, Miljömålsrådet 2006.

- Miljömålsrådets samlade bedömning av behov och förslag till nya åtgärder för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Förslagen skulle så långt som möjligt vara samhällsekonomiskt konsekvensbeskrivna och kostnadseffektiva och struktureras i åtgärdsstrategierna. De synergier och konflikter som förslagen kunde leda till mellan miljö kvalitetsmål och mellan miljö kvalitetsmål och andra samhällsmål skulle beskrivas. Rapporten skulle avslutas med en samlad konsekvensanalys av de lagda förslagen.

I arbetet med att ta fram underlag till Miljömålsrådets samlade bedömning deltog mål- och sektorsansvariga myndigheter inklusive alla länsstyrelser och rådets experter genom att bidra med egna rapporter och genom att delta i olika workshops. Den fördjupade utvärderingen resulterade i närmare tusen förslag, som skulle sorteras och prioriteras i strategierna.

4.1.2 De fördjupade utvärderingarna har utvärderats

Arbetsprocesserna för de båda fördjupade utvärderingarna har utvärderats av en utomstående utvärderingskonsult. Enligt den senaste utvärderingen har de svagheter som noterades i samband med den första fördjupade utvärderingen omhändertagits vid planeringen av den andra fördjupade utvärderingen. Den oberoende utvärderingen av den andra fördjupade utvärderingen konstaterar vidare att underlagen såväl till rådet som till regeringen i huvudsak innehållit vad som beställts. Arbetsprocessen med att ta fram och sammanställa underlag till den fördjupade utvärderingen 2008 har fungerat bättre än första gången, 2004. Detta beror enligt den oberoende utvärderingen bl.a. på tidigare gjorda erfarenheter, delvis tydligare riktlinjer och något tydligare beställning från regeringen. Dessutom har ett större engagemang såväl hos myndigheter och organisationer som hos Miljömålsrådet genomsyrat arbetet. Förutsättningarna tycks alltså ha varit bättre inför den andra fördjupade utvärderingen. Trots detta visar den oberoende utvärderingens resultat på att det finns utrymme för förbättringar i flera avseenden. Det gäller bl.a. att riktlinjerna kan utvecklas och bli tydligare och att rapporteringsformerna för de olika underlag som tas fram behöver ses över. Den oberoende utvärderingen lyfter även fram ramvillkoren (organisation, resurser, kompetens, organisatorisk

placering etc.) som i utgångsläget kan betraktas som delvis besvärliga, t.ex. den organisatoriska placeringen av Miljömålsrådets kansli, på enhetsnivå inom Naturvårdsverket⁷.

Tiden för att genomföra den fördjupade utvärderingen var knapp, och många myndigheter och organisationer var involverade. I utredningens diskussion med de involverade i arbetet med den fördjupade utvärderingen har det framkommit att dessa förhållanden medfört att arbetet upplevts som snårigt och tungarbetat. Dessutom upplevdes remisshanteringen av miljömålsmyndigheternas underlagsrapporter som tidspressad och resurskrävande. Bidragande till svårigheterna var även, enligt de involverade, begränsade resurser och kompetens och olika slags metodproblem. De naturvetenskapliga analyserna kan t.ex. i större utsträckning behöva balanseras med ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Avsaknaden av ett sådant perspektiv avspeglas bl.a. i bristande konsekvensanalyser och i att målkonflikter och synergier behandlats endast ytligt. Konsekvensanalyserna av förslag till nya åtgärder och styrmedel i den fördjupade utvärderingen 2008 var dock betydligt mer genomarbetade än i utvärderingen 2004.

Vid de möten som utredningen har haft med miljömålsansvariga handläggare och personer som deltagit i arbetet med de tre åtgärdsstrategierna framträder också en bild av att det råder en form av rivalitet dem emellan. En fråga som diskuteras är om det är mest effektivt att utveckla delmål och åtgärder per miljö kvalitetsmål eller inom åtgärdsstrategierna.

Beställningen till Miljömålsrådet var att ge ett underlag till regeringen som talar om vad som krävs för att nå miljö kvalitetsmålen. Enligt den oberoende utvärderingen gjordes det också, dock framför allt på delmålsnivå. Det saknas fortfarande en analys av hur de stora miljöproblemen ska lösas för att miljö kvalitetsmålen ska nås, dvs. hur gapet till måluppfyllelsen för miljö kvalitetsmålen ska slutas. Möjligen skulle sådana analyser ha kunnat göras inom åtgärdsstrategierna om de hade haft ett tydligare sådant uppdrag och längre tid.

⁷ Faugert & CO 2009.

4.2 Framåtblick och överväganden

Utredningen föreslår att uppgiften att regelbundet följa upp tillståndet i miljön och utvärdera möjligheterna att nå målen med redan beslutade insatser utförs skilt ifrån uppgiften att utveckla strategier med konsekvensbedömda åtgärdsförslag.

Naturvårdsverket föreslås överta Miljömålsrådets roll gällande samordning av miljömålsuppföljning och fördjupad utvärdering. Uppgiften att ta fram strategier med etappmål och åtgärdsförslag utförs i särskild ordning (se PM 8).

Utredningen anser att en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen även fortsättningsvis behöver genomföras vart fjärde år, dvs. en gång per mandatperiod. Naturvårdsverket får ansvar för att samordna en samlad rapport i samråd med berörda myndigheter (se vidare PM 6).

Ett syfte med en fördjupad utvärdering är att ge regeringen ett underlag som den kan använda som utgångspunkt för sin politik. Den bör innehålla en ”gap- och problemanalys”, dvs. ge en samlad och objektiv bedömning av hur miljötillståndet utvecklas i förhållande till miljökvalitetsmålen samt en prognos över möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen, men det bör inte krävas att utvärderingen också ger förslag till nya och förändrade styrmedel. Den fördjupade utvärderingen bör

1. presentera en omvärldsanalys som identifierar drivkrafterna bakom miljöproblem, dvs. vad som orsakar dessa problem och hur de utvecklas
2. analysera vilka bakomliggande målkonflikter som kan vara bidragande orsaker till miljötillståndets utveckling och identifiera synergimöjligheter
3. ge prognoser för om vi närmar oss miljökvalitetsmålen och om takten är tillräcklig för att nå dem
4. ge underlag för att analysera och bedöma inom vilka områden ytterligare insatser behövs för att nå målen.

Från olika håll, bl.a. från Miljömålsrådets organisationer, har frågan ställts om den fördjupade utvärderingen behöver utgöras av en samlad rapport eller om det räcker med en rapport per miljökvalitetsmål. Likaså kan frågan ställas om det behövs 16 miljömålsrapporter eller om det räcker med en samlad rapport. Det kan

även diskuteras om det behövs särskilda sektorsrapporter. Det samlade intrycket är att den fördjupade utvärderingen utgörs av för många olika rapporter som ska processas fram under kort tid. Det kan finnas behov av att minska antalet.

Det finns ett värde i att ha en samlad bedömning som underlag för regeringens politik. Därför anser utredningen att den fördjupade utvärderingen bör utgöras av en samlad rapport. För att ta fram rapporten behövs underlag både för respektive miljökvalitetsmål och från respektive sektor. Dessa underlag kan tas fram genom särskilda rapporter, alternativt genom att Naturvårdsverket beställer det underlag som behövs, t.ex. i form av olika temarapporter eller samlade frågeställningar. Därför behöver Naturvårdsverket ha mandat att begära in från berörda myndigheter det underlag som krävs för den samlade fördjupade utvärderingen.

För att den fördjupade utvärderingen ska kunna fylla funktionen som problemanalys och prioriteringsgrund för miljöpolitiken behöver den vara väl förankrad och kvalitetssäkrad. Den samlade problembilden behöver vara gemensam för de involverade myndigheterna och bör således tas fram i samråd mellan berörda myndigheter. Den beredningsgrupp för miljömålsuppföljning som har bistått Miljömålsrådet kan framöver bistå Naturvårdsverket i arbetet med den fördjupade utvärderingen.

Den fördjupade utvärderingen levereras till regeringen. Regeringen kan sedan ge uppdrag till den föreslagna beredningen att ta fram nya konsekvensanalyserade förslag inom de områden som den särskilt vill lyfta fram. Regeringen kan givetvis liksom hittills även lägga uppdrag till myndigheter om att utveckla strategier när så bedöms lämpligt.

Nästa fördjupade utvärdering skulle enligt tidplanen ha tagits fram till 2012. Med de justeringar i miljömålssystemet som utredningen föreslår och för att kunna fungera som underlag för en bred offentlig debatt, bl.a. inför riksdagsvalen, anser utredningen att nästa fördjupade utvärdering bör presenteras första kvartalet 2014, dvs. i slutet av mandatperioden.

Referenser

Rapporter

- Faugert & CO 2009, *Nya utmaningar nya utvecklingsmöjligheter – En utvärdering av Miljömålsrådets process för att ta fram underlag till den Fördjupade utvärderingen 2008*.
- Johansson, M., *Barriärer och broar – kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Linköping Studies in Arts and Science No 469. Institutionen för Tema, Linköpings universitet, 2008.
- Naturvårdsverket 2006, *Rapportering med anknytning till miljömålssystemet – förslag till effektiviseringar*.
- Riksrevisionen, RiR 2005:1, *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*.

Propositioner och betänkanden

- Prop. 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*.
- SOU 2008:62 *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.

Övrigt underlag och utredningsmaterial

- Lönnroth 2009, *De svenska miljökvalitetsmålen och den svenska miljöpolitiken*. Rapport till utredningen om miljömålssystemet.
- Miljömålsrådets protokoll nr 01/2003, dnr 741-330-03 Mk.
- Miljömålsrådets protokoll med beslut om riktlinjer för den fördjupade utvärderingen, nr 01/2006, dnr 741-0886-06 Mk.

PM 8 Utveckling av strategier i miljömålssystemet

Innehåll

Sammanfattning	214
1 Inledning.....	214
2 Strategiarbetet inom miljömålssystemet.....	215
2.1 Åtgärdsstrategierna EET, GRK och HUM	215
2.2 Förändringsbehov.....	216
2.3 Slutsatser	219
3 Ny organisation för att ta fram strategier	220
3.1 Miljömålsrådet – en myndighet administrativt knuten till Naturvårdsverket.....	221
3.2 Miljömålsinstitutet – en ny myndighet	222
3.3 En parlamentarisk beredning	223
3.4 Överväganden	224
Referenser	228

Sammanfattning

Åtgärdsstrategierna EET, GRK och HUM utgår ur miljömålssystemet till förmån för strategier som tas fram med utgångspunkt i politiska prioriteringar. Strategierna bör sikta mot ett eller flera miljökvalitetsmål med etappmål, förslag till styrmedel och, vid behov, underlag för förhandlingsarbete inom EU och internationellt.

En beredning med företrädare för riksdagspartierna tillkallas med huvuduppgift att ge råd till regeringen om vad som behövs för att nå miljömålen och att på beställning från regeringen ta fram förslag till strategier. Miljömålsrådets ledamöter och experter blir experter till beredningen.

Beredningen inrättar tillfälliga arbetsgrupper vars uppgift är att förse beredningen med underlag som anger olika handlingsalternativ, så att beredningen kan stimulera till debatt och lämna råd till regeringen om dessa alternativ. Beredningen bör ha goda möjligheter att synliggöra de avvägningar som behöver göras för att hantera konflikter mellan miljömål och gentemot andra samhällsintressen.

Sammansättningen i arbetsgrupperna beror på vilka problem som ska lösas. Men en bred representation bör eftersträvas, genom t.ex. företrädare för mål- och sektorsmyndigheter, näringsliv, ideella organisationer, den regionala och lokala nivån samt forskare. Beredningens kansli medverkar i arbetsgrupperna som sekretariat.

Myndigheterna i miljömålssystemet har en viktig roll i beredningens arbete, bl.a. genom att lämna underlag. Myndigheterna kan naturligtvis liksom hittills, inom befintligt mandat eller på uppdrag av regeringen, utveckla strategier och lämna förslag. Dessutom föreslår utredningen att myndigheternas ansvar för att verka för att målen nås förtydligas.

1 Inledning

I Försvarsberedningens rapport *Säkerhet i samverkan* (2007) konstateras att ”miljöpåverkan och klimatförändringar utgör de allvarligaste globala hoten mot människors säkerhet. Omställningen till en mer hållbar utveckling kan inte vänta”¹.

¹ Ds 2007:46.

Utredningen anser att det i miljömålssystemet behövs ett tydligare fokus på den samhällsomställning som krävs för att nå miljökvalitetsmålen. Det markeras bl.a. genom att generationsmålet lyfts in i målhierarkin och anger inriktningar för samhällsomställningen. Omställningen innebär att åtgärder vidtas både i Sverige, inom EU och internationellt. Icke-statliga aktörer har ett mycket stort ansvar för att genomföra miljöåtgärder. Men det behövs också politiska beslut om styrmedel som ger mandat och drivkrafter för olika aktörer.

Syftet med denna promemoria är att analysera hur arbetet med att ta fram strategier för att nå miljökvalitetsmålen bör utvecklas. Utredningen har ordnat möten med respektive arbetsgrupp för de tre åtgärdsstrategierna från den fördjupade utvärderingen 2008. Synpunkter har också framförts vid möten med övriga aktörer. Dessutom har vetenskaplig litteratur, utredningar samt rapporter från myndigheter och konsulter använts som underlag.

Denna promemoria har huvudsakligen utgjort underlag för betänkandets kapitel 6, men är även underlag till andra delar av betänkandet. I denna promemoria beskrivs strategiarbetet i miljömålssystemet i dag och utredningens slutsatser kring förändringsbehov i kapitel 2. Kapitel 3 beskriver alternativa möjligheter att organisera arbetet med att ta fram strategier.

2 Strategiarbetet inom miljömålssystemet

2.1 Åtgärdsstrategierna EET, GRK och HUM

Miljömålssystemet uppfattades inledningsvis av aktörerna i Miljömålsrådet som ett uppföljningssystem. Efter hand har tydliggjorts att myndigheterna i miljömålssystemet även ska ta fram förslag till åtgärder och styrmedel i en fördjupad utvärdering vart fjärde år. I den senaste fördjupade utvärderingen framgick det därför tydligt i riktlinjerna till mål- och sektorsmyndigheter att deras underlag till Miljömålsrådet även skulle omfatta konsekvensutredda åtgärdsförslag. Även de regionalt målansvariga skulle adressera behov av nya insatser. Dessa uppdrag resulterade i sammanlagt cirka tusen förslag som skulle sorteras och prioriteras genom de tre fasta åtgärdsstrategier som för närvarande finns i miljömålssystemet, nämligen *Effektivare energianvändning och transporter* (EET), *Gift-*

fria och resurssnåla kretslopp (GRK) och *Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö* (HUM).

Slutsatserna från utredningens möten med bl.a. strategiarbetsgrupperna är att strategiansatsen uppskattades av många i den senaste fördjupade utvärderingen. Strategierna är målövergripande, bättre anpassade efter samhällsaktiviteter än miljökvalitetsmålen och gav sektorsmyndigheterna ett fungerande forum för samarbete om hur miljömålen ska nås. Arbetet med strategierna tog ett stort steg framåt i den senaste fördjupade utvärderingen och samarbetet mellan myndigheterna har fungerat allt bättre.

Från utredningens möten med strategiarbetsgrupperna och från en utvärdering av processen i den senaste fördjupade utvärderingen² kan också konstateras att grupperna själva anser att de haft svårt att prioritera, hantera målkonflikter, hitta synergier och uppnå ett tillräckligt djup i analysen av drivkrafterna bakom problemen. En vag politisk beställning inför den fördjupade utvärderingen och oklart mandat för strategigrupperna i kombination med en snäv tidsram är viktiga skäl till detta. Skärningen mellan strategierna har delvis dolt konflikter och dialogen med icke-statliga aktörer har varit begränsad.

2.2 Förändringsbehov

Miljömålsrådet har konstaterat att ansvaret för att lämna förslag till styrmedel behöver utvecklas och förtydligas ytterligare³. Utredningen om Naturvårdsverket påtalade behovet av att utreda hur arbetet inom EU och internationellt ska bedrivas för att bäst bidra till att uppfylla svenska miljömål⁴.

Att beslutade åtgärder inte genomförs och att tillräckliga styrmedel för att uppnå miljömålen inte redan beslutats kan ha flera olika förklaringar. Miljömålsrådet bedömer att en viktig orsak till att styrmedelsförslag inte leder till politiska beslut är intressekonflikter, där miljöhänsyn får stå tillbaka för ekonomiska intressen. Det finns forskning som visar att erfarenheterna av att försöka lösa komplexa miljöproblem med enbart saks experter inte är odelat positiva; istället krävs processer där såväl icke-statliga som statliga

² Faugert & Co 2009.

³ Miljömålsrådet 2008.

⁴ SOU 2008:62.

aktörer deltar⁵. I processerna byggs en gemensam bild av problemet och möjliga lösningar som grund för förändring.

Utredningen bedömer att den vaga – och samtidigt omfattande – beställningen om styrmedelsförslag i samband med fördjupad utvärdering har inneburit vissa svårigheter. Avsaknaden av prioritering i beställningen t.ex. vilka miljöproblem som är viktigast att lösa först eller som kräver mest ingående analyser, innebär i kombination med över tiden skärpta analyskrav, en hög arbetsbelastning för myndigheterna⁶. Att en mycket omfattande uppgift som fördjupad utvärdering ska lösas på kort tid, innebär en risk för otillräckligt bearbetade förslag⁷.

Tydligare politisk styrning

Målstyrningssystem kännetecknas ofta av en föreställning om att mål kan brytas ned och ge vägledning för genomförare i olika organisationer på ett tekniskt och värderingsfritt sätt⁸.

Grundtanken att det skulle vara möjligt för politiker att styra med mål och att myndigheterna bestämmer hur dessa mål ska nås, bygger på att det går att dra en skarp gräns mellan dessa båda uppgifter. Styrtutredningen konstaterade att någon sådan gränslinje inte finns. Myndigheter förfogar endast i begränsad utsträckning över de styrmedel som behövs. Dessutom är valet av medel för att nå ett visst mål ofta mer politiskt kontroversiellt än själva målet.⁹

De möten och seminarier som utredningen arrangerat samt underlagsrapporter¹⁰ utredningen haft tillgång till förmedlar bilden att miljömålssystemet har ett brett stöd men en svag politisk ledning. Det saknas en tydlig politisk signal och prioritering för hur målen ska uppnås. Ofta behövs politiska beslut för att kunna göra avvägningar vid konflikter mellan olika miljökvalitetsmål eller gentemot andra samhällsmål.

⁵ Hallgren & Ljung 2005.

⁶ "I relation till denna stora och ambitiösa uppgift ser vi också att det har funnits resurs- och kompetensbegränsningar och olika slags metodsvårigheter" (Faugert & Co 2009). Regeringens krav på åtgärds- och styrmedelsförslag har utvidgats efter hand. I den ursprungliga formuleringen av uppdraget angavs att Miljömålsrådet skulle "ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder" (prop. 2000/01:130). Numera lyder beställningen till rådet att "...sammanställa och lämna till regeringen konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel" (Miljömålsrådet 2008).

⁷ Faugert & Co 2009.

⁸ Johansson 2008, Lönnroth 2009.

⁹ SOU 2007:75.

¹⁰ Lönnroth 2009.

Utredningen bedömer att det kan behövas tydligare avgränsningar av och politiska prioriteringar i arbetet med att ta fram strategier för att hushålla med tillgängliga utredningsresurser, samtidigt som väl genomarbetade och politiskt genomförbara förslag presenteras.

Samordning

För uppföljning och utvärdering har Miljömålsrådet haft en samordnande roll i det löpande arbetet. Men det har varit svårare att få till stånd en tydlig och permanent samordning av strategiarbetet för att uppnå miljökvalitetsmålen.

Det saknas ett stadigvarande forum för, och styrning av, arbetet med att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och samordning med det arbete som måste bedrivas inom EU och internationellt.

Metodutveckling

Strategiarbetssättet i miljömålssystemet behöver utvecklas även metodmässigt. Några utgångspunkter som bör framhållas som viktiga i sammanhanget är att strategier måste inriktas mot långsiktiga slutmål samt innehålla såväl etappmål som medel för att målen ska nås.

Det långsiktiga tidsperspektivet är viktigt av tre skäl. För det första ska etappmål inom miljömålssystemet spegla avgörande omställningar som krävs för att samhället ska utvecklas i riktning mot miljökvalitetsmålen. I denna analys bör såväl irreversibla effekter som risk för tröskeeffekter i möjligaste mån identifieras och beaktas. För det andra minskar risken för att urvalet av åtgärder och styrmedel styrs av en tidsmässig snedvridning, dvs. att vissa insatser framstår som mycket dyra i ett kortsiktigt perspektiv men skulle främja kostnadseffektivitet på längre sikt och tvärt om¹¹. Ifråga om trögrörliga strukturer är det av särskild vikt att göra rätt från början, eftersom en skyndsamt genomdriven omställning kan bli mycket kostsam. För det tredje är det särskilt viktigt att förutse vilka initiativ som bör tas omgående i EU:s olika

¹¹ Söderholm & Hammar 2005.

expert- och arbetsgrupper om man vill nå ett visst resultat – som visar sig flera år framåt – i beslutsprocesserna i ministerrådet¹².

En strategi består av både mål och medel. För att öka det politiska handlingsutrymmet är det angeläget med ett beslutsunderlag där flera alternativa möjligheter för att uppnå långsiktiga mål analyseras¹³.

Etappmål har dimensionerna *resultat*, dvs. vad ska uppnås, och *tid*, dvs. när ska resultatet vara uppnått¹⁴ (se PM 2). Etappmål kan utvecklas inom ett miljökvalitetsmål eller vara övergripande för flera miljökvalitetsmål. Etappmålen anger inte hur en förändring ska gå till, eftersom den ofta kan ske på många olika sätt. Men etappmålen är del i en strategi för att uppnå långsiktiga mål, dvs. de visar i vilken takt omställningen till miljökvalitetsmålen ska ske genom valet av etappmål. En strategi måste även visa vilka resurser och styrmedel samt vilket pådrivande arbete inom EU eller internationellt som behövs. Ett ambitiöst mål kräver större resurser ju närmare i tiden måluppfyllelsen ska ske. Samtidigt kan ett mindre ambitiöst etappmål innebära att viktiga insatser skjuts på framtiden och att skarpere etappmål och mer kraftfulla medel krävs längre fram, för att nå miljökvalitetsmålen.

2.3 Slutsatser

Utredningen kan konstatera att det behövs en tydligare politisk styrning av strategiarbetet inom miljömålssystemet. Genom uppföljningen och den fördjupade utvärderingen av miljömålen vart fjärde år får regeringen ett beslutsunderlag med en grundlig analys av de problem som ska lösas (se PM 6 och PM 7). Utifrån problemanalysen kan regeringen ge riktade uppdrag om att utveckla strategier. Dessa uppdrag kan läggas till myndigheterna i miljömålssystemet eller till ett gemensamt forum.

Den fasta indelningen i åtgärdsstrategierna EET, GRK och HUM kan därmed utgå ur miljömålssystemet till förmån för strategier som tas fram med utgångspunkt i politiska prioriteringar. Detta ger en flexibilitet i avgränsningen av strategierna. Tidplanen för olika uppdrag kan också påverkas av hur stort problemet som

¹² SOU 2008:62.

¹³ Lundqvist 2004.

¹⁴ Edvardsson & Hansson 2005.

ska lösas är. De goda erfarenheterna från det hittillsvarande strategiarbetet bör samtidigt tas till vara.

Arbetet med strategier och styrmedelsförslag kan pågå mer kontinuerligt. En jämnare fördelning av myndigheternas arbetsuppgifter i tiden, dvs. att uppföljning och utvärdering av om miljömålen nås görs skilt från strategiarbetet, innebär ett större utrymme för att genomföra de olika uppgifterna med ett kvalitativt gott resultat.

Det är värdefullt om strategiarbetet kan utföras av ett permanent forum som över tid kan hålla ihop arbetet, skapa kongruens och undvika överlapp mellan olika strategier samt bygga upp en samsyn om förändringsbehoven. Ett sådant forum kan också successivt utveckla kompetensen för t.ex. konsekvensanalyser, liksom ha ett större utrymme för att involvera även icke-statliga aktörer.

3 Ny organisation för att ta fram strategier

Arbetet med strategier i miljömålssystemet kan organiseras på olika sätt. Gemensamt för de olika alternativen är en tydligare politisk beställning av vilka strategier som ska tas fram och att strategiarbetet pågår kontinuerligt. De huvudalternativ som övervägts är ett även fortsättningsvis myndighetsbaserat system eller att tillkalla en beredning med företrädare för riksdagspartierna. Ett myndighetsbaserat system kan organiseras genom att Miljömålsrådet omvandlas till en egen myndighet, administrativt knuten till Naturvårdsverket, eller genom att en ny myndighet skapas enligt förslag från Utredningen om Naturvårdsverket¹⁵.

I det följande redovisas beskrivningar, bedömningar och överväganden kring hur arbetet med att ta fram strategier skulle kunna organiseras i miljömålssystemet.

¹⁵ SOU 2008:62.

3.1 Miljömålsrådet – en myndighet administrativt knuten till Naturvårdsverket

Miljömålsrådet har medfört stora samordningsvinster för samarbetet mellan de myndigheter som är verksamma i miljömålssystemet. Vid de möten med strategiarbetsgrupperna och sektorsmyndigheterna som utredningen arrangerat har många även framfört att miljöfrågorna fått en större tyngd inom berörda myndigheter då de högsta cheferna är engagerade i Miljömålsrådet.

Dock har placeringen av Miljömålsrådets kansli på enhetsnivå inom Naturvårdsverket gett upphov till vissa svårigheter. Både inom Naturvårdsverket och hos andra myndigheter och organisationer råder delade meningar om vilket ansvar Naturvårdsverket respektive Miljömålsrådet har samt hur de två förhåller sig till varandra. Särskilt oklar har ansvarsfördelningen mellan Miljömålsrådets kansli och strategisamordnarna vid Naturvårdsverket varit. I de fall olika prioriteringar önskats av Miljömålsrådet och Naturvårdsverket har oklarheter uppstått i genomförandet av uppdraget. Otydligheten förstärks av att Miljömålsrådets kansli har Miljömålsrådet som uppdragsgivare medan Naturvårdsverket fungerar som arbetsgivare. Sammantaget kan dessa förutsättningar ha försvårat för Miljömålsrådet att inta en självständig hållning gentemot Naturvårdsverket.¹⁶

Det enklaste sättet att skapa klarhet i ansvar och roller mellan Naturvårdsverket och Miljömålsrådet är att skilja dessa organisationer åt genom att Miljömålsrådet blir en egen myndighet. Myndigheten kan även fortsättningsvis vara administrativt knuten till Naturvårdsverket. Inom flera andra politikområden finns myndigheter med särskilda uppgifter som är administrativt knutna till andra, mer generella myndigheter. Som exempel kan två extremer, sett till antalet anställda, nämnas. Säkerhetspolisen är en myndighet med cirka 1 000 anställda. Säkerhetspolisen är organisatoriskt en självständig enhet inom Rikspolisstyrelsen och leds av en generaldirektör¹⁷. Finanspolitiska rådet, en myndighet med åtta ledamöter och ett kansli på fyra anställda, är administrativt knutet till Konjunkturinstitutet¹⁸.

Om Miljömålsrådet ombildas till en egen myndighet måste rådet utvecklas så att tyngdpunkten i arbetet förskjuts från att samordna

¹⁶ Riksrevisionens rapport 2005:1, SOU 2008:62, Lönnroth 2009, Faugert & Co 2009.

¹⁷ Förordning 2002:1050 och www.sakerhetspolisen.se

¹⁸ Förordning 2007:760 och www.finanspolitiskaradet.se

uppföljning och utvärdering till att hitta lösningar. Arbetet skulle alltså handla om att utveckla strategier på uppdrag av regeringen.

Miljömålsrådet skulle även fortsättningsvis bestå av myndighetschefer som ledamöter och experter som företräder olika intressen. Ett fokus på genomarbetade förslag till styrmedel innebär att fler myndigheter med ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet bör engageras i förslagsprocessen, eftersom dessa finns nära lösningarna.

Bedömning

Att omvandla Miljömålsrådet till en egen myndighet som är enbart administrativt knuten till Naturvårdsverket innebär att ansvarsförhållandet mellan Naturvårdsverket och Miljömålsrådet klargörs.

Styrkan i ett myndighetsbaserat system är ett tydligt ägarskap på ledningsnivå i berörda statliga myndigheter, vilket kan gynna en fortsatt sektorsintegrering av miljöfrågorna.

När myndigheter samarbetar strävar man vanligen efter att bli överens. Det gör att resultaten ofta blir väl genomarbetade men det kan också medföra att kontroversiella frågor där det är svårt att nå en överenskommelse inte blir behandlade. Förslag kan bli utslätade och avslipade.

3.2 Miljömålsinstitutet – en ny myndighet

Strategiarbetet i ett myndighetsbaserat miljömålssystem kan även organiseras genom att skapa en helt fristående myndighet för samordning och utveckling av strategier.

Utredningen om Naturvårdsverket föreslog att en särskild myndighet, Miljömålsinstitutet, skulle skapas med uppgift att dels samordna och utveckla miljöarbetet dels utvärdera det. Miljömålsinstitutet skulle ha ett administrativt samordningsansvar för arbetet med strategier, som skulle fortgå även mellan de fördjupade utvärderingarna. Enligt förslaget skulle Miljömålsinstitutet ha en stark forskningsanknytning med ett forskarråd som stöd till myndighetens ledning. Miljömålsrådet skulle omvandlas till ett rådgivande organ och flyttas från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet.¹⁹

¹⁹ SOU 2008:62.

En förändring, i jämförelse med förslaget från Utredningen om Naturvårdsverket, skulle kunna vara att endast utveckling av strategier och förslag läggs i en egen myndighet. Det är inte självklart lämpligt att samma myndighet ska både leverera förslag och svara för riktad utvärdering av insatser såsom enskilda styrmedel och myndigheters miljöarbete. Detta framhölls också av vissa remissinstanser.

Bedömning

Detta alternativ löser i princip samma problem som föregående alternativ, men med en ännu tydligare avgränsning mot Naturvårdsverket. I övrigt kvarstår styrkor och svagheter med ett myndighetsbaserat system.

Ett Miljömålsinstitut behöver en egen administrativ bas, vilket sannolikt blir dyrare än om Miljömålsrådet samordnas med Naturvårdsverkets befintliga administration. Huvudalternativet för ett myndighetsbaserat system är därför att Miljömålsrådet övergår till en egen myndighet, administrativt knuten till Naturvårdsverket.

3.3 En parlamentarisk beredning

Strategiarbetet inom miljömålssystemet kan också drivas av en politisk beredning med företrädare för riksdagspartierna inom kommittéväsendet direkt under regeringen. Hur representationen ska se ut avgörs givetvis av regeringen. Beredningens huvuduppgift bör vara att ge råd till regeringen om hur arbetet med att uppnå miljömålen ska bedrivas, med utgångspunkt i uppdrag från regeringen. Beredningen kan också medverka till en ökad samsyn om miljöproblemen samt stimulera till ökad debatt. På grundval av råd från beredningen kan regeringen ta fram förslag till riksdagen.

Försvarsberedningen, som funnits under många år, kan tjäna som förebild, eftersom det finns likheter mellan försvarspolitiken och miljöpolitiken. Båda politikområdena kräver långsiktighet och har ett stort inslag av politiska avvägningar. Det handlar också om stora ekonomiska värden: för försvarspolitiken framför allt via statsbudgeten, medan miljöpolitiken medför stora investeringar och satsningar från såväl statliga som icke-statliga aktörer. Gemen-

samt för de båda politikområdena är att det behövs kontinuitet genom en bred politisk samsyn.

Försvarsberedningsmodellen har även inspirerat Trafikverksutredningen, som haft i uppdrag att föreslå de lösningar som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken. Utredningen beskriver planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar som ett analytiskt myndighetsarbete med svag politisk förankring. Trafikverksutredningen har därför förordat en rådgivande parlamentarisk beredning som regeringen kan konsultera inför olika beslut.²⁰

Bedömning

Miljökvalitetsmålen är antagna av en enig riksdag. Samtidigt är naturligtvis enigheten mindre om hur vägarna att nå målen ska se ut. Men ett effektivt miljöarbete skulle gynnas av stabila förutsättningar över tid även beträffande medlen för att styra mot långsiktiga mål.

Att skapa en beredning med representanter för riksdagspartierna för att ge råd till regeringen när det gäller att utveckla strategier i miljömålssystemet skapar en ny arena för en miljöpolitisk diskussion.

En beredning bör också kunna belysa och ge råd om målkonflikter såväl mellan miljökvalitetsmål som gentemot andra samhällsintressen, även i situationer där kunskaperna är ofullständiga. Självklart är det inte möjligt, eller kanske inte ens önskvärt, att bli överens i alla lägen, men det bör genom beredningens arbete bli belyst var skiljelinjerna går.

3.4 Överväganden

De olika alternativen för att organisera strategiarbetet i miljömålssystemet kan jämföras med avseende på aspekterna politisk förankring, effektivitet, förmågan att verka pådrivande och möjlighet att stimulera till debatt om miljöfrågor.

Vad gäller *politisk förankring* är det en viktig uppgift att skapa transparens och möjliggöra diskussion om olika vägar i miljöpolitiken. Med *effektivitet* avses att säkerställa såväl en effektiv

²⁰ SOU 2009:31.

arbetsprocess av god kvalitet som att samhällsekonomiska överväganden görs i de beslutsunderlag som levereras. Med *pådrivande* avses att strategiarbetet ska medverka till ett större engagemang för miljöarbetet och att skapa acceptans för de omställningar som krävs för att nå miljökvalitetsmålen.

Alla dessa aspekter hänger i varierande grad samman med möjligheten att *stimulera till debatt* om miljöfrågor. Effektiva och breda samförståndslösningar förutsätter att mål, och insatser för att uppnå dessa, är tydliga och tolkningsbara samt att de inte medför konflikter mellan olika intressen. Dessa förutsättningar är sällan uppfyllda i praktiken, dvs. när t ex fördelningseffekterna av olika förslag varierar eller betydande konflikter med andra samhällsintressen föreligger är det inte givet – ur ett politiskt perspektiv – vad som är minsta möjliga insats för att uppnå en viss effekt. Då behövs en politisk debatt om möjliga insatser, och att man kan komma fram till ett ibland svårt, men nödvändigt politiskt beslut.

Ett myndighetsbaserat system kan fungera väl om inte målkonflikterna är alltför stora och om det finns relativt stor enighet i det vetenskapliga underlaget. Det kan emellertid vara svårare att lägga fram förslag till handlingsalternativ som innebär konflikter gentemot andra samhällsintressen. Men i princip borde ett myndighetsbaserat system kunna ta fram ett beslutsunderlag med flera alternativ till regeringen även när målkonflikterna är omfattande eller osäkerheterna stora i det vetenskapliga underlaget. Det kräver i så fall en tydlig beställning till myndigheterna, för att hushålla med myndigheternas utredningskapacitet.

Den avgörande skillnaden mellan ett myndighetsbaserat system och en beredning är att de ger olika grad av löpande politisk dialog. En beredning direkt under regeringen kan ha en löpande förankring dels gentemot riksdagen dels gentemot Regeringskansliet. Närheten till det politiska beslutsfattandet kan också öka intresset hos icke-statliga aktörer. Detta bör sammantaget ge större möjligheter att leverera ett beslutsunderlag som belyser alla relevanta aspekter. Beredningen kan stimulera till debatt om miljöfrågor och om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som ibland krävs för att nå miljömålen.

En politisk beredning bedöms även kunna verka mer pådrivande än ett myndighetsbaserat system genom att beredningen skapar ett större engagemang för miljöarbetet och acceptans för de omställningar som krävs för att nå miljökvalitetsmålen. Vid de regionala seminarier som utredningen anordnat framkom att den nationella

nivån har stor betydelse för att skapa och vidmakthålla intresset för ett aktivt miljöarbete regionalt och lokalt. En tydligare politisk styrning och närvaro då det handlar om att göra svåra avvägningar mellan olika intressen kan alltså öka miljömålssystemets genomslagskraft och stärka miljöarbetets legitimitet. Dessutom bedöms de icke-statliga aktörernas intresse för att delta i strategiarbetet öka genom beredningen.

Utredningen föreslår att en beredning med företrädare för riksdagspartierna tillkallas för att ge råd till regeringen i arbetet med att utveckla strategier för att miljömålen ska nås. Då myndighetschefernas medverkan i Miljömålsrådet har tillfört sakkunskap och medfört att miljöfrågornas status höjts inom berörda myndigheter, bör rådets ledamöter och experter bli experter i beredningen.

Beredningen skulle kunna hantera miljöproblem som är särskilt angelägna, t.ex. för att stora värden står på spel, alternativt att frågorna är aktuella inför en proposition eller förhandling. Men det kan också röra sig om miljöområden som kännetecknas av stor osäkerhet i det vetenskapliga kunskapsunderlaget.

Myndigheterna i miljömålssystemet

Regeringen kan givetvis som hittills lägga uppdrag om att utveckla strategier till myndigheter när så bedöms lämpligt. Myndigheterna kan naturligtvis också lägga förslag på eget initiativ inom givet mandat.

Myndigheterna i miljömålssystemet får ett än tydligare ansvar för att verka för att målen nås genom att inom befintligt mandat vidta åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter (se PM 10 och PM 11). Det betyder att myndigheterna i stor utsträckning behöver ta fram strategier och handlingsplaner för hur miljö kvalitetsmål ska nås eller sektorn bli miljömässigt hållbar. Arbetet med dessa strategier och handlingsplaner blir då myndighetens beslutsunderlag för vilka åtgärder som ska vidtas för att myndigheten t.ex. ska kunna agera samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter.

Myndigheternas arbete med strategier och handlingsprogram kan också leda till identifiering av viktiga luckor i mandatet och tillgängliga styrmedel, dvs. förändringsbehov som behöver påtalas för regeringen. Även genom den uppföljning och fördjupad utvär-

dering som myndigheterna genomför får regeringen en bild av var miljöarbetet inom befintligt mandat är tillräckligt för att målen ska nås och var förstärkningar genom kraftfullare styrmedel eller politiska avvägningar i konflikter mellan olika intressen behövs (se PM 6 och PM 7).

Myndigheterna ska även bistå beredningen med underlag i beredningens arbete med att utveckla nya styrmedel, vid förfrågan från beredningen. När beredningen får ett specifikt uppdrag bör en avstämning med berörda myndigheter göras om t.ex. bedömning av hur långt befintligt mandat räcker och vilka förändringsbehov som finns. Det krävs alltså ett samspel mellan beredningen och myndigheterna i miljömålssystemet.

Beredningens arbetssätt och samspelet med andra aktörer

Metoden i den förra fördjupade utvärderingen där alla myndigheter utvecklade förslag och skrev rapporter till ett samordningskansli krävde stora myndighetsresurser.

Beredningen kan istället organisera arbetet genom att inrätta arbetsgrupper med uppgift att förse beredningen med underlag med flera konsekvensanalyserade handlingsalternativ för att infria de politiska intentionerna, där behovet av avvägningar mellan miljökvalitetsmål och gentemot andra samhällsintressen tydliggörs. Sammansättningen i arbetsgrupperna beror på vilka problem som ska lösas. Men det bör handla om företrädare för mål- och sektorsmyndigheter, näringsliv, ideella organisationer och den regionala och lokala nivån samt forskare.

Beredningen behöver ett kansli som medverkar i arbetsgrupperna som sekretariat. Sekretariatet säkerställer att förslagen är tillräckligt väl genomarbetade och bereder beställningar av underlag till t.ex. myndigheterna i miljömålssystemet. Underlagen från myndigheterna kan t.ex. gälla kompletteringar av uppföljning och fördjupad utvärdering, i den mån beredningen behöver en ännu djupare förståelse av problemet för att hitta effektiva lösningar, eller analyser av olika styrmedelsförslag. Genom att kansliet samordnar och överblickar dessa uppgifter, kan de skriftliga underlag som beställs från myndigheterna göras förhållandevis riktade och tydligt avgränsade. Detta arbetssätt bedöms vara effektivare och därigenom resursbesparande för myndigheterna i miljömålssystemet.

Beredningen väntas ta en roll i att formulera hur det svenska arbetet gentemot EU och i internationella forum ska bedrivas. Dessutom integreras nödvändigtvis konsekvens- och styrmedelsanalyser i arbetet med att utforma strategier. För att beslutsunderlagen ska hålla hög kvalitet behöver kansliet därför ha en bred sammansättning med både samhällsvetenskaplig kompetens, som t.ex. statsvetare, jurister och nationalekonomer, och naturvetenskaplig kompetens, liksom medarbetare med erfarenheter av arbete inom EU och internationellt. Kansliet behöver en bemanning om ca åtta årsarbetskrafter. Dessutom krävs utredningsresurser för att driva arbetsgrupperna och ta fram underlag för de olika strategier som utarbetas på uppdrag av regeringen.

Referenser

- Ds 2007:46, *Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys*.
- Edvardsson, K. & S.O. Hansson, 2005. *When is a goal rational?* Social Choice and Welfare 24: 343–361.
- Faugert & Co, 2009. *Nya utmaningar nya utvecklingsmöjligheter – En utvärdering av Miljömålsrådets process för att ta fram underlag till den Fördjupade utvärderingen 2008*.
- Hallgren, L. & M. Ljung, 2001. *Miljökommunikation : aktörs-samverkan och processledning*. Studentlitteratur.
- Johansson, M., 2008. *Barriärer och broar – kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Linköping Studies in Arts and Science No 469. Linköpings universitet, Institutionen för Tema.
- Lundqvist, L., 2004. *Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising sustainable development*. I Governance for sustainable development – The challenge for realising sustainable development.
- Lönnroth, M., 2009. *De svenska miljö kvalitetsmålen och den svenska miljöpolitiken – Rapport till utredningen om miljömålssystemet*.
- Meuleman, L., Niestroy I & C Hey, 2004. *Environmental governance in Europe*. Purdue University Press.
- Miljömålsrådet, 2008. *Nu är det bråttom!*
- OECD, 2008. *OECD framework for effective and efficient environmental policies*. ENV/EPOC(2008):7

- Prop 2000/01:130. *Svenska miljömål – Delmål och åtgärdsstrategier.*
- Riksrevisionen, 2005. *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite.* Riksrevisionens rapport 2005:1. RiR 2005:1.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.*
- SOU 2009:31. *Effektiva transporter och samhällsbyggande.*
- Sterner, T., 2003. *Policy instruments for environmental and natural resource management. Resources for the future.*
- Söderholm, P. & H. Hammar, 2005. *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar.* Konjunkturinstitutet, Specialstudier nr 8.

PM 9 Samhällsekonomiska konsekvensanalyser

Innehåll

Sammanfattning	232
1 Inledning.....	232
2 Konsekvensanalyser i miljömålssystemet.....	234
3 EU-kommissionens arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser	235
4 Utvecklad tillämpning av konsekvens- och styrmedelsanalyser i miljömålssystemet	236
4.1 Konsekvensanalys del I	237
4.2 Konsekvens- och styrmedelsanalys del II	239
4.3 Utvecklingsområden	241
5 Överväganden	243
Referenser	244

Sammanfattning

Principiellt kan arbetet med en konsekvensanalys delas in i två faser.

Det första steget i analysen handlar om att ”göra rätt saker”. Då görs en noggrann problemanalys och att alla väsentliga förändringar som behövs för att uppnå ett specifikt eller flera miljö-kvalitetsmål identifieras. Man beskriver också referensalternativet. Väntas önskade förändringar uppstå genom redan beslutade insatser eller kan ytterligare politiska ingripanden komma att krävas?

I steg två gäller det att ”göra saker rätt”. Analysen omfattar hur långt en förändring bör drivas i ett givet tidsperspektiv. Olika kombinationer av nivå på etappmål och tillhörande styrmedel tydliggör vilka samhällsekonomiska avvägningar som måste göras. Vilket eller vilka kriterier som bör väga tyngst i val av styrmedel beror av situationen.

Slutligen jämförs de olika handlingsalternativen för att synliggöra möjliga avvägningar och synergier. Allt kan inte kvantifieras och värderas. Som ett alternativ till nyttovärdering beskrivs problemets konsekvenser så tydligt som möjligt. Då kan en transparent avvägning göras av vilka kostnader som kan vara motiverade för att lösa problemet.

Utredningen har identifierat några områden där tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i det svenska miljöarbetet kan utvecklas. Dessa områden är metodutveckling av de principiella stegen i en konsekvensanalys, entydig användning av begrepp, ökad transparens i analyserna, verktyg för att väga av ambitionsnivån i en enskild konsekvensanalys och modellutveckling.

Utredningen föreslår att Konjunkturinstitutet ges i uppdrag att samordna en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning som får i uppgift att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i miljöarbetet.

1 Inledning

För att få fram ett bra beslutsunderlag krävs en konsekvensanalys som håller tillräckligt god kvalitet och som är transparent. Samhällsekonomisk konsekvensanalys är ett samlingsbegrepp som omfattar olika typer av analyser. Konsekvensanalyser ska t.ex. ge en

allsidig belysning av konsekvenserna av olika handlingsalternativ för att öka miljöpolitikens effektivitet. I en samhällsekonomisk kalkyl kvantifieras, så långt möjligt, både nyttor och kostnader för olika handlingsalternativ i pengar. I en kostnadseffektivitetsanalys undersöks hur en viss effekt kan åstadkommas till lägsta möjliga kostnad. I ett politiskt beslutsunderlag bör även fördelningsaspekter analyseras, eftersom dessa kan vara avgörande för den politiska genomförbarheten.

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningen har haft i uppgift att analysera hur de samhällsekonomiska analyserna kan utvecklas för att insatserna i miljöarbetet ska bli så kostnadseffektiva som möjligt. För att analysera hur de nationella myndigheternas arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser kan utvecklas har utredningen bildat en särskild arbetsgrupp.

I arbetsgruppen har ingått Mattias Ankarhem (Finansdepartementet), Ulrika Berggren (Skogsstyrelsen), Lars Drake (Kemikalieinspektionen), Elisabeth Lidbaum (Näringsdepartementet), Ulrika Lindstedt (Naturvårdsverket), Lena Nerhagen (Väg- och transportforskningsinstitutet), Bo Norell (Jordbruksverket), Viveka Palm (Statistiska centralbyrån), Patrik Rapp (Finansdepartementet), Karin Sahlin (Energimyndigheten), Eva Samakovlis (Konjunkturinstitutet), Henrik Scharin (Miljödepartementet) och Petronella Troselius (Miljödepartementet).

I olika avstämningar och diskussioner har även följande deltagit:

- Anders Norlund, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), som på arbetsgruppens första möte höll presentationen *Kostnadseffektivitet i teori och praktik* om SBU:s utvärderingsarbete

- Svante Erikson, Statskontoret, som kartlagt och analyserat det miljöekonomiska arbete som bedrivs vid Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket. Statskontoret har alltså inte analyserat det miljöekonomiska arbetet i miljömålssystemet.

Vidare har utredningen vid besök på EU-kommissionen intervjuat Robin Miège, chef för Sustainable Development and Economic Analysis Unit, Directorate General Environment.

Utredningen har också studerat litteratur på området och särskilt beaktat Naturvårdsverkets rapport 5398 *Ekonomiska kon-*

sekvenser i myndigheternas miljöarbete – förslag till förbättringar som överlämnats till utredningen från Miljödepartementet.

Denna promemoria har utgjort underlag till betänkandets kapitel 6. I denna promemoria återfinns i kapitel 2 en kort sammanfattning av hur arbetet med konsekvensanalyser utvecklats inom miljömålssystemet. Kapitel 3 ger en utblick till EU-kommissionens arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser. I kapitel 4 diskuteras dels innebörden av en konsekvensanalys, dels möjliga förbättringar i tillämpningen av konsekvensanalyser i miljömålssystemet. I kapitel 5 presenteras utredningens överväganden om hur utvecklingsarbetet kan bedrivas.

2 Konsekvensanalyser i miljömålssystemet

Den första fördjupade utvärderingen 2004 granskades av Riksrevisionen. Delar av kritiken handlade om bristande konsekvensanalyser. Riksrevisionen ansåg bl.a. att drivkrafterna bakom miljöproblemen inte beskrevs i tillräcklig omfattning samt att underlaget gällande såväl scenarier och prognoser som kostnadsberäkningar var otillräckligt.

Konsekvensanalyserna av förslag till nya åtgärder och styrmedel i den fördjupade utvärderingen 2008 var betydligt mer genomarbetade än i utvärderingen 2004. Att förbättra konsekvensanalyserna i miljöarbetet är en utvecklingsprocess där olika kompetenser, framför allt ekonomer och naturvetare, möts. Men det bör betonas att många myndigheter är inblandade i miljömålssystemet och att tillgången på ekonomisk kompetens varierar mellan myndigheterna.

Statskontoret konstaterar i en utvärdering av det miljöekonomiska arbetet vid Konjunkturinstitutet, SCB och Naturvårdsverket att arbetet i stort fungerar bra, men att det inte är givet att dessa myndigheter har resurser att fullt ut svara upp mot de behov som finns¹.

¹ Statskontoret 2009:3.

3 EU-kommissionens arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser²

I EU-kommissionens arbete betraktas konsekvensanalyser (impact assessments ex ante) som ett hjälpmedel för politiskt beslutsfattande, dvs. utgångspunkten är att belysa de olika avvägningar som måste göras genom politiska beslut. Syftet med en konsekvensanalys är att förbättra kvalitén på förslagen och öka transparensen i beslutsprocessen.

För att höja kvalitén granskas alla kommissionens konsekvensanalyser av en särskild funktion, *The Impact Assessment Board of the European Commission*. För att garantera en kritisk och likvärdig granskning för alla politikområden består funktionen av ett antal personer från olika generaldirektorat med en biträdande generalsekreterare som ordförande. Samma funktion ger även ett initialt metodstöd och rekommendationer, liksom vägledning om hur ambitiös en specifik konsekvensanalys bör vara.

I kvalitetskontrollen av färdiga konsekvensanalyser granskas om analysen följer en logiskt sammanhängande argumentationskedja (dvs. de steg som beskrivs i figur 1 i kapitel 4), att ambitionsnivån i analysen står i proportion till de konsekvenser som kan uppstå, och att det slutliga förslaget står i rimlig proportion till det problem som ska lösas. En annan viktig komponent i bedömningen är om olika aspekter analyseras på ett likvärdigt sätt.

Otillräckliga konsekvensanalyser återsänds till berört generaldirektorat för komplettering. Endast en liten andel av konsekvensanalyserna godkänns utan kommentarer. Några får helt underkänt. De allra flesta godkänns efter kompletteringar av varierande omfattning. Återkommande anledningar till att konsekvensanalyser behöver kompletteras är att logiken i argumentationskedjan är svag, att urvalet av möjliga lösningar på problemet är för snävt och att det är otillräckligt djup i analyserna.

Sammanfattningsvis bedöms kvalitetssäkringsfunktionen leda till transparenta analyser och bättre förslag. Vetskapen om att beslutsunderlagen granskas har en kvalitetshöjande effekt i sig. Många medarbetare har beskrivit hur man genom att analysera problemet, med hjälp av en rad frågor, tagit ett steg tillbaka och funderat över vad som egentligen är problemet. Detta har ibland

² Intervju med Robin Miège, EU-kommissionen, DG Miljö, den 18 mars 2009.

inneburit att resultatet blivit andra förslag än de mera rutinmässiga lösningarna.

4 Utvecklad tillämpning av konsekvens- och styrmedelsanalyser i miljömålssystemet

Konsekvens- och styrmedelsanalyser kan användas än mera för att precisera etappmål och analysera alternativa styrmedel. Genom konsekvensanalysen tydliggörs var avvägningar behöver göras mellan olika miljökvalitetsmål eller gentemot andra samhällsintressen. Genom att konsekvensanalysen utvidgas med en styrmedelsanalys ges verktyg för att välja ut samhällsekonomiskt effektiva insatser.

Figur 1 nedan, *Konsekvens- och styrmedelsanalyser i miljömålssystemet*, bygger på arbetsprocessen för att utarbeta en konsekvensanalys såsom den beskrivs i Naturvårdsverkets *Konsekvensanalys steg för steg – handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*.

Samhällsekonomisk kostnad

Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett effektivt sätt, dvs. (1) rätt saker produceras, (2) de produceras resurseffektivt, utan slöseri, och (3) tidpunkten för produktion och konsumtion är väl vald.

En samhällsekonomisk kostnad är resursåtgången för att genomföra en åtgärd, t.ex. material och tid, men det kan också röra sig om andra värden som t.ex. lägre bekvämlighet. Resurskostnaden kan uppskattas genom resursernas alternativa användning (alternativkostnaden), som för många resurser speglas av marknadspriset. Dock har inte alla resurser eller effekter på ekosystemen ett marknadspris. Det kan också vara så att marknadspriser inte korrekt återger miljövärden eller skadekostnader eftersom kunskaper saknas om t.ex. långsiktiga effekter på ekosystemen eller förändrade värderingar på grund av tröskeleffekter.

Statsfinansiell kostnad är utgifter ur statens budget. För att utgöra ett fullgott beslutsunderlag bör den samhällsekonomiska konsekvensanalysen kompletteras med en kalkyl över konsekvenserna för statsbudgetens inkomster och utgifter.

4.1 Konsekvensanalys del I

Utmaningen i del I av en konsekvensanalys är att fånga upp de problem som är mest väsentliga att lösa för att uppnå miljömålen, vilket inte alltid är de som är enklast att kvantifiera. Del I handlar om att hitta ett systematiskt arbetssätt för att identifiera de väsentligaste delarna av problemet. Det kan också vara så att kunskap saknas om t.ex. långsiktiga ekosystemeffekter. I detta steg behövs ett samarbete mellan sakspecialister och miljöekonomer.

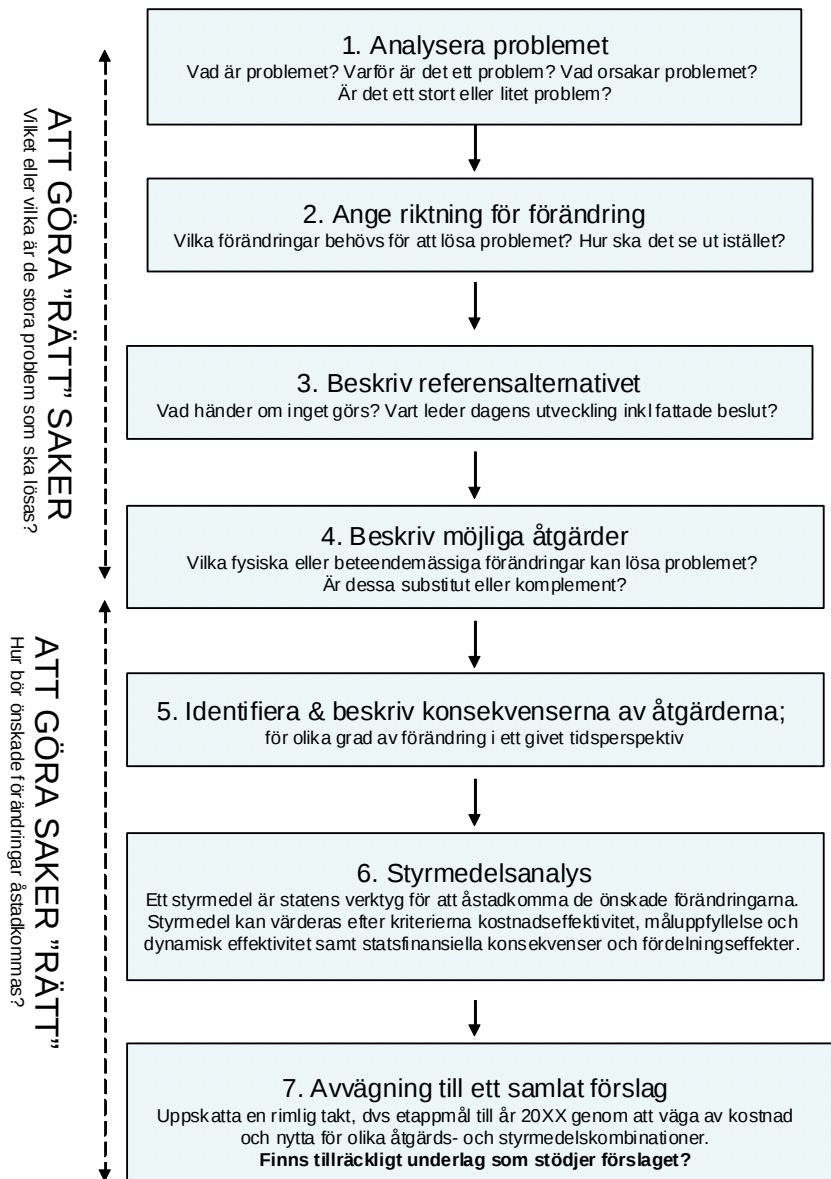
Problemanalysen måste beakta t.ex. begränsad substituerbarhet mellan olika kapitalformer genom ekosystemens resiliens och risk för tröskleffekter liksom det faktum att väsentliga osäkerheter ofta föreligger.

Referensalternativet är en prognos eller bedömning av vart dagens utveckling kan leda. Man måste också diskutera avgörande faktorer i omvärlden som kan ge alternativa scenarier. Ett indirekt sätt att visa nyttan av att genomföra åtgärder är att belysa kostnaden för att inte göra någonting utöver redan fattade beslut. Detta kan göras genom kvalitativa beskrivningar. I enstaka fall, när en högre ambitionsnivå krävs, kan det göras genom kvantifiering och värdering så långt möjligt.

Vad gäller osäkerhet bör problemanalysen och referensalternativet klarlägga om det handlar om (1) risk, dvs. något så när kända storleksordningar på sannolikheten för olika utfall, eller (2) ovetenskap, dvs. helt okända sannolikheter för olika möjliga utfall. Se vidare t.ex. Harrington, Heinzerling & Morgenstern (2009).

Figur 1 Konsekvens- och styrmedelsanalyser i miljömålssystemet

Åtgärd: Fysisk eller beteendemässig förändring i syfte att minska miljöpåverkan
 Styrmedel: Statens verktyg att få åtgärderna genomförda



Betydelsen av att del I av konsekvensanalysen görs noggrant och välstrukturerat kan inte nog poängteras, eftersom denna del utgör grunden för nästa steg. Är inte grunden av god kvalitet, riskerar del II att dölja stora osäkerheter i stället för att hantera dem. Risken är då också att förslagen till åtgärder och styrmedel inte löser det underliggande problemet.

4.2 Konsekvens- och styrmedelsanalys del II

Del II av en konsekvensanalys inkluderar styrmedelsanalys. Detta steg är en iterativ (återkommande) process; genom att bedömningen av konsekvenser upprepas för olika alternativ för hur snabbt en förändring ska genomdrivas, dvs. olika ambitionsnivåer för ett visst etappmål i ett givet tidsperspektiv. Därigenom skapas ett beslutsunderlag med olika handlingsalternativ.

I del II av analysen har svårigheter uppstått genom att begrepp inte används på ett entydigt sätt av olika discipliner. Begrepp som behöver definieras är t.ex.:

- Åtgärd – en fysisk eller beteendemässig förändring i syfte att minska negativ eller öka positiv miljöeffekt.
- Styrmedel – statens verktyg att få åtgärderna genomförda, som t.ex. lagstiftning, skatter, avgifter, subventioner eller information.
- Samhällsekonomisk kostnad – resursåtgången för att genomföra en åtgärd, t.ex. material, tid och lägre bekvämlighet inklusive administrativa och andra kostnader för styrmedlet. Resurskostnaden kan uppskattas genom att jämföra med resursernas alternativa användning, som för många resurser speglas av marknadspriset. Dock har inte alla resurser ett marknadspris.
- Statsfinansiell kostnad – utgifter för staten.

Att identifiera åtgärder och beskriva konsekvenserna handlar dels om kostnaderna för förändring, dels om i vilken grad problemet löses, dvs. nyttan av åtgärden. Tidsperspektivet är viktigt vid bedömning av enskilda åtgärder; åtgärder som framstår som mycket dyra på kort sikt kan vara kostnadseffektiva på längre sikt och tvärt om³. Som tidigare påpekats kan allt inte kvantifieras. Exempelvis är

³ Söderholm & Hammar 2005.

det lättare att kvantifiera en utsläppsminskning än den förändring i miljö kvalitet som minskningen medför. Som ett alternativ till att kvantifiera och värdera nyttan beskrivs problemet och dess konsekvenser så klart och tydligt som möjligt. Detta underlättar en transparent avvägning av vilka kostnader som kan vara motiverade för att lösa problemet. Se vidare t.ex. Harrington, Heinzerling & Morgerstern (2009).

En styrmedelsanalys är en värdering av de verktyg som kan användas för att nå ett fastställt mål. I denna analys kan det även vara motiverat att utvärdera befintliga styrmedel som är avsedda att lösa problemet eller andra närliggande problem. Ibland är det effektivare att förändra i befintliga styrmedel än att införa nya.

Vid val av styrmedel måste flera ställningstaganden göras; det finns inget generellt svar på vad som är "att göra saker rätt". Dessutom är rådigheten över de tillgängliga styrmedlen ofta spridd över flera nivåer, internationellt, nationellt samt regionalt och lokalt. På den nationella nivån kan analysen beakta huruvida säkerhet i måluppfyllelse eller kostnadseffektivitet är viktigast i den specifika situationen, vilka transaktionskostnader olika styrmedelsalternativ medför och vilka typer av osäkerheter som kan respektive inte kan hanteras med ett visst styrmedel. Fördelningseffekter och påverkan på näringslivets konkurrenskraft eller administrativa kostnader⁴ bör så långt möjligt analyseras.

Alternativa styrmedel för att nå samma mål bör grovt beskrivas och jämföras. Därigenom ska framgå att det förslag som läggs bygger på en – i sammanhanget lämplig – avvägning mellan relevanta, men inte alltid förenliga, kriterier, som t.ex. kostnadseffektivitet och potential för måluppfyllelse. För miljöproblem som kännetecknas av en kraftigt stigande marginell skadekostnad eller risk för tröskeeffekter kan ett styrmedel som har lägre potential för måluppfyllelse, men premierar kostnadseffektiva åtgärder, vara avsevärt mindre samhällsekonomiskt effektivt än ett styrmedel som genererar en säkrare måluppfyllelse till priset av högre åtgärds-kostnader. För miljöproblem som kännetecknas av en relativt konstant marginell skadekostnad inom en viss omfattning av påverkan, är det av större vikt att kostnadseffektiva åtgärder premieras.

Slutresultatet av en väl genomförd konsekvensanalys ger en del av beslutsunderlaget för att politiskt väga av en rimlig ambitionsnivå i etappmål och vilka styrmedel som ska användas. I analysen

⁴ I dessa delar ska de krav som ställs i *Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning* beaktas.

redovisas konsekvenserna såväl kvalitativt som kvantitativt. Värdet av en förbättring eller försämring i miljökvaliteten kan vara svårt att fånga, särskilt när det handlar om andra värden än direkta användarvärden. Icke-linjära miljöproblem, dvs. risken för irreversibla och katastrofala effekter, liksom osäkerhet om kopplingen mellan ekosystemen och det ekonomiska värdet av förändringar i miljökvaliteten, gör det mycket komplicerat att jämföra kostnader och nyttor för olika handlingsalternativ. Trots osäkerheten behövs en beskrivande jämförelse av kostnaden och det problem som löses, dvs. nyttan.⁵

4.3 Utvecklingsområden

Utredningen har identifierat några områden där det finns behov av att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i miljömålssystemet. Dessa är:

Metodutveckling av stegen i en konsekvensanalys

Metodutveckling av de principiella stegen i en konsekvensanalys redovisades i föregående avsnitt i denna promemoria. Det är i detta avseende även viktigt att det samhällsvetenskapliga perspektivet kommer med från början i ett utredningsarbete. Därigenom säkerställs att det tas fram rätt och tillräcklig information för att genomföra analyser av tillräckligt god kvalitet i del II.

Entydig användning av begrepp

Begrepp måste användas på ett entydigt sätt eftersom rådande begreppsförvirring, framför allt mellan olika sakkompetenser, kan komplicera samarbetet såväl inom som mellan myndigheterna.

Ökad transparens

Transparenta metoder och arbetssätt för att öka jämförbarheten mellan olika förslag behöver utvecklas – naturligtvis med respekt för att allt inte kan kvantifieras. Det innebär t.ex. att alla beräkningar redovisas, liksom antaganden och hur osäkra olika antaganden är etc.

⁵ OECD 2008.

Då nyttan inte kan värderas kan avvägningen av vilka kostnader som är motiverade i stället baseras på en tydlig beskrivning av problemet och dess konsekvenser.

Väga av ambitionsnivån i en konsekvensanalys

Baserat på en god analys i del I och jämförelse av olika problem-beskrivningar behövs verktyg för att bestämma ambitionsnivån i del II av konsekvensanalysen. För att avgöra hur mycket arbete som bör läggas på analysen i del II behövs kriterier som t.ex. hur allvarligt problemet är, hur svårt det är och storleksordningen på kostnaderna för att lösa det. Olika ambitionsnivåer beroende på sammanhang är nödvändigt eftersom myndigheterna har begränsade resurser i form av arbetstid och det är väsentligt att denna satsas på de frågor som är mest angelägna att analysera.

Modellutveckling

Med modeller avses ”verktyg som kan ge kunskap om ekonomiska, strukturella och miljömässiga effekter av beslut inom miljöområdet, och belysa vad som är ekonomiskt och tekniskt möjligt att genomföra”⁶. Ekonomiska modeller kan på ett systematiskt och teoretiskt underbyggt sätt analysera effekter på olika delar i ekonomin. Men det finns även utvecklingsbehov vad gäller ekologiska modeller för problemanalysen i del I av en konsekvensanalys.

Matematiska modeller förutsätter att de viktigaste aspekterna kan kvantifieras och att sambanden kan beskrivas på ett meningsfullt sätt i matematiska termer. Forskare som utvecklar och arbetar med modeller är vanligtvis mycket medvetna om möjligheter och begränsningar med modellanalyser, dvs. vilken typ av slutsatser som kan dras givet de begränsningar som finns i en specifik modell. Mottagarna av analysresultaten är dock inte alltid lika införstådda med hur resultaten kan tolkas. Resultaten bör därför diskuteras mot bakgrund av de antaganden och avgränsningar som görs i modellen.

För riktigt storskaliga förändringar, som kan komma att påverka hela det ekonomiska systemet, behövs även modeller som inte är lika formella, matematiska och kvantifierbara utan mer konceptuella/strukturella.

För att bättre kunna bedöma sannolika konsekvenser av komplexa och storskaliga förändringar behöver befintliga modeller för-

⁶ Ahlroth m.fl. 2003.

bättras och fler modeller utvecklas. Samma slutsats har dragits av Miljömålsrådet (2008) och Statskontoret (2009).

5 Överväganden

För att utveckla tillämpningen av konsekvens- och styrmedelsanalyser i miljöarbetet behövs en myndighetsgemensam plattform, gärna med forskaranknytning. Plattformen behöver en bas av miljöekonomisk kompetens, som kompletteras med annan sakkompetens i aktuella frågeställningar.

De myndigheter som har en kritisk massa av miljöekonomisk kompetens för att hantera denna uppgift är Konjunkturinstitutet och Naturvårdsverket. Eftersom Naturvårdsverket har flera slag av ansvar i miljömålssystemet bedömer utredningen att Konjunkturinstitutet har bättre förutsättningar att samordna en myndighetsgemensam plattform på en mer neutral grund. Dessutom är Konjunkturinstitutet genom olika uppdrag involverat i och förtrogen med miljömålssystemet.

Statskontoret har tidigare föreslagit att det vid Konjunkturinstitutet inrättas ett miljöekonomiskt råd med representanter för åtminstone berörda departement, myndigheter och forskarvärlden. Statskontoret motiverar sitt förslag att lägga denna funktion på Konjunkturinstitutet med att myndigheten inte har eget sakansvar då det gäller att genomföra miljöpolitiken. Vidare föreslår Statskontoret att Konjunkturinstitutet får förstärkta resurser, men man avråder starkt från att finansiera denna förstärkning genom att omfördela miljöekonomiska resurser från Naturvårdsverket.⁷

Utredningen har även övervägt möjligheten att utveckla en funktion för kvalitetsgranskning av genomförda konsekvensanalyser inom Regeringskansliet enligt EU-kommissionens modell (se kapitel 3). Utredningens tidsramar har inte medgivit en djupare analys och konkretisering av förslaget för svenska förhållanden.

Naturvårdsverket har tidigare föreslagit att Regeringskansliet utser en centralt placerad grupp, för en period om tre år, för att bl.a. stödja och kontrollera genomförandet av konsekvensanalyser⁸. Utöver rådgivning och granskning skulle gruppen kunna utse och premiera goda exempel.

⁷ Statskontoret 2009:3.

⁸ Naturvårdsverket 2004.

Referenser

- Ahlroth, S., Ekvall, T., Wadeskog, A., Finnveden, G., Hochschorner, E. och V. Palm, 2003. *Ekonomi, energi och miljö – metoder att analysera samband*. FOI MEMO, Dnr 02-3147:3, Fms-rapport 185. ISSN 1404-6520
- Harrington, Heinzerling & Morgernstern, 2009. *Reforming Regulatory Impact Analysis. Resources for the Future Report*, April 2009.
- Miège R, 2009. Intervju 2009-03-18.
- Miljömålsrådet, 2008. *Nu är det bråttom!*
- Naturvårdsverket, 2003. *Konsekvensanalyser steg för steg – Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*.
- Naturvårdsverket, 2004. *Ekonomiska konsekvenser i myndigheternas miljöarbete – förslag till förbättringar*. Naturvårdsverkets rapport 5398.
- OECD, 2008. *OECD framework for effective and efficient environmental policies*. ENV/EPOC(2008):7
- Riksrevisionen, 2005. *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Riksrevisionens rapport 2005:1.
- Statskontoret, 2009. *Miljöekonomiskt arbete vid Konjunkturinstitutet*. Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket. Statskontoret rapport 2009:3.
- Söderholm, P. & H. Hammar, 2005. *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*. Specialstudie Nr 8, November 2005, Konjunkturinstitutet.

PM 10 Nationella myndigheters ansvar i miljömålssystemet

Innehåll

Sammanfattning	246
1 Inledning.....	246
2 Miljömålsansvariga myndigheter	247
2.1 Överväganden beträffande miljömålsansvariga myndigheter	247
2.1.1 Ansvar	247
2.1.2 Instruktioner.....	249
3 Sektorsansvar	250
3.1 Lägesbeskrivning för sektorsintegreringen.....	252
3.2 Överväganden beträffande sektorsansvar	260
4 Naturvårdsverket	265
Referenser	267

Sammanfattning

Myndigheterna i miljömålssystemet får ett tydligare ansvar i sina instruktioner att verka för att miljömålen nås.

”Särskilt sektorsansvar för miljöarbetet” ersätter ”särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet” som begrepp, och en likalydande formulering förs in i instruktionerna för berörda myndigheter.

Banverket, Boverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Vägverket får ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.

Boverkets särskilda sektorsansvar för miljöarbetet vidgas till att även gälla samhällsplanering. Riksantikvarieämbetets sektorsansvar utvecklas till att även omfatta kulturmiljöfrågor, och Socialstyrelsen får återigen ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet som innefattar förebyggande miljörelaterade hälsofrågor.

Ett rapporteringsansvar förs in i sektorsmyndigheternas instruktioner.

I denna PM används begreppen miljö kvalitetsmål och miljömål. Med miljö kvalitetsmål avses endast de sexton nationella miljö kvalitetsmålen. Med miljömål avses samtliga måltyper inom miljömålssystemet.

1 Inledning

Utredaren har haft i uppgift att utreda hur miljömålssystemets organisation och ansvarsfördelning bör utvecklas för att få en ökad och mer effektiv samordning och styrning av miljöarbetet. De huvudfrågor som ställts om ansvar och roller i systemet gäller om ansvarsfördelningen är ändamålsenlig, hur ansvaret kan bli tydligare och om alla typer av ansvar behövs.

Nationella myndigheter kan beröras av målsansvar, sektorsansvar eller ansvar för övergripande miljömålsfrågor. Vissa myndigheter har flera av dessa ansvar; Boverket har alla tre typerna av ansvar. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har både mål- och sektorsansvar.

Det kan övervägas om det är befogat att ha kvar både målsansvar och sektorsansvar i miljömålssystemet. Betydelsen av mål- och

sektorsansvaret och hur de förhåller sig till varandra har bl.a. diskuterats med de myndigheter som har båda ansvaren. Ingen av de berörda myndigheterna ser ett problem i de dubbla ansvaren. Målansvaret innebär, för dessa myndigheter, en tyngdpunkt i uppföljning och bevakning samt genomförande i ett miljömålsperspektiv. Sektorsansvaret tillför ett bredare miljöansvar än miljömålsansvaret, dvs. att bidra till alla miljö kvalitetsmål. Mål- och sektorsansvar kompletterar således varandra och fyller olika syften. Med andra ord behövs båda typerna av ansvar i miljömålssystemet.

I PM 3 och betänkandets kapitel 3 konstateras att de övergripande miljömålsfrågorna bör utgå ur miljömålssystemet. Det betyder att myndigheternas ansvar för dessa frågor utgår. I stället ges berörda myndigheter ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.

Föreliggande promemoria utgör underlagsmaterial till betänkandets kapitel 3, 5 och 6.

2 Miljömålsansvariga myndigheter

Innebörden av de miljömålsansvariga myndigheternas miljömålsansvar är i dag formulerad i berörda myndigheters instruktioner¹.

2.1 Överväganden beträffande miljömålsansvariga myndigheter

2.1.1 Ansvar

Uppföljning, utvärdering och rapportering

Miljömålsansvaret har enligt Miljömålsrådet utvecklats och blivit alltmer inarbetat². Allteftersom miljömålssystemet utvecklats har även ansvarsfördelningen mellan målmyndigheterna klargjorts, framför allt vad gäller uppföljning och utvärdering. De målsansvariga myndigheterna rapporterar i det befintliga systemet avstämda och förankrade underlag till Miljömålsrådet.

¹ Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, Förordning (2007:1064) med instruktion för Kemikalieinspektionen, Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning, Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen, Förordning (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk, Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket.

² Miljömålsrådet 2008.

I betänkandets kapitel 5 föreslås att Naturvårdsverket övertar Miljömålsrådet uppgifter i fråga om miljömålsuppföljning, dvs. Naturvårdsverket övertar samordningsuppdraget för miljödata-försörjning och miljömålsuppföljning. De målansvariga myndigheterna ska alltså även fortsättningsvis rapportera avstämde och förankrade bedömningar, men till Naturvårdsverket. Bedömningarna och underlagen ska tas fram i samråd med berörda myndigheter och vara avstämde med berörda aktörer.

Information

Med information avses att kommunicera med statliga aktörer inom miljömålssystemet och involvera icke-statliga aktörer i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålet. Dock behöver miljö kvalitetsmålen eller miljömålssystemet i sig inte nödvändigtvis kommuniceras till allmänheten. Respektive myndighet bedömer själv hur kommunikationen ska gå till och vem informationen ska riktas till.

Samordning och utveckling

Miljömålsrådet har konstaterat att ansvaret för att lämna förslag vad gäller förändring av ramverket av t.ex. styrmedel behöver utvecklas och förtydligas ytterligare³.

De miljömålsansvariga myndigheternas ansvar för utveckling bör därför bl.a. innefatta att

- medverka i utveckling av strategier och förslag genom beredningen samt att vid förfrågan från beredningen lämna skriftliga underlag
- på särskilt uppdrag från regeringen utveckla strategier och förslag, enskilt eller i samverkan med andra myndigheter.

Verka för att miljö kvalitetsmålen nås

En svaghet i dagens miljömålssystem är att det inte tydligt framgår att de miljömålsansvariga myndigheterna har ansvar för att verka för att miljö kvalitetsmålen nås. Av målmyndigheterna har enbart

³ Miljömålsrådet 2008.

Sveriges geologiska undersökning tydligt i sin instruktion att ansvaret innefattar att inom myndighetens verksamhetsområde verka för att miljö kvalitetsmålet nås. Tydligare och likalydande uppdragsbeskrivningar behövs därför i myndigheternas instruktioner för att säkerställa att miljöarbetet prioriteras.

2.1.2 Instruktioner

Det behöver tydliggöras att de miljömålsansvariga myndigheterna har ansvar för att vidta åtgärder som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås. Åtgärder ska vidtas dels inom ramen för myndighetens verksamhet, dels genom att driva på åtgärdsarbetet gentemot de aktörer som finns inom myndighetens verksamhetsområde. Verksamhetsområdet beskrivs av de styrdokument som definierar myndighetens ansvar.

Ansvaret preciseras genom likalydande uppdragsbeskrivningar i de berörda myndigheternas instruktioner, enligt följande.

Myndigheten X har ett målsvar för miljö kvalitetsmålet x.

Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljö kvaliteten utvecklas i förhållande till miljö kvalitetsmålet. Myndigheten ska verka för att målet nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter. Myndigheten ska bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Myndigheten ska i fråga om uppföljning och utvärdering rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

Se även *Författningsförslag* med instruktionsförslag för Naturvårdsverket och Boverket.

Utredningen föreslår inga förändringar i fördelningen av miljömålsansvaren mellan myndigheterna.

3 Sektorsansvar

Med sektorsintegrering menas att ett politikområde, som t.ex. miljö eller jämställdhet, integreras i den aktuella sektorsmyndighetens arbete i syfte att säkerställa att frågan beaktas när myndigheten fullgör sin huvuduppgift. Inom miljöområdet utgår sektorsansvaret från antagandet att miljöproblemen inte kan lösas av enbart miljöaktörerna eller genom traditionell styrning. I stället måste miljöhänsyn aktivt integreras i verksamheten inom de sektorerna i samhället som påverkar miljön. Fullständig sektorsintegrering innebär att, i politikens alla stadier av tillkomst och genomförande, ta hänsyn till den aspekt som ska integreras.

Förutsättningarna för framgångsrik sektorsintegrering av miljöaspekter kan sammanfattas som förtroende, ägarskap, kapacitet och kunskap. Det behövs också institutioner som gynnar sektorsansvaret för miljöfrågor. Regeringen har en ledande roll. Därför har god dialog och fungerande utbyte mellan departement och sektorer stort värde. Dessutom behövs konsekvensanalyser och återblickande granskning. Komplexitet och målkonflikter måste erkännas samtidigt som nya redskap och lärandeplattformar utvecklas.⁴

Sektorsintegrering i ett internationellt perspektiv

Behovet att integrera miljöhänsyn i alla sektorer påtalas i många internationella sammanhang. Det var en av grundtankarna i Brundtlandkommissionens rapport *Our Common Future*⁵. Idéerna fanns med vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och i grundprinciperna för Agenda 21⁶.

Inom EU finns sektorsintegrering med bl.a. i grundlagen⁷ och i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. I Amsterdamfördraget från 1997 stärktes principen om sektorsintegrering, och året efter initierades den s.k. Cardiffprocessen för miljöintegrering inom transport-, energi- och jordbrukssektorerna. Efter hand har arbetet utvecklats till att i dag omfatta nio områden sorterande under ansvariga ministerråd. Principen om sektorsintegrering har stärkts,

⁴ Nilsson & Eckerberg 2007.

⁵ United Nations World Commission on Environment and Development, 1987.

⁶ Naturvårdsverket 2009.

⁷ EU:s grundlag artikel 6: Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

t.ex. när det gäller kraven på miljöbedömningar av planer och program som tas fram av myndigheter.⁸

Sverige pekas ofta ut som ett föregångsland i utveckling och implementering av sektorsintegrering⁹.

Sektorsintegrering i Sverige

I svensk miljöpolitik betonas vikten av att alla aktörer tar ett miljöansvar. Detta gäller såväl den offentliga sektorn som näringslivet, organisationer och enskilda medborgare. Det allmänna sektorsansvaret för miljön är en utgångspunkt för miljöarbetet och en förutsättning för omställningen till ett hållbart samhälle.¹⁰

Sektorsintegreringen har funnits med i svensk miljöpolitik sedan slutet av 1980-talet. Det allmänna sektorsansvaret är fastlagt av riksdagen i ett flertal propositioner¹¹. I Sveriges grundlag står att ”det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”¹².

Sektorsansvaret preciserades år 1998 för 24 utpekade myndigheter, som fick ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling¹³. Detta ansvar omformades 2004 till ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och 18 myndigheter fick då detta ansvar¹⁴. Ansvar innebär att samordna, driva på och följa upp miljöarbetet inom den egna sektorn liksom att rapportera till Miljömålsrådet. Dessutom framhölls de statliga myndigheternas ansvar inom miljöområdet genom att miljö- och resurshushållning skulle integreras i all statlig verksamhet¹⁵.

Trafikverksutredningen har haft i uppdrag att bl.a. precisera sektorsansvaret beträffande trafiksäkerhet och miljö för Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen. Trafikverksutredningen ansåg att formuleringen av ansvaret skapar förväntningar på resultat som myndigheterna har svårt att infria med nuvarande mandat. Trafikverksutredningen valde emellertid att låta myndig-

⁸ Naturvårdsverket 2009.

⁹ Naturvårdsverket 2009.

¹⁰ Naturvårdsverket 2009.

¹¹ Prop. 1987/88:85.

¹² SFS 1974:152 kap. 1 § 2.

¹³ Prop. 1997/98:145.

¹⁴ Prop. 2004/05:150.

¹⁵ Prop. 2004/05:150.

heternas sektorsansvar för miljömålsarbetet vara oförändrat i avvaktan på utredningen om miljömålssystemet.¹⁶

Underlag

Som underlag till utredningens arbete med att analysera sektorsansvaret har särskilt studerats Naturvårdsverkets rapport 5945 *Sektorsintegrering. En lägesrapport om sektorsansvaret för miljön i jordbruks- och energisektorn*. Den är avsedd att användas som diskussions-, planerings- och beslutsunderlag för att stärka samhällssektorernas miljöarbete i allmänhet och miljöarbetet i jordbruks- och energisektorerna i synnerhet. Rapporten belyser innebörden av det allmänna sektorsansvaret för miljön i praktiken.

En underlagsrapport har också beställts från Faugert & Co, *Sektorsmyndigheternas roll i miljömålssystemet – Rapport till utredningen om miljömålssystemet*¹⁷. Bakgrunden till att rapporten beställdes är att sektorsmyndigheternas underlag till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2008 visade stor spridning i myndigheternas sätt att ta sig an uppgiften. För att belysa situationen har fem myndigheter analyserats djupare.

Tre arbetsmöten har även anordnats kring sektorsintegrering och det särskilda sektorsansvaret. På det första arbetsmötet analyserades framgångsfaktorer för sektorsintegrering av bl.a. forskare och företrädare för olika departement. Vid det andra och tredje arbetsmötet diskuterades erfarenheter av det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet samt möjligheter till utveckling, effektivisering och förenkling av företrädare för olika sektorsmyndigheter.

3.1 Lägesbeskrivning för sektorsintegreringen

Naturvårdsverket bedömer att tanken om ett allmänt sektorsansvar för miljön har fått fäste i Sverige¹⁸. Miljöhänsyn integreras i ökad utsträckning i sektorernas verksamheter. Avgörande drivkrafter för integreringen är kunskap om miljöproblem, en rad olika styrmedel, möjligheter till besparingar, att miljöarbete ses som en del i varu-

¹⁶ SOU 2008:128.

¹⁷ Faugert & Co, 2009

¹⁸ Naturvårdsverket, 2009.

märket samt den samverkanskultur som vuxit fram mellan näringsliv och myndigheter¹⁹.

I den fördjupade utvärderingen 2008 konstaterade Miljömålsrådet att det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet verkar ha funnit en plats och gynnas av kopplingen till miljömålssystemet²⁰. Rådet ansåg därför att inga större förändringar bör göras i det särskilda sektorsansvaret.

Sektorsmyndigheternas erfarenheter av arbetet hittills kan sammanfattas i några centrala styrkor och svagheter. Bland styrkorna framträder samverkan och helhetsperspektiv, internt stöd för miljöarbetet på myndigheten, en möjlighet att påtala behov för Regeringskansliet och att miljöfrågorna lättare kommer in i sektorns verksamhet. Bland svagheter lyfts att uppdraget skapar förväntningar som inte alltid kan infrias, en svag sektorsövergripande samordning samt att Regeringskansliet ibland prioriterar frågan lågt.

Det allmänna och särskilda sektorsansvaret inom miljöområdet har följts upp ett flertal gånger av Naturvårdsverket²¹. Sektorsintegreringen i Sverige har även varit föremål för olika forskningsprojekt och har utvärderats av EU:s miljöbyrå EEA. De svagheter som uppmärksammats i dessa studier gäller bl.a.²²

- oklarheter om sektorsavgränsningar
- otydligheter om vad myndighetens roll är inom det särskilda sektorsansvaret
- att det särskilda sektorsansvaret blandas samman med annat miljöansvar
- att införandet släpar efter trots att sektorsintegrering sedan länge är centralt i svensk miljöpolitik.

Olika förutsättningar och olika förståelse för miljömålsarbetet

De 18 myndigheter som hade ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet i den senaste fördjupade utvärderingen var Banverket, Boverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Luftfarts-

¹⁹ Naturvårdsverket, 2009.

²⁰ Miljömålsrådet, 2008.

²¹ Se Naturvårdsverket, 2009, för en genomgång av tidigare utvärderingar.

²² Naturvårdsverket, 2009.

styrelsen, Läkemedelsverket, Myndigheten för skolutveckling, Nutek, Riksantikvarieämbetet, Räddningsverket, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen och Vägverket.

Nu har Räddningsverket omformats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nutek till Tillväxtverket, Luftfartsstyrelsen övergått i Transportstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling omformats till Statens skolverk. Av dessa har enbart Statens skolverk tydligt fått ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet i instruktionen. Dock har Transportstyrelsen ett sektorsansvar enligt sin instruktion.

Några myndigheter arbetar med specifika branscher som skog, jordbruk och fiske. Andra sektorsmyndigheters frågor skär på tvären, såsom energi. Vissa målgrupper, som t.ex. näringslivet och hushållen, berörs av miljöarbetet inom flera sektorsmyndigheter.

Sektorsansvarets innebörd

I det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet ingår enligt prop. 2004/05:150²³ att:

- Genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom sektorn skall integrera miljöfrågorna i sin verksamhet så att sektorns negativa miljöpåverkan kan minskas och den positiva miljöpåverkan förstärkas och därmed bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen som en del i hållbar utveckling. Myndigheterna är därmed pådrivande för en miljömässigt hållbar utveckling inom sektorn. Åtgärderna kan vara av olika karaktär såsom utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, informationsinsatser m.m.
- Myndigheterna skall även ansvara för att föra en dialog med miljömålsansvariga myndigheter om målspecifika åtgärder och, där relevant, om dataförsörjning för att följa upp miljö kvalitetsmålen.
- Myndigheterna skall rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år.

²³ Prop. 2004/05:150.

Ansvar i olika formulerat i myndigheternas instruktioner

Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet formuleras på olika sätt i myndigheternas instruktioner. De flesta, men inte alla, myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet har det inskrivet i sina styrdokument. Oftast uttrycks det som att "myndigheten ska ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet". Ett fåtal myndigheter har inskrivet i sina styrdokument att de har ett sektorsansvar för miljöfrågor eller någon liknande formulering.

Vid en workshop som utredningen anordnade med sektorsmyndigheterna 2009 beskrevs det otydliga uppdraget av vissa som en styrka. Det ger stor frihet för myndigheterna att utforma sitt eget arbete. Otydligheten innebär också att myndigheterna kan bevaka de miljöfrågor som Regeringskansliet inte har resurser att ge konkreta uppdrag kring. Andra beskriver det otydliga uppdraget som en svaghet. Till exempel kan konsekvensen bli att arbetet prioriteras lågt internt av myndigheten.

Skillnad mellan det allmänna och särskilda sektorsansvaret

Vid workshopen med sektorsmyndigheterna upplevde många aktörer i miljömålssystemet en varierande grad av förvirring kring likheter och skillnader mellan det allmänna och särskilda sektorsansvaret. Det allmänna sektorsansvaret handlar om att integrera miljöaspekten i sektorn genom att utveckla och föra ut miljöarbetet. Det innebär att myndigheten ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter. Det särskilda sektorsansvaret omfattar dessutom uppföljning och utvärdering samt att myndigheten ska bidra till utvecklingen av strategier och förslag inom miljömålssystemet. Det allmänna sektorsansvaret berörs inte av utredningens förslag.

Miljöuppdrag vid sidan om sektorsansvaret

Berörda myndigheter har i varierande grad andra miljörelaterade ansvar och uppdrag. Drygt två tredjedelar av myndigheterna med ett särskilt sektorsansvar har miljörelaterade uppdrag som inte formulerats utifrån miljömålen men som ändå kan bidra till att nå målen. Till exempel ska Läkemedelsverket kartlägga möjligheterna

att skärpa miljökraven vid tillverkningen av läkemedel. Vägverket ska bl.a. arbeta med utsläpp av koldioxid och buller. Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket ska föreslå program för uppföljning och utvärdering av miljöeffekterna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Försvarsmakten ska arbeta med lokalisering av vind- och vågkraftverk samt utveckla strategiska miljöbedömningar i planerings- och beslutsprocessen.

Skäl för särskilt sektorsansvar

Myndigheter med ett särskilt sektorsansvar skiljer sig från varandra, liksom deras sektorer. En sektor brukar ofta definieras som ett antal samverkande aktörer, som skogs- eller jordbrukssektorn. En annan definition är ett antal aktiviteter med samma innebörd, t.ex. energi. Eftersom sektorsmyndigheterna är olika bör olika infallsvinklar på vad sektorsintegrering innebär användas²⁴.

Sektorsintegrering kan handla om

- vilka miljömål eller vilken angelägen hänsyn som ska integreras, och därav följer frågan vem som har kunskapen och det politiska mandatet att prioritera²⁵
- omfattningen av sektorernas miljöpåverkan
- att tyngdpunkten i det särskilda sektorsansvaret är av mera strategisk natur, dvs. att förebygga och bidra till lösningar av miljöproblem även inom andra sektorer.

Myndigheters särskilda sektorsansvar för miljöarbetet skulle alltså kunna motiveras med att:

- Sektorn har stor miljöpåverkan. Detta kan gälla för Boverket (delområde byggsektorn), Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Vägverket.
- Sektorn arbetar förebyggande för att undvika stora framtida miljöeffekter. Dessa sektorers befintliga miljöpåverkan är mestadels ringa, sett i ett nationellt perspektiv. Detta kan gälla för Läkemedelsverket, Sida och Myndigheten för samhällsskydd

²⁴ Persson, 2004.

²⁵ Nilsson & Eckerberg, 2007.

och beredskap. Till denna kategori skulle även Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen kunna föras.

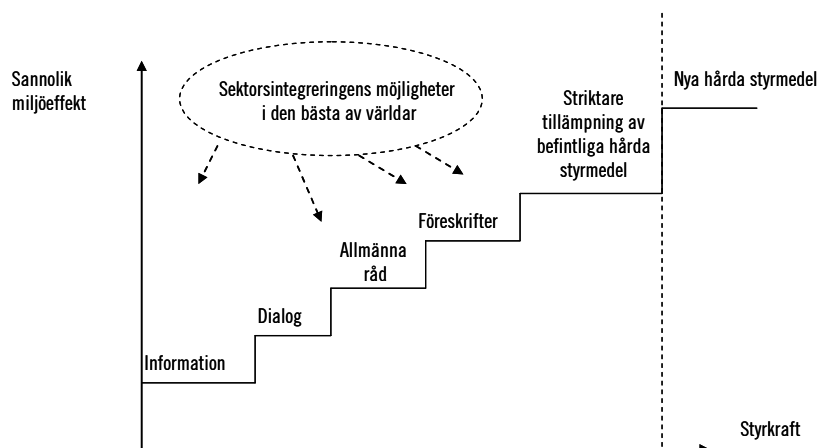
- Sektorn skulle kunna lämna väsentliga bidrag till att lösa miljöproblem även inom andra sektorer. Detta kan gälla för Banverket (mer spårtransporter) och Statens skolverk (utbildning), men även för Tillväxtverket (smarta tekniska lösningar) och Boverket (den miljömålsövergripande frågan samhällsplanering görs om till sektorsuppdrag).

Myndighetens mandat att driva på miljöarbetet i sektorn

De mest optimistiska anhängarna av sektorsintegrering anser att den kan överbrygga gapet mellan traditionell miljöpolitik och det ekologiskt hållbara samhället²⁶.

En sektorsmyndighet har tillgång till olika verktyg med olika styrkraft och därigenom sannolikt olika utfall i termer av miljöeffekt och faktisk integrering av miljöfrågorna (se figur 1). Dessa kan rangordnas från helt frivilliga medel till helt bindande styrmedel. Sektorsmyndigheter och icke-statliga aktörer har inte formell makt att ändra i de ramar som dessa styrmedel utgör – det är en av politikens kärnuppgifter.

Figur 1 Den sannolika miljöeffekten av olika styrmedel



²⁶ Persson, 2007a.

Den sannolika miljöeffekten av olika styrmedel är i allmänhet större för hårda styrmedel, t.ex. lagar, än för mjuka styrmedel, som t.ex. information.

Dock finns många observationer som antyder att det inte är helt trivialt att integrera miljöfrågan i politiska beslut i alla berörda sektorer. Det är inte ens givet att alla de möjligheter till styrning som ges "på papperet" kommer att användas. Det finns ofta ett mått av synergier mellan miljöpolitik och sektorspolitik. Men det finns också uppenbara konflikter där sektorsintegrering inte speglar den maktstruktur där integreringen ska ske. I sådana situationer har miljöfrågorna traditionellt givits en marginell roll.²⁷

Ansvar för att nå miljömålen kan alltså inte alltid decentraliseras till myndigheter.

Balansen mellan ansvar och befogenheter i fråga om det särskilda sektorsansvaret varierar mellan myndigheterna. Vid workshopen med sektorsmyndigheterna angavs att det har funnits en övertro på att blotta förekomsten av mål ska leda till förändring. Det behövs även handlingsplaner, styrmedel och processer. Dessa kan förtydliga mål och fördela ansvaret för genomförandet så att miljömålen kan nås²⁸. Sektorsmyndigheterna har i olika mån tillgång till, och använder, hårda styrmedel som t.ex. föreskrifter och allmänna råd för att miljöaspekter ska integreras. När formellt mandat saknas är myndigheternas främsta verktyg för att integrera miljöarbetet i sektorerna att lyfta fram situationer som leder till ömsesidig vinning och att bidra med kunskap.

För myndigheter som har miljöhänsyn som en integrerad del i kärnverksamheten är det naturligt att arbeta med miljöfrågor gentemot sektorn. Skogspolitiken, transportpolitiken och energipolitiken har miljöpolitiska mål. Detsamma gäller Boverkets roll i fråga om samhällsplanering.²⁹

För andra myndigheter kommer målen "in från sidan", vilket gör det svårare att få dem att fungera som ledstjärna för sektorerna³⁰. Ett sätt att hantera denna svårighet skulle kunna vara att de nationella mål som berör flera sektorer bryts ned till sektorsmål. Detta skulle tydligt fördela ansvaret för måluppfyllelse mellan sektorerna³¹. Dock måste syftet med sektorsmål klargöras för att de ska kunna formuleras på ett ändamålsenligt sätt. Syftet kan t.ex.

²⁷ Nilsson & Eckerberg 2007, Persson, 2007a.

²⁸ Person et al. 2007.

²⁹ Faugert & Co, 2009.

³⁰ Eckerberg, 2009.

³¹ Lundqvist, 2004.

vara att nå nationella mål kostnadseffektivt, att stödja sektorernas eget arbete eller att påvisa nödvändiga förändringar inom sektorn³². I Kontrollstation 2008³³ konstaterades att mycket talar för att sektorsmål framför allt bör användas för att ge stöd för sektorernas eget miljöarbete och peka på nödvändiga förändringar inom sektorerna, eftersom det är mycket svårt att fördela de nationella målen mellan sektorerna baserat på kriteriet kostnadseffektivitet.

I Naturvårdsverkets ovan refererade studie konstateras att det särskilda sektorsansvaret skulle kunna stärkas och därmed få ökad betydelse för sektorsintegreringen. Detta kan göras genom tydligare och mer långtgående uppdrag och genom att mandatet att vidta åtgärder stärks. En sådan utveckling kräver dock förstärkta myndighetsresurser och behovsprövning mellan olika uppdrag och intressen i sektorerna.³⁴

Svag sektorsövergripande samordning

När en aspekt som t.ex. miljö är fullständigt integrerad i ett annat politikområde bör två villkor vara uppfyllda. För det första: i politikens alla stadier av tillkomst och genomförande ska hänsyn tas till den aspekt som ska integreras. För det andra: en samlad bedömning görs av alla inblandade sektorer och av förväntade effekter av den förda politiken, och ambitionen ska vara att minimera konflikter med andra politikområden.

Boverket har påtalat att det finns risk för oklarheter när flera myndigheter verkar gentemot samma sektor, som t.ex. i fråga om bygg- och fastighetsbranschen. Energimyndigheten å sin sida anser att energifrågorna inte är optimalt integrerade i miljömålssystemet. Den komplicerade sektorsstrukturen innebär att det är angeläget med en fungerande sektorsövergripande samordning.³⁵

Enligt sin instruktion har Naturvårdsverket som central miljömyndighet även en stödjande roll i sektorernas integrering av miljöaspekter. Uppgifterna preciseras i prop. 2004/05:150. Enligt propositionen har Naturvårdsverket i uppgift att vara ett stöd till de myndigheter som har tilldelats ett särskilt sektorsansvar samt "följa upp, utvärdera och ge förslag till vidareutveckling av arbetet med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet".

³² Persson, 2007.

³³ Energimyndigheten, Naturvårdsverket, 2008.

³⁴ Naturvårdsverket, 2009.

³⁵ Faugert & Co, 2009.

Dock konstaterar Naturvårdsverket självt att flera andra myndigheter upplever verkets roll som diffus, men att det finns ett behov av dialog kring sektorsansvarets omfattning, innehåll och vikt i miljöpolitiken.³⁶

I de möten och kontakter som utredningen haft med sektorsansvariga myndigheter har framkommit att myndigheterna gärna skulle se en starkare sektorsövergripande samordning.

3.2 Överväganden beträffande sektorsansvar

Avgörande faktorer för en framgångsrik sektorsintegrering genom myndigheter med ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet är ledarskap, tydliga och likalydande ansvarsformuleringar i berörda myndigheters instruktioner, återrapportering, sektorsövergripande samordning samt oberoende riktad utvärdering av insatser.

Ledarskap

Ledarskapet och kraften att synliggöra genom politisk prioritering är avgörande för lyckad sektorsintegrering. För att integreringen ska fungera behövs ett uttalat stöd till dem som är beredda att gå före. Det framkom under utredningens workshop med sektorsmyndigheterna att detta gäller ledarskapet inom hela sektorn, från Regeringskansliet ända ned till den enskilda handläggaren i systemet.

Hur en myndighet hanterar sitt särskilda sektorsansvar beror mycket på hur miljöfrågorna prioriteras internt på myndigheten. Myndigheterna har i regel ett fåtal personer med god miljökompetens³⁷. Svårigheten är att få miljöperspektivet att genomsyra hela myndigheten. Det är i detta avseende avgörande för resultatet av sektorsintegreringen hur departement och myndighetsledning prioriterar miljöhänsyn. Integreringen blir starkare inom sektorn ju högre upp i den politiska hierarkin den sker, varför samordning borde läggas på statsråds- eller departementsnivå³⁸.

En i sammanhanget återkommande fråga är hur samarbetet mellan Miljödepartementet och övriga fackdepartement kan utvecklas, eftersom miljöarbetet medför många avvägningar kring

³⁶ Naturvårdsverket, 2009.

³⁷ Faugert & Co, 2009.

³⁸ Lundqvist, 2004.

frågor som inte alltid har någon självklar motsvarighet i indelningen av departementen³⁹.

Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att lämna förslag i dessa delar.

Tydligare och likalydande sektorsansvar i myndigheternas instruktioner

Formuleringen *särskilt sektorsansvar för miljöarbetet* används som begrepp och ersätter *särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet*. Allt miljöarbete är arbete för att uppnå miljömålen, dvs. det är inte uppenbart hur en eventuell gräns mellan de båda uppgifterna skulle dras. För att förenkla bör alltså begreppet sektorsansvar för miljömålsarbetet utgå.

Utredningen har övervägt olika typer av förtydliganden:

- Behöver det förtydligas vad sektorsansvaret innebär, dels i sak, dels i form?
- Ska en likalydande beskrivning av ansvarets innehåll skrivas in i berörda myndigheters instruktion?
- Hur ska uppdragsbeskrivningen i instruktionen i så fall se ut?

Myndighetens uppdrag behöver i vissa fall förtydligas genom att klargöra vad som avses med *sektor*. Utredningen gör tolkningen att sektor i detta sammanhang är myndighetens ordinarie verksamhetsområde, som beskrivs av de styrdokument som definierar myndighetens ansvar. I sektorn ingår också de aktörer som myndigheten har beröring med inom sin ordinarie verksamhet.⁴⁰

Miljöfrågornas komplexa karaktär innebär att det finns betydande svårigheter förknippade med att ersätta det brett formulerade särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet med mer konkreta och avgränsade uppdrag i sak. Permanenta uppdrag kan bli inaktuella över tid, samtidigt som de kan medföra att den breda bevakningen av miljöfrågorna som många sektorsmyndigheter i dag gör skulle kunna bli alltför insnävade. Tidsbegränsade miljöuppdrag, som komplement till det särskilda sektorsansvaret, ges redan i dag vid behov. Nackdelen med det breda sektorsuppdraget är att det kan medföra prioriteringssvårigheter för enskilda myndigheter.

³⁹ Lönnroth, 2009.

⁴⁰ Naturvårdsverket, 2004.

Utredningen anser sammantaget att fördelarna med det breda sakinnehållet i sektorsansvaret överväger nackdelarna.

I form bör det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet omfatta uppföljning, utvärdering och utveckling av åtgärdsarbetet i sektorn. Utredningen anser att det i ansvaret även ingår att löpande verka för att miljökvalitetsmålen nås genom att agera samlande, stödjande och pådrivande gentemot de aktörer myndigheten har beröring med i den ordinarie verksamheten. Att utveckla miljöarbetet i sektorn handlar om att definiera vilka miljömål eller hänsyn som ska integreras och på vilket sätt. Det innebär också att precisera hur långt miljöaspekten kan förväntas integreras genom myndighetens agerande. I utveckling ingår även att medverka i arbetet med att ta fram strategier och förslag inom miljömålssystemet.

Flera av sektorsmyndigheterna har uttryckt att en likalydande beskrivning av ansvaret i myndigheternas instruktioner skulle ge kraft åt miljöarbetet⁴¹. Likalydande uppdrag bör därför skrivas in i berörda myndigheters instruktioner. Det ska tydligt framgå att det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet har olika delar. En standardformulering skulle kunna lyda:

Myndigheten X har ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.

Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljöaspekterna integreras inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att de av riksdag och regering fastställda miljömålen nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter. Myndigheten ska även bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Rapportering av sektorsansvar för miljöarbetet

Det särskilda sektorsansvaret omfattar även att till Naturvårdsverket rapportera underlag till uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen samt att medverka i och lämna underlag till den föreslagna beredningens arbete med att utveckla strategier och förslag. För att konkretisera vilken rapportering som behövs bör myndigheterna samråda med Naturvårdsverket och beredningen i respektive avseende.

⁴¹ Miljömålsrådet, 2008.

Ett likalydande rapporteringsansvar förs in i sektorsmyndigheternas instruktioner. Detta skulle kunna formuleras enligt följande:

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

Sektorsövergripande samordning

För att sektorsintegrering ska lyckas behöver genomförandet samordnas väl⁴².

Det ingår i Naturvårdsverkets uppdrag att verka pådrivande och samlande i miljöarbetet liksom att vägleda och samordna de nationella sektorsmyndigheterna⁴³. Det finns vissa förväntningar på Naturvårdsverket att agera mer pådrivande i arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Utredningen om Naturvårdsverket rekommenderade att Naturvårdsverket skulle utarbeta en strategi för hur verket ska arbeta mot sektorsmyndigheterna⁴⁴.

Länsstyrelsen har ett sektorssamordnande ansvar i miljöarbetet på regional nivå. Regional sektorssamordning bör analyseras i varje enskilt fall, eftersom förutsättningarna kan variera mellan olika län.

Oberoende riktad utvärdering av insatser

Genom att följa upp och utvärdera en verksamhet kan man säkerställa att processen leder mot fastställda mål, och att det ges möjlighet till förändringar när så inte är fallet⁴⁵. Om miljöaspekterna tillmäts låg vikt i avvägningen mellan olika intressen innebär detta en utspädning av politikens innehåll i stället för integrering⁴⁶.

Sektorsmyndigheternas miljöarbete behöver utvärderas löpande. Därigenom främjas och utvecklas det till att bli såväl mera myndighetsspecifikt som effektivare. Vid utredningens workshop med sektorsmyndigheterna framkom att många av de berörda sektors-

⁴² Lundqvist, 2004.

⁴³ Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁴⁴ SOU 2008:62.

⁴⁵ Vedung, 1998.

⁴⁶ Nilsson & Eckerberg, 2007.

myndigheterna är försiktigt positiva till en oberoende riktad utvärdering av deras miljöarbete.

Statskontoret ges i uppdrag att genomföra riktade utvärderingar av bl.a. olika myndigheters miljöarbete (se PM 13).

Myndigheter med ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet

I fördjupad utvärdering 2008 föreslår Miljömålsrådet att regeringen ser över vilka myndigheter som bör ha ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet. En del myndigheter berörs av ansvar inom flera olika områden inom miljömålssystemet.⁴⁷

Sektorsansvaret är centralt för genomförandet av miljökvalitetsmålen. Urvalet av sektorsmyndigheter ska spegla dels sektorer med stor miljöpåverkan, dels strategiskt viktiga sektorer som antingen kan arbeta förebyggande inom sin egen sektor eller bidra till lösningar inom andra sektorer.

De övergripande miljömålsfrågorna – hälsofrågor, kulturmiljön samt fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader – utgår ur miljömålssystemet som begrepp och målnivå. Dock består den breda miljödefinitionen baserad på de grundläggande värdena. Detta tydliggörs genom att de olika frågorna tas upp i generationsmålet (se PM 3). Dessa frågor bör också tydligare integreras i sektorsansvaret. Boverkets sektorsansvar för miljöarbetet vidgas därför till att även gälla samhällsplanering, dvs. ett ansvar av typen väsentliga bidrag till andra sektorer för att de nationella miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Socialstyrelsen får återigen ett särskilt sektorsansvar. I Riksantikvarieämbetets och Socialstyrelsens sektorsansvar ingår att verka för att kulturmiljöfrågor respektive hälsofrågor beaktas inom relevanta miljökvalitetsmål. Dessutom inbegriper det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet även fortsättningsvis kulturmiljö och hälsa för samtliga myndigheter. Utredningen föreslår att instruktionen för Boverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen förändras (se *Författningsförslag*).

Nitton myndigheter ges ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet i sina instruktioner. Dessa är Banverket, Boverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarmakten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet,

⁴⁷ Miljömålsrådet, 2008.

Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Vägverket. Vid ny- och ombildning av myndigheter bör i varje enskilt fall övervägas om myndigheten ska ha ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet i sektorn. Det särskilda sektorsansvaret bör då formuleras i enlighet med utredningens förslag (se *Författningsförslag*). Till exempel beslutade regeringen i september 2009 att en trafikmyndighet ska inrättas. Den ska överta Banverkets och Vägverkets uppgifter. Det bör således övervägas om Transportstyrelsen och det nya Trafikverket bör få särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.

Utredningen har övervägt om fler myndigheter skulle kunna ges ett särskilt sektorsansvar. Till exempel skulle Sveriges geologiska undersökning kunna ha sektorsansvar för gruvsektorn och Strålsäkerhetsmyndigheten sektorsansvar för kärnkraftsindustrin. Det tydligare kravet på att även miljömålsmyndigheter ska verka mot andra aktörer inom sitt verksamhetsområde omfattar dock åtminstone delvis samma uppgifter som ett sektorsansvar skulle innebära. Dessutom behöver de nya arbetsformerna utvecklas ytterligare innan fler myndigheter involveras i miljömålssystemet.

Men även andra myndigheter som i dag inte har något ansvar i miljömålssystemet skulle kunna ges ett särskilt sektorsansvar, som t.ex. Vinnova, Kommerskollegium och Sametinget. Arbetsformerna för det särskilda sektorsansvaret bör dock utvecklas innan nya myndigheter involveras.

4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket får i uppgift att samordna miljömålsuppföljningen, inklusive miljöövervakningen (se PM 6). Naturvårdsverkets roll blir att samordna den dataförsörjning som behövs för uppföljning av miljömålen, vilket innebär en bredare inriktning än den som miljöövervakningen kan svara för. Naturvårdsverket har egentligen redan detta ansvar enligt sin instruktion, men ansvaret för samordningen av dataförsörjningen bör stärkas och utvecklas och omfatta fler statistikområden än data som tas fram inom miljöövervakning. Naturvårdsverkets samordningsuppgift föreslås omfatta data som samlas in inom den officiella statistiken, den internationella rapporteringen och geografiska data som berör miljö.

Samordningsansvaret bör omfatta att

- koordinera underlagen till miljömålsuppföljningen, dvs. uppdatera indikatorer och samordna den årliga uppföljningen och de fördjupade utvärderingarna av miljö kvalitetsmålen
- formulera policyrelevanta frågor gällande dataförsörjning för miljöinformation, bl.a. i fråga om datasekretess och kostnader för data
- fastställa behov av utveckling av miljödata med särskilt fokus på uppföljning av miljö kvalitetsmålen även regionalt och lokalt
- utreda hur miljöinformationen ska lagras, dokumenteras och tillgängliggöras, t.ex. i form av databaser och webb lösningar, inklusive att härbärgera Miljömål portalen
- bevaka miljöinformationens intressen i fråga om internationella rapporteringar via direktiv och konventioner
- fungera som informationsförmedlare i internationella sammanhang gällande dataförsörjning och miljöinformation.

Naturvårdsverket övertar en stor del av de arbetsuppgifter som Miljömålsrådet utför. Miljömålsrådets ledamöter och experter blir experter i den föreslagna beredningen. Miljömålsrådet ingår därmed inte längre som ett råd inom Naturvårdsverket.

Indelningen i de tre fasta åtgärdsstrategierna Effektivare energianvändning och transporter (EET), Giftfria och resurssnåla kretslopp (GRK) och Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (HUM) utgår ur miljömålssystemet till förmån för strategier som tas fram med utgångspunkt i politiska prioriteringar (se PM 8). Därför upphör Naturvårdsverkets ansvar enligt instruktionen för att samordna arbetet inom ramen för strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp, liksom det administrativa samordningsansvaret för övriga åtgärdsstrategier enligt tidigare regleringsbrev.

Naturvårdsverket ska liksom övriga målsansvariga myndigheter följa upp och utvärdera hur miljö kvaliteten utvecklas i förhållande till de mål verket har ansvar för. Naturvårdsverket ska även verka för att samtliga miljö kvalitetsmål nås inom sitt verksamhetsområde. Naturvårdsverket ska även leverera underlag till den föreslagna beredningen, vid förfrågan från beredningen.

Referenser

- Energimyndigheten & Naturvårdsverket, 2008. *Den svenska klimatstrategins utveckling. En sammanfattning av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till kontrollstation 2008.*
- Faugert & Co, 2009. Sektorsmyndigheternas roll i miljömålssystemet – Rapport till utredningen om miljömålssystemet.
- Lundqvist, L., 2004. Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising sustainable development. I *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*. Red. W M Lafferty.
- Lönnroth, M., 2009. *De svenska miljö kvalitetsmålen och den svenska miljöpolitiken – Rapport till utredningen om miljömålssystemet.*
- Miljömålsrådet, 2008. *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål.*
- Naturvårdsverket, 2004. *Myndigheternas miljöansvar – Vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret.* Naturvårdsverkets rapport 5352.
- Naturvårdsverket, 2009. *Sektorsintegrering – En lägesrapport om sektorsansvaret för miljön i jordbruks- och energisektorn.* Naturvårdsverkets rapport 5945.
- Nilsson, M. & K. Eckerberg, 2007. *Environmental policy integration in practice – Shaping institutions for learning.* Earthscan.
- Persson, Å., 2004. *Environmental policy integration: An introduction.* PINTS – Policy Integration for Sustainability. Stockholm Environment Institute.
- Persson, Å., 2007a. Different perspectives on EPI. I Nilsson, M. & K. Eckerberg, 2007. *Environmental policy integration in practice – Shaping institutions for learning.* Earthscan.
- Persson, Å., Jonsson, D., Nilsson, L., Nilsson, M. & G. Finnveden, 2007b. *Kompletterande klimatmål med fokus på sektorsmål.* Stockholm Environment Institute, KTH och Lunds universitet.
- Prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*
- Prop. 1987/88:85. *Miljöpolitiken inför 1990-talet.*
- Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*

SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.*

SOU 2008:128. *Tydligare uppdrag istället för sektorsansvar.*

United Nations World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*.

Vedung, E., 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.

PM 11 Regionalt ansvar

Innehåll

Sammanfattning	270
1 Inledning.....	270
2 Ansvar för och arbete med regionala miljömål	271
3 Ansvar för regional uppföljning	275
4 Regionalt arbete med åtgärder för att nå miljömålen	276
5 Regional tillväxt	278
Referenser	280
Bilaga Länsstyrelsernas mål- och åtgärdsarbete	282

Sammanfattning

Regionala miljömål bör tas fram efter behov och med anpassning till regionala förutsättningar, dvs. det bör vara upp till regionalt miljömålsansvariga myndigheter att avgöra behov av och tidpunkt för revidering av mål.

Nya eller reviderade regionala miljömål bör beslutas efter samråd med regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. Detta bör föras in i de regionalt miljömålsansvariga myndigheternas instruktioner.

Länsstyrelsens ansvar för att verka för att miljömålen nås bör förtydligas.

Det nuvarande samarbetet mellan länsstyrelserna om miljömålsuppföljning (RUS, Regionalt UppföljningsSystem) bör utvidgas till att även omfatta erfarenhetsutbyte kring åtgärder.

Det bör preciseras i förordningen om regionalt tillväxtarbete att miljö kvalitetsmålen utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar regional tillväxt, och att samordning bör ske med miljömålsarbetet.

1 Inledning

Enligt direktiven ska utredaren analysera hur miljömålssystemets ansvarsfördelning bör utvecklas för att få en ökad samordning och styrning av miljöarbetet. Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag till en förenkling av ansvars- och rollfördelning med avseende på det regionala miljömålsarbetet. Utredningen har mot den bakgrunden ställt sig följande fråga: Hur kan det regionala ansvaret för mål, uppföljning och åtgärder utvecklas för att mer effektivt bidra till att miljö kvalitetsmålen nås?

På den regionala nivån verkar ett flertal statliga och icke-statliga aktörer med miljörelaterad verksamhet. Analysen i föreliggande promemoria är dock avgränsad till länsstyrelser och regionala självstyrelse- och samverkansorgan eftersom dessa är centrala aktörer i miljömålsarbetet. Länsstyrelsen är regionalt ansvarig för femton miljö kvalitetsmål, och de regionala organen är politiskt tillsatta aktörer med ansvar för bl.a. regional tillväxt. Skogsstyrelsen, som är ansvarig för Levande skogar, berörs kortfattat.

Skriftligt underlag till denna promemoria utgörs av rapporter från länsstyrelsernas samverkansorgan för miljömålsuppföljning (RUS) om länsstyrelsernas arbete med miljömål, en enkät- och

intervjustudie från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om kommunernas användning av miljömålen, och undersökningar från Naturvårdsverket och dåvarande NUTEK om miljömål och regional tillväxt.

Därtill har utredningen anordnat tre regionala seminarier med deltagare från länsstyrelser, Skogsstyrelsen, regionala självstyrelse- och samverkansorgan, kommuner och företag. Vid seminarierna analyserades regionala och lokala aktörers ansvar och roller i miljömålsarbetet. Dessutom behandlades miljömålssystemets styrkor och svagheter ur ett regionalt och lokalt perspektiv. I ett senare skede anordnade utredningen en workshop om regionalt åtgärdsarbete på Miljömålsdagarna, ett årligen återkommande samarrangemang mellan RUS, Miljömålsrådet och en länsstyrelse. På seminariet behandlades utredningens slutsatser om det regionala arbetet med miljömål. Utredningen har även deltagit i ett regionalt seminarium anordnat av Länsstyrelsen Östergötland.

Föreliggande promemoria utgör underlagsmaterial till betänkandet, huvudsakligen till avsnitt 6.2 men även i viss mån till avsnitt 3.2.

2 Ansvar för och arbete med regionala miljömål

De regionala miljömålen utgörs av regionaliserade nationella delmål, och i vissa fall även av s.k. länsegna mål, dvs. mål som inte är en anpassning av ett nationellt delmål utan på andra sätt bidrar till det nationella miljökvalitetsmålet¹. Det finns i genomsnitt cirka sjuttio regionala miljömål per län². Målen följer i huvudsak den nationella målstrukturen men varierar något mellan länsstyrelserna³. Länens geografiska och demografiska förutsättningar skiljer sig också åt.

Länsstyrelsen ska enligt instruktionen svara för regionalt miljömålsarbete⁴. Skogsstyrelsen har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och målsvar för miljökvalitetsmålet Levande skogar⁵.

I Sverige finns två regionala självstyrelseorgan, som till sin konstitution är landsting med utökat regionalt tillväxtansvar och

¹ RUS 2008.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁵ Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

vars fullmäktige utses genom direktval. Det finns även fjorton regionala samverkansorgan med ansvar för regional tillväxt, och som utgörs av kommuner i samverkan. I övriga fem län har länsstyrelserna ansvar för arbetet med regional tillväxt.

I Ansvarskommitténs slutbetänkande föreslogs att ansvaret för att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljö kvalitetsmålen skulle övertas av regionala självstyrelse- och samverkansorgan. Kommittén ansåg att miljö kvalitetsmålen har bäring på det regionala utvecklingsuppdraget, särskilt vad gäller God bebyggd miljö, och att ett överfört ansvar skulle underlätta vid integrering av miljö målsarbetet i utvecklingsplaneringen.⁶

Enligt regeringen ska den ansvarsfördelning mellan stat och landsting som råder i Skåne och Västra Götalands län i princip gälla för eventuella kommande landsting, dvs. regionalt utvecklingsansvar samt eventuellt ansvar för kulturfrågor. Ytterligare överföring av uppgifter från staten till landstingen är nu inte aktuell.⁷

Länsstyrelserna och skogsvårdsorganisationerna utarbetade och reviderade regionala miljö mål efter att de nationella delmålen beslutades år 2001 och reviderades år 2005. Merparten av länsstyrelserna beslutade om regionala mål inom ett eller två år efter respektive nationellt beslut, och inom tre år hade så gott som samtliga länsstyrelser antagit regionala miljö mål.⁸

Enligt RUS har de regionala miljö målen tagits fram i samverkan med aktörer i länen, t.ex. kommuner, företag och ideella organisationer⁹. Resultatet av en enkät riktad till tjänstemän i samtliga av landets kommuner visar att 45 procent av kommunerna i hög utsträckning ser länsstyrelsernas regionala miljö målsarbete som ett stöd och en tillgång, och att 48 procent av kommunerna ser länsstyrelsens arbete som ett stöd i viss mån¹⁰. En intervjuundersökning med politiker i sexton av landets kommuner visar att hälften av dem som uttrycker en åsikt är positiva och att hälften är negativa till länsstyrelsernas arbete med regionala miljö mål¹¹.

⁶ SOU 2007:10.

⁷ Direktiv 2009:62.

⁸ Se bilaga 1.

⁹ RUS 2008.

¹⁰ SKL 2006-03-01.

¹¹ SKL december 2006.

Överväganden

Enligt nuvarande instruktion ska länsstyrelserna svara för regionalt målarbete. Mot bakgrund av att så gott som samtliga länsstyrelser i dag redan har regionala miljömål kan myndigheterna välja att antingen förvalta nuvarande mål eller besluta om nya eller reviderade regionala miljömål.

Länsstyrelsens nuvarande ansvar för regionala miljömål medger en större flexibilitet i arbetet än vad som tidigare var fallet. Förut hade länsstyrelserna och skogsvårdsorganisationerna i uppdrag att regionalisera de nationella miljökvalitetsmålen och samordna arbetet med delmål i länen enligt det s.k. miljömålsuppdraget¹². Vidare stod i Miljömålsrådets tidigare riktlinjer att länsstyrelserna skulle revidera de regionala miljömålen efter riksdagens beslut år 2005 om revidering av nationella mål¹³, ett arbete som är slutfört i så gott som samtliga län.

Utredningen anser att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ges möjlighet att ta fram regionala miljömål efter behov och med anpassning till regionala förutsättningar, och att detta bör preciseras i myndigheternas instruktioner. Det bör med andra ord vara upp till länsstyrelserna och Skogsstyrelsen att avgöra om och när det finns behov av att revidera befintliga regionala miljömål. Om regeringen ser behov av regionalisering av miljömål vid specifika tidpunkter kan uppdrag givetvis läggas efter hand.

Flexibiliteten ger myndigheterna förutsättningar att fördela arbetsbelastningen med miljömålen över tid. Revidering av samtliga regionala miljömål samtidigt, cirka sjuttio per län, innebär en temporärt stor uppgift. Det kan därför vara lämpligt att revidera delar av målstrukturen efter hand som förutsättningarna förändras.

Än viktigare är att arbetsinsatsen även kan omfördelas mellan arbete med mål respektive arbete med insatser för att nå miljömålen, så att större fokus kan ägnas åt arbete med åtgärder.

Genom flexibiliteten ges även förutsättningar för samordning med andra regionala verksamheter med inverkan på miljötillståndet, t.ex. de regionala självstyrelse- och samverkansorganens arbete med att ta fram regionala utvecklingsprogram, kommunernas revidering av översiktsplaner eller vattenmyndigheternas arbete med vattenförvaltning.

¹² Miljödepartementet 1998.

¹³ Miljömålsrådet 2006.

Vad gäller fördelningen av ansvar för regionala miljömål inom länen anser utredningen att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är väl lämpade att besluta om regionala miljömål. Detta mot bakgrund av myndigheternas breda miljöansvar och kompetens på miljöområdet. Det är givetvis angeläget att kommuner, företag och andra berörda aktörer involveras i arbetet med att formulera miljömål, något som också oftast sker. Genom samarbetet ges förutsättningar för kunskapsutbyte och engagemang.

Utredningen anser emellertid att förutsättningarna för samverkan med regionala självstyrelse- och samverkansorgan behöver utvecklas för att stärka miljömålen politiska förankring i länen. Det bör därför föras in i de beslutande myndigheternas instruktioner att beslut om regionala miljömål bör fattas efter samråd med regionala självstyrelse- eller samverkansorgan.

Genom samrådet ges bättre förutsättningar för politiskt inflytande regionalt. Samtidigt förbättras den lokala politiska förankringen, eftersom merparten av organen utgörs av kommuner i samverkan, och eftersom det förekommer att förtroendevalda i självstyrelseorgan har både regionala och kommunala uppdrag.

Utredningen har även kort berört länsstyrelsens och Skogsstyrelsens delade ansvar för regionala miljömål, eftersom fördelningen av ansvar kan medföra problem med samordning. Skogsvårdsstyrelserna tilldelades regionalt ansvar för Levande skogar genom miljömålsuppdraget¹⁴. Vid en omorganisation övergick emellertid skogsvårdsorganisationerna till fem regioner och 40 distrikt.

Det förefaller dock lämpligt att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis har regionalt ansvar för Levande skogar. Myndigheten har infört länsvisa kontaktpersoner för miljö kvalitetsmålet för att underlätta vid samverkan med länsstyrelserna. Skogsstyrelsen har mångårig erfarenhet av kontakt med markägare¹⁵, vilket är till god hjälp vid de samverkansprocesser där de regionala miljömålen formuleras. Det är dessutom lämpligt att de regionala miljömålen liksom i dag ingår i Skogsstyrelsens sektorsmål och utgör en naturlig del av sektorsintegreringen inom skogssektorn.

¹⁴ Miljödepartementet 1998.

¹⁵ Ekelund och Hamilton 2001.

3 Ansvar för regional uppföljning

Länsstyrelsen ska enligt instruktionen svara för uppföljning av de regionala miljömålen. Skogsstyrelsen har ansvar för uppföljning av Levande skogar¹⁶. Myndigheterna gör årliga bedömningar av måluppfyllelsen för de regionala miljömålen, och uppdaterar årligen regionala indikatorer på Miljömålsportalen. Vart fjärde år levererar de underlag till den fördjupade utvärderingen. De nationella miljökvalitetsmålen utgör utgångspunkt för uppföljning och rapportering av det regionala miljötillståndet.

Länsstyrelserna fick år 1998 i uppdrag av regeringen att utveckla ett gemensamt regionalt uppföljningssystem och bildade projektet "RUS 99" för att lösa uppgiften. Projektet är i dag formellt avslutat, men RUS är fortsatt verksamt och fungerar i dag som länsstyrelsernas samverkansorgan om miljömålsuppföljning¹⁷.

RUS svarar för länsstyrelsegemensamma uppgifter samt stöd och samordning i länsstyrelsernas miljömålsuppföljning. Det innebär framförallt revidering av regionala mål, uppdatering och utveckling av indikatorer och samordning med centrala myndigheter och kommuner i uppföljningsfrågor. I RUS' styrgrupp ingår representanter för länsstyrelser, Sveriges Kommuner och Lands-ting, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.¹⁸

Överväganden

Utredningen anser att den regionala miljömålsuppföljningen i huvudsak fungerar väl, och att det snarare finns utvecklingsbehov vad gäller arbetet med åtgärder för att nå målen. Detta faller sig också naturligt, eftersom arbetet med regional miljömålsuppföljning utvecklats genom det gemensamma regeringsuppdraget om miljömålsuppföljning och RUS' arbete, medan motsvarande utvecklingsarbete inte funnits vad gäller länsstyrelsernas arbete med insatser för att nå målen.

Utredningen anser att regionala underlag för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen bör tas fram av länsstyrelser och Skogsstyrelsen, som hittills. De regionalt miljömålsansvariga myn-

¹⁶ Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

¹⁷ RUS 2007.

¹⁸ Ibid.

digheterna besitter kunskap om det regionala miljötillståndet och miljöarbetet, vilken är nödvändig för miljömålsuppföljningen.

RUS fyller en viktig funktion i den regionala miljömålsuppföljningen. Samverkansorganet ger stöd och samordning i länsstyrelsernas miljömålsuppföljning och revidering av regionala miljömål, och bidrar till utveckling av miljömålsuppföljningen. Utredningen anser att RUS även fortsättningsvis bör finansieras inom ramen för miljömålsuppföljningen.

4 Regionalt arbete med åtgärder för att nå miljömålen

Länsstyrelsen ska enligt instruktionen verka för att de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen uppnås, stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete, verka för att målen får genomslag i regional och lokal samhällsplanering och samordna arbetet på regional nivå med klimatanpassning¹⁹. Skogsstyrelsen har ansvar för samordning och utveckling i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar²⁰.

Enligt regleringsbrevet ska länsstyrelsen även ge underlag för sektorsövergripande arbete inom miljömålsarbetet, utveckla regionala åtgärdsprogram och integrera miljömålsarbetet i flera verksamheter, t.ex. regional utveckling, regional energiomställning, tillsyn, miljöövervakning, havsmiljöarbete samt vattenmyndigheternas arbete.²¹

Länsstyrelserna arbetade inledningsvis huvudsakligen med att anpassa och följa upp målen, troligtvis som en följd av det gemensamma uppdraget om miljömålsuppföljning. Numera ägnar länsstyrelserna även alltmer uppmärksamhet åt åtgärder.

Arbetet med åtgärder har hanterats på olika sätt i länen, där vissa länsstyrelser beslutat om åtgärder tillsammans med de regionala målen, medan andra tagit fram åtgärder senare och ibland uppdelat för några mål i taget²². Merparten av länsstyrelserna arbetar såväl med åtgärder för specifika miljömål som med mål-

¹⁹ Uppgiften om klimatanpassning infördes som följd av förslag lagt av Klimat- och sårbarhetsutredningen, SOU 2007:60.

²⁰ Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende länsstyrelserna.

²² RUS 2008.

övergripande insatser²³. Exempel på det sistnämnda är åtgärder vad gäller transporter, upphandling och effektivare energianvändning²⁴.

Många länsstyrelser, och regionala organ hos Skogsstyrelsen, arbetar med åtgärder i samverkan med externa aktörer²⁵. Till exempel har skriftliga överenskommelser gjorts med företag och andra externa aktörer, återkommande besök gjorts hos kommunledningar och aktiviteter riktade till skolor genomförts²⁶. I flera fall har kommunikationsstrategier tagits fram²⁷.

Överväganden

Länsstyrelserna ska, som beskrevs ovan, enligt regleringsbrevet för år 2009 utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsmålen. Utredningen anser emellertid att arbetet med åtgärder för att nå miljömålen bör vara långsiktigt och kontinuerligt, och att det därför är lämpligare att ansvaret förs in i instruktionen.

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har genom flera verksamheter formellt inflytande över åtgärder som behövs för att nå miljökvalitetsmålen. Det gäller t.ex. naturskydd, kulturmiljö och myndighetsutövning enligt miljöbalken och andra lagar. Detta ständigt pågående arbete är naturligtvis centralt i det regionala arbetet för att nå miljömålen.

Myndigheters ansvar och befogenheter korrelerar emellertid inte alltid, dvs. de förfogar oftast inte över samtliga resurser och styrmedel som behövs för genomförandet av politiska beslut²⁸.

För att nå miljömålen är det avgörande att insatser genomförs också inom områden där länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har begränsat formellt stöd och där andra aktörer, t.ex. kommuner och företag, har ansvar för verksamheter med inverkan på miljötillståndet. Detta förutsätter ett långsiktigt och utåtriktat myndighetsarbete där de främsta redskapen är information och initiativ för att överföra kunskaper och erfarenheter som kan leda till åtgärder på frivillighetens grund²⁹. Det rör sig i huvudsak om åtgärder som

²³ Se bilaga 1.

²⁴ Se bilaga 1.

²⁵ RUS 2008, Svenskt Näringsliv 2007.

²⁶ RUS 2008, se även bilaga 1.

²⁷ RUS 2008.

²⁸ Ekonomistyrningsverket 2006, Persson et al 2007.

²⁹ Sannerstedt 2001, Ljung 2002.

kan vara gynnsamma både för miljön och för kommuner och företag³⁰. Ett dylikt arbete sker i flera län.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser utredningen att det bör preciseras i länsstyrelsens instruktion att ansvaret för att verka för att miljömålen nås omfattar både att vidta egna åtgärder och att stimulera andra regionala och lokala aktörers miljöarbete.

Utredningen anser emellertid att sådana insatser av bl.a. resurs-skäl bör koncentreras till områden som är särskilt angelägna från miljösynpunkt, och där de ansvariga aktörerna ser en potential i att utveckla sitt miljöarbete. Ytterligare ett skäl är att det vid utredningens regionala seminarier framkom att ett utåtriktat arbetssätt kring temainriktade och fokuserade frågor uppskattas av företag och kommuner.

Vidare anser utredningen att det nuvarande samarbetet mellan länsstyrelserna om miljömålsuppföljning (RUS) bör utvidgas till att även omfatta erfarenhetsutbyte kring åtgärder, och att viss finansiering bör avsättas för detta. Den samverkan som finns i dag sker framför allt mellan grannlän. Länsstyrelserna efterfrågar ett utökat och mer metodiskt erfarenhetsutbyte mellan länen i arbetet med åtgärder³¹. De anser även att resurserna för miljömålsarbetet är otillräckliga³². Genom ett utvecklat RUS kan länsstyrelserna ges bättre förutsättningar att utveckla en systematik i åtgärdsarbetet, och samordningsvinster kan nås.

Ett utvidgat RUS bör också kunna vara länk till åtgärdsarbetet på nationell nivå, liksom RUS i dag samordnar länsstyrelserna i kontakter med centrala myndigheter i miljömålsuppföljningen. Skogsstyrelsen, som i dag ingår i RUS' styrgrupp, bör givetvis kunna delta i ett utvecklat RUS.

5 Regional tillväxt

Det regionala tillväxtarbetet har stor betydelse för hur miljötillståndet i länen utvecklas. Många regionala självstyrelse- och samverkansorgan arbetar med miljöfrågor, t.ex. genom att utveckla upphandling för att främja miljöanpassade varor, genom kompe-

³⁰ Ibid.

³¹ RUS 2008, Miljömålskansliet och Länsstyrelsen Värmland 2009.

³² RUS 2008.

tensutveckling och genom att stödja utveckling av produktion av förnyelsebar energi.³³

Omställningen till ett hållbart samhälle kan utgöra en drivkraft för regional tillväxt. Till exempel kan förändrade hållbara konsumtions- och produktionsmönster skapa möjligheter till nyföretagande³⁴, och investeringar i miljövänlig teknik kan leda till minskade utsläpp av partiklar och växthusgaser³⁵. Vidare ger regioners natur- och kulturmiljöer förutsättningar för attraktivt boende och besöksnäring³⁶.

Naturvårdsverket och NUTEK har tillsammans med deltagare från fyra regioner och länsstyrelser identifierat motstående intressen mellan miljömål och regional tillväxt. Det rör sig om satsningar som leder till ökat behov av exploatering av mark och resurser, och satsningar som ger ökade utsläpp från energi-, transport- och jordbrukssektorerna.³⁷

Enligt den nationella strategin för regional konkurrenskraft ska synergier mellan regional tillväxt och miljöhänsyn premieras, och balanserade avvägningar göras när det finns motstående intressen.³⁸

En genomgång av sjutton regionala utvecklingsprogram visar att behandlingen av miljöaspekter ofta kan förbättras³⁹. OECD har rekommenderat Sverige att förstärka miljö- och hållbarhetsaspekterna i utvecklingsprogrammen för regioner och landsbygd⁴⁰. Behovet av att integrera miljöaspekterna i den regionala utvecklingen har även tagits upp i miljömålspropositioner och av Miljömålsrådet⁴¹.

Överväganden

Mot bakgrund av att integreringen av miljöaspekter i regionalt tillväxtarbete ofta kan förbättras anser utredningen att det bör anges i förordningen om regionalt tillväxtarbete att miljö kvalitetsmålen utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar regional tillväxt. En av intentionerna med miljö kvalitetsmålen är att defi-

³³ Naturvårdsverket och NUTEK 2007.

³⁴ Näringsdepartementet 2007.

³⁵ Naturvårdsverket och NUTEK 2006.

³⁶ Naturvårdsverket 2005.

³⁷ Naturvårdsverket och NUTEK 2006.

³⁸ Näringsdepartementet 2007.

³⁹ Naturvårdsverket 2008.

⁴⁰ OECD 2004.

⁴¹ Miljömålsrådet 2008, Proposition 2004/05:150.

niera och tydliggöra den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Det bör även tydliggöras att samordning bör eftersträvas med det regionala miljömålsarbetet. I förordningen om regionalt tillväxtarbete sägs i dag att samordning ska eftersträvas med kommunernas översiktsplanering, strukturfondsprogrammet och andra regionala och lokala verksamheter.

Referenser

- Direktiv 2009:62 Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*
- Ekelund och Hamilton, 2001. *Skogspolitisk historia*. Rapport 8A/2001. Skogsstyrelsen.
- Ekonomistyrningsverket, 2006. *Utvärdering: Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. Rapport 2006:7.
- Förordning (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.*
- Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.*
- Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.*
- Ljung M, 2002. *Collaborative learning for sustainable development of agri-food systems*. Acta Universitatis agriculturae Sueciae. Agraria 308, SLU Sveriges lantbruksuniversitet.
- Miljödepartementet, 1998. *Uppdrag till länsstyrelser avseende miljömålsarbetet i enlighet med (prop. 1997/98:145) Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*. Regeringsbeslut M98/3090/8.
- Miljömålsrådet, 2006. *Miljömålsrådets riktlinjer för underlag till den fördjupade utvärderingen av arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen*. Beslut MMR 20060118.
- Miljömålsrådet, 2008. *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål*.
- Naturvårdsverket, 2005. *Skyddad natur – en motor för regional och lokal utveckling*. Rapport 5504.
- Naturvårdsverket, 2008. *Miljöfrågor i de regionala utvecklingsprogrammen*. Rapport 5869.
- Naturvårdsverket och NUTEK, 2006. *Miljömålen i det regionala utvecklingsarbetet*. Rapport 5645.

- Naturvårdsverket och NUTEK, 2007. *Sju råd för regional hållbarhet*. Rapport 5756.
- Näringsdepartementet, 2007. *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, Bilaga 1 till regeringsbeslut den 6 september nr I 6 Dnr N2007/7152/RT.
- OECD, 2004. *OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004*.
- Persson Å, Jonsson D, Nilsson L, Nilsson M & G Finnveden, 2007. *Kompletterande klimatmål med fokus på sektorsmål*. Environmental Institute, KTH och Lunds universitet.
- Proposition 2004/05:150, *Svenska miljömål, ett gemensamt uppdrag*. Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelserna.
- RUS, 2007. *RUS roll, uppgifter och arbetsformer*.
- RUS, 2008. *Länsstyrelserna – en resurs i miljömålsarbetet, sammanfattning av länsstyrelsernas fördjupade utvärderingar av miljömålen*.
- RUS, Miljömålskansliet och Länsstyrelsen Värmland, 2009. *Minnesanteckningar från Miljömålsdagar Karlstad 23–24 april 2009*.
- Sannerstedt A, 2001. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*. I Rothstein B (red), 2001. *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grunder*.
- SKL, 2006-03-01. *Enkät om kommunernas arbete med och syn på miljömålen*, Bilaga 2, Tabeller och diagram över enkätsvaren.
- SKL, december 2006. *Hur har kommunerna tagit sig an miljömålen? – En intervjustudie i 16 kommuner*, Bilaga 2, Kommunvisa minnesanteckningar.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- Svenskt Näringsliv, 2007. *Näringslivets miljöarbete och Sveriges miljömål, Erfarenheter och synpunkter från branscher och företag inför den fördjupade miljömålsutvärderingen*.

Bilaga Länsstyrelsernas mål- och åtgärdsarbete

Tabell 1 Översikt av länsstyrelsernas mål- och åtgärdsarbete

	Mål antagna	Mål reviderade	Åtgärder inom mål	Målövergripande åtgärder
Blekinge	03	07		x
Dalarna	03	07	x	x
Gotland	04	07	x	
Gävleborg	02	07	x	x
Halland	03	07	x	x
Jämtland	02	06	x	
Jönköping	02	06	x	x
Kalmar	03	08	x	x
Kronoberg	02, 04 ⁴²	06		x
Norrbottnen	03	07	x	x
Skåne	03	07, 08	x	x
Stockholm	00	06	x	x
Södermanland	02, 03 ⁴³	07		x
Uppsala	03	08	x	
Värmland	05	08	x	x
Västerbotten	03	07		x
Västernorrland	03	06	x	x
Västmanland	05	pågår	x	x
Västra Götaland	03	08	x	x
Örebro	05	06	x	x
Östergötland	03	07	x	x

Källa: Enkät till länsstyrelsernas miljömålssamordnare, juli 2009.

⁴² Levande skogar beslutades senare.

⁴³ God bebyggd miljö beslutades senare.

Tabell 2 Exempel på insatsområden

Länsstyrelse	Exempel på insatsområden
Blekinge	Energi och transport, jordbruk, vattenkvalitet, markanvändning.
Dalarna	Regionala samverkansprocesser för genomförande av miljö-målsåtgärder inom bl.a. byggande, transporter, miljötillsyn, klimat/energi, vattenförvaltning och avfall.
Gotland	Klimat och energidialog, kommunal översiktsplanering, skolprojekt.
Gävleborg	Åtgärder sorterade efter de nationella strategierna. Skriftliga överenskommelser har gjorts och planeras göras med externa aktörer.
Halland	Kommunal översiktsplanering, kulturmiljö, trafik och transporter, energiförsörjning och -hushållning, kretslopp och materialflöden, folkhälsofrågor, industri och areella näringar.
Jämtland	Uppgift saknas.
Jönköping	Fyra åtgärdsprogram har tagits fram: Åtgärdsprogram för miljö-kvalitetsmålen Frisk luft, Giffri miljö, Skyddande ozonskikt och Saker strålmiljö. Åtgärdsprogram för miljö-kvalitetsmålen Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Bara naturlig försurning delmål 2 och 5. Åtgärdsprogram för miljö-kvalitetsmålen Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet. Åtgärdsprogram för miljö-kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och God bebyggd miljö.
Kalmar	Länsstyrelsen Kalmar län har byggt upp en miljömålsdatabas (år 2005–2006) i vilken det finns inlagt åtgärder per miljö-kvalitetsmål samt åtgärder för övergripande mål. Länets fokus-områden är klimatfrågor, odlingslandskap och hav. Länsstyrelsen prioriterar åtgärdsprogram gentemot länets fokusområden. Ett åtgärdsprogram för Kalmar läns kustvatten antogs år 2007, och en klimat- och energistrategi antogs år 2008.
Kronoberg	Strategi för effektivare energianvändning och transporter, kulturmiljö respektive skydd av skog.
Norrbottn	Strategi för länsstyrelsens miljöarbete 2007–2010, åtgärds-program för länsstyrelsens miljöarbete 2007–2010 (med över-gripande åtgärder samt åtgärder per miljömål). Dessutom: regionalt utvecklingsprogram (2007), klimat- och energistrategi (2008), strategi för skydd av skog (2006) m.m.
Skåne	Åtgärder framtagna för aktörer/sektorer respektive olika teman, exempelvis energi och klimat, fysisk planering, upphandling osv.

Länsstyrelse	Exempel på insatsområden
Stockholm	Transporter, energi, avfall, miljöfarlig verksamhet, vatten och avlopp, skärgård, sjöar och vattendrag, grönsstruktur och naturskydd, jordbruk, skogsbruk (2000) vatten, avlopp, trafik (2004).
Södermanland	Handlingsplaner för övergödning, hav och kust, sjöar och vattendrag. Länsstyrelsen prioriterar arbetet med miljömålen utifrån fyra åtgärdsområden; Klimat och energi, Hav, Biologisk mångfald samt Landskap och kulturmiljövården.
Uppsala	Uppgift saknas.
Värmland	Åtgärdsprogram och "Projekt vässning" 2006, lantbruksrådgivning, Miljösamverkan Värmland, klimat- och energistrategiarbetets åtgärds katalog (2009).
Västerbotten	Strategier med utgångspunkt i hållbar ekologisk, ekonomisk och social utveckling i länet; livsstil, hälsa och konsumtion, energiproduktion, energianvändning och transporter, skog och trä, turism, livsmedel, byggverksamhet, metallindustri, mark- och vattenresurser, kunskap och utveckling.
Västernorrland	Luft, vatten, landskap, miljögifter, bebyggd miljö och geologi.
Västmanland	Miljömålsstyrd tillsyn, klimat och energi.
Västra Götaland	Flera åtgärdsförslag/exempel på åtgärder framtagna för alla mål. Förslagen är adresserade till relevanta aktörer. Samma förslag kan återkomma under flera mål. Åtgärderna utgår ofta från de tre åtgärdsstrategierna, som är målövergripande.
Örebro	Åtgärderna är sorterade efter miljömål. Det anges om de har effekt på andra miljömål. Några generella åtgärder är grupperade efter styrmedelstyp. Miljömålsarbetet har fem prioriterade fokusområden; trafik, energi, fysisk planering, giftfri miljö och vatten.
Östergötland	Fem handlingsprogram vilka utgör strategier till det regionala miljömålsprogrammet; byggd miljö, energi, odlingslandskapet, transporter och övergödning.

Källa: Enkät till länsstyrelsernas miljömålssamordnare, juli 2009.

PM 12 Kommuner, företag och ideella organisationer

Innehåll

Sammanfattning	286
1 Inledning.....	286
2 Kommuner, företag, ideella organisationer och miljömålen	288
2.1 Kommuner	288
2.2 Näringsliv	291
2.3 Ideella organisationer	292
3 Överväganden	293
Referenser	297

Sammanfattning

Miljöarbetet hos företag, kommuner och ideella organisationer är avgörande för att nå miljömålen och för omställningen till ett hållbart samhälle. Aktörernas lagstadgade ansvar inom miljöområdet utgör en miniminivå, och många aktörer går utöver denna nivå.

Miljömålen har fått genomslag både på den lokala nivån och hos näringslivet. Många kommuner, företag och ideella organisationer anser sig ha nytta av och använder miljömålen.

Utredningen bedömer att de förändringar som görs i miljömålssystemets struktur och organisation nationellt och regionalt sammantaget ger kommuner, företag och ideella organisationer bättre förutsättningar för delaktighet. Därtill bedöms förändringarna ge förutsättningar för ett ökat engagemang för miljömålen.

Vidare bedömer utredningen att uppsättningen med 16 miljö kvalitetsmål bör bibehållas, bl.a. eftersom såväl kommuner som andra aktörer har investerat tid och kraft i att omsätta de 16 målen.

1 Inledning

Enligt direktiven ska utredaren analysera näringslivets roll i miljömålsarbetet och lämna förslag till hur näringslivets insatser kan tas tillvara på ett tydligare sätt i miljömålsarbetet. Utredaren ska även vid behov lämna förslag för att förenkla och förtydliga det regionala och lokala miljömålsarbetet, inklusive roller och ansvarsfördelning.

Utredningen har valt att även inkludera ideella organisationer i analysen, eftersom deras verksamhet på miljöområdet ger värdefulla bidrag till arbetet med att nå miljömålen.

Miljömålssystemet har alltsedan det beslutades år 1999 varit avsett att användas både av statliga myndigheter och av kommuner, företag, ideella organisationer och andra icke-statliga aktörer. Regeringen menade i den första miljömålspropositionen att aktörerna själva skulle kunna välja vägar för att nå miljö kvalitetsmålen.¹

I praktiken har miljömålen emellertid varit lättare att använda för myndigheter än för icke-statliga aktörer, något som framkommit vid regionala seminarier utredningen har anordnat, och vid möten med företrädare för näringsliv.

¹ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

Mot bakgrund av ovanstående, och mot bakgrund av miljömålen frivilliga natur, har utredningen ställt sig följande frågor: Har kommuner, företag och ideella organisationer nytta av miljömålen? Hur kan miljömålen och miljömålssystemet blir mer motiverande för kommuner, företag och ideella organisationer? Hur kan aktörerna ges bättre möjlighet till delaktighet inom miljömålssystemet?

Föreliggande promemoria utgör underlagsmaterial till utredningens betänkande, huvudsakligen till avsnitt 6.2.3, men även i viss mån till kapitel 2, 3 och 6.

Regionala självstyrelse- och samverkansorgans miljöarbete och roll i miljömålssystemet behandlas i PM 8 om regionalt ansvar.

Underlag till föreliggande promemoria

Underlag utgörs av rapporter om kommuners, företags och ideella organisationers användning av miljömålen. Det rör sig dels om forskning om kommuners och företags miljöarbete, men även om rapporter från Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen och Svenskt näringsliv som togs fram inför den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen. Vid analysen har utredningen även använt forskning om målstyrning och om hur politiska beslut genomförs i praktiken.

Utredningen har även tagit del av aktörers erfarenheter av och synpunkter på miljömålen och miljömålssystemet vid ett flertal möten och seminarier.

Två regionala seminarier anordnades i Dalarna och ett i Skåne med deltagare från länsstyrelse, kommuner, regionorgan och näringsliv. På seminarierna diskuterades aktörernas ansvar och roller och miljömålssystemets styrkor och svagheter. Utredningen har även deltagit i ett regionalt seminarium som anordnades av Länsstyrelsen Östergötland.

Därtill har utredningen deltagit i två seminarier med representanter från näringslivsorganisationer och enskilda företag för att ta del av näringslivets synpunkter på miljömålssystemet. Vidare har utredningen vid särskilda tillfällen träffat Svenskt Näringsliv och några av dess medlemsorganisationer. Utredningen har även haft möten med Svensk Energi, Lantbrukarnas Riksförbund och Avfall Sverige.

Därutöver har utredningen sammanträffat med Sveriges Kommuner och Landstings särskilda referensgrupp med miljöchefer från olika kommuner, och höll ett seminarium med deltagare från miljö- och hälsoskyddsnämnder vid en konferens arrangerad av FAH (Föreningen för allmänt hälsoskydd). Utredningen har även träffat Sveriges kommuners och landstings beredningsgrupp för samhällsbyggnad. Därtill har utredningen tagit del av intervjuer av ett antal Värmlandskommuner om miljömålssystemet, som genomförts av Länsstyrelsen Värmland.

Särskilda möten har också hållits med ideella organisationer för att inhämta synpunkter på miljömålssystemet. Utredningen har träffat representanter för Svenska Naturskyddsföreningen, Miljöförbundet Jordens Vänner och Svenskt Friluftsliv.

2 Kommuner, företag, ideella organisationer och miljömålen

Majoriteten av kommunerna samt företrädare för näringslivet är positiva till att riksdagen antagit långsiktiga mål på miljöområdet. Ideella organisationer anser att de gemensamma målen har bidragit till ett ökat engagemang i miljöarbetet. Samtidigt har önskemål framförts framför allt om större möjligheter att delta i arbetet inom miljömålssystemet.²

Nedan beskrivs kortfattat aktörernas roller i miljöarbetet och deras användning av miljömålen.

2.1 Kommuner

Kommuner påverkar miljöarbetet genom politiska beslut, genom sitt ansvar för verksamheter såsom fysisk planering, tillsyn och naturvård, och genom att vara lokal kontaktyta gentemot företag och organisationer. Ansvar definieras av det kommunala självstyret och av de ramar riksdag och regering ger. Genom lagstiftning anges en miniminivå för kommunernas miljöarbete.

Miljömålsrådet anser att fysisk planering är ett särskilt viktigt verktyg i det lokala arbetet med miljömålen. Kommunerna kan genom styrmedel såsom översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser, miljökonsekvensbeskrivningar och bygglov delvis

² Svenskt Näringsliv 2009-09-06, Miljömålsrådet 2009-06-15, SKL 2006-03-01.

styra den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Även tillsyn anses vara ett viktigt styrmedel, liksom offentlig upphandling, där kommunerna kan påverka miljön genom att ställa krav vid anskaffning av varor och tjänster.³

Den lokala miljöpolitiska viljan är naturligtvis avgörande för ett gott miljöarbete. Viktiga positivt inverkanande faktorer i miljöarbetet är engagerade tjänstemän och möjligheten att marknadsföra kommunen som en miljövänlig och attraktiv bostadsort⁴. En annan viktig faktor är nationellt politiskt stöd för miljöfrågor, där nationella politiska prioriteringar ofta har betydelse för hur prioriteringar görs i den lokala politiken⁵.

Andra faktorer som påverkar miljöarbetet är målkonflikter mellan olika sakområden, som kräver politiska avvägningar, liksom tillgång till resurser⁶. Framför allt mindre kommuner ser bristande resurser som ett hinder i miljöarbetet⁷. Därtill kan begränsad rådgivning – att ansvar och befogenheter inte korrelerar – vara en begränsande faktor, dvs. att kommunerna inte kan styra över alla de verksamheter som påverkar den lokala livsmiljön⁸.

Utveckling av lokal miljöpolitik sker i relation till utvecklingstendenser inom det internationella och nationella miljöarbetet. På 1990-talet inledde många kommuner ett hållbarhetsarbete med ämnesmässig bredd med integrering av social hållbarhet och med direkt medborgardeltagande⁹. Detta skedde mot bakgrund av FN:s handlingsprogram Agenda 21¹⁰.

Under 2000-talet utvecklades det lokala miljöarbetet till att bli tydligare strukturerat än tidigare, med uttryckta mål och rutiner för uppföljning, bl.a. som en följd av att internationella standarder för miljöledning utvecklades och gröna nyckeltal togs fram. Det skedde även mot bakgrund av att de nationella miljö kvalitetsmålen beslutades. Vissa kommuner anser att arbetet med miljömålen har ersatt arbetet med Agenda 21, medan andra kommuner har kvar sin Agenda 21-samordnare och upplever arbetet med miljömålen som en nystart.¹¹

³ Miljömålsrådet 2008.

⁴ Naturvårdsverket 2007.

⁵ Lafferty, W. och Eckerberg, K. 1998.

⁶ Naturvårdsverket 2006, SKL 2006-03-01.

⁷ SKL 2006-03-01.

⁸ Naturvårdsverket 2006.

⁹ Naturvårdsverket 2007.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Under senare år arbetar allt fler med att lokalt anpassa och verka för nationella miljömål. I början av år 2006 hade drygt 60 procent av landets kommuner antagit eller arbetade med att ta fram miljömål med utgångspunkt i nationella och regionala miljömål, medan knappt 10 procent hade antagit miljömål som inte har sin utgångspunkt i miljökvalitetsmålen. Cirka 70 procent av landets kommuner hade tagit fram eller arbetade med att ta fram en handlingsplan, och cirka 30 procent hade avsatt särskilda medel för att ta fram miljömål eller handlingsprogram.¹²

Kommunerna arbetar med miljömål framför allt i samband med översiktsplanering (69 %), tillsynsplaner (65 %), avfallsplanering (51 %) samt energiprogram och klimatstrategier (48 %). Det förekommer även att kommuner arbetar med miljömål i samband med Agenda 21 och hållbarhetsplaner (35 %), folkhälsoprogram (24 %), miljöledning (24 %) och miljöprogram (23 %), trafikplanering (13 %), planer för skola (13 %) och i samband med kulturmiljöprogram (10 %).¹³

Lokalt bedrivs ofta ett utåtriktat arbete i samband med miljömålen, med föreningar och näringsliv som viktiga målgrupper. Till exempel anordnar kommunerna miljöutbildningar, certifiering för företag och dialogmöten med kommunbygderåd. Det sker även samverkan över kommungränserna med andra kommuner och med regionala självstyrelse- och samverkansorgan.¹⁴

Många kommuner anser att miljömålen utgör ett stöd i arbetet. Över 60 procent av landets kommuner anser att miljömålen bidragit till att miljöfrågor kommit högre upp på den politiska agendan och gjort dem mer kommunalpolitiskt intressanta.¹⁵

I en majoritet av kommunerna sorterar miljömålsarbetet under kommunstyrelsen och inte på den facknämnd som ansvarar för miljö, något som indikerar att miljömålen ses som en strategisk fråga. Det förekommer att kommuner arbetar med miljömål i samband med budget, verksamhetsplanering, visionsdokument och liknande strategiska dokument som styr den kommunala verksamheten.¹⁶

¹² SKL 2006-03-01.

¹³ Ibid.

¹⁴ SKL december 2006, SKL 2006-03-01.

¹⁵ SKL 2006-03-01.

¹⁶ Ibid.

2.2 Näringsliv

Företag påverkar miljötillståndet genom verksamhet inom områden såsom energianvändning, markanvändning, utsläpp till luft, mark och vatten, varutransporter, materialflöde och avfall. Miljöpåverkan minskas genom utveckling av miljöanpassade varor och tjänster.¹⁷

Näringslivets tidiga miljöarbete drevs framför allt av lagstadgade krav, var inriktat på att minska utsläppen från punktkällor, och var en fråga för specialister. Numera är det vanligt att miljöarbetet är en integrerad del i företagets verksamhet.¹⁸

Utöver lagstiftning påverkar även andra faktorer företagens miljöarbete. Det rör sig om affärsmässiga överväganden, och även t.ex. om varumärkesbyggande, konsumenttryck från kunder och investerare samt standarder som har utvecklats på internationell nivå¹⁹. Dessa är t.ex. Global Reporting Initiative, standard för livscykelanalys, ISO-14000-serien och EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning EMAS.

Många företag vidtar miljöåtgärder på eget initiativ utöver den lagstadgade miniminivån. Exempel på åtgärder är hushållning med mark och resurser, utveckling av varor och tjänster där ny teknik kombineras med bättre miljöprestanda eller andra åtgärder för ett gott anseende på miljöområdet²⁰.

Miljökvalitetsmålen används av många, framför allt större företag. Miljömålen är dock inte en nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt miljöarbete eller för företagets dagliga miljöarbete.²¹

Drygt 100 av 272 undersökta företag inom tillverkningsindustrin uppger att deras miljöarbete "guidas" av miljömålen, men att målen inte har en styrande inverkan. Cirka 60 av 123 företag använder miljömålen som ett referensverktyg vid urval av relevanta miljöaspekter, bl.a. i samband med företagets arbete med miljöledningssystem. Miljömålen används antingen som utgångspunkt eller checklista vid val av relevanta miljöaspekter för företaget.²²

Drygt 30 av de 272 undersökta företagen arbetar med miljömålen genom krav på utredningar och miljökonsekvensbeskrivningar i samband med tillståndsansökningar. Miljömålen används även vid kommunikation, vid information till ledningsgrupper och

¹⁷ Svenskt Näringsliv 2007.

¹⁸ Arnfalk et al 2008, Svenskt Näringsliv 2007.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Svenskt Näringsliv 2008.

²¹ Arnfalk et al 2008.

²² Ibid.

anställda och för att motivera ställningstaganden och åtgärder. Några tiotal företag anger att miljömålen används för extern kommunikation med miljömyndigheter och andra intressenter.²³

Företag som infört miljöledningssystem känner till och finner vägledning i miljömålen i högre utsträckning än företag utan. Det kan enligt forskning förklaras med att företagen i samband med att de infört miljöledningssystem sökt stöd i miljömålen för att identifiera frågor som anses viktiga i samhället. Miljömålen används även i högre utsträckning av tillståndspliktiga företag, jämfört med företag som inte omfattas av tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken.²⁴

2.3 Ideella organisationer

Ideella organisationer bidrar till miljöarbetet på nationell, regional och lokal nivå, och påverkar även genom sina internationella organisationer och nätverk beslut inom EU och överenskommelser på internationella arenor. Organisationer som bidrar till miljöarbetet återfinns såväl inom miljöområdet som inom arbete med konsumtionsfrågor, kulturmiljövård och friluftsliv.

De ideella organisationerna förmedlar kunskap om insatser som behövs om målen ska kunna nås genom remissyttranden, media-kontakter, seminarier, politisk uppvaktning och deltagande i samråd. De bedriver även operativt arbete, såsom utveckling av verktyg för miljöcertifiering samt naturvårdande insatser och kulturmiljövård.

Naturskyddsföreningen tog inför den andra fördjupade utvärderingen fram en rapport om bl.a. föreningens användning av målen. Acceptansen för miljömålen inom föreningen är hög, och målen anses utgöra ett stöd i föreningens arbete.²⁵

En enkätundersökning till föreningens länsförbund, med 11 av 24 svarande, visade att samtliga länsförbund uppfattar att miljömålen varit ett stöd för deras arbete. De uppger även att det interna arbetet styrts mot målen genom ökad kunskap och genom de föreningsinterna projektbidragens inriktning.²⁶

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Naturskyddsföreningen 2007.

²⁶ Ibid.

3 Överväganden

Utredningen bedömer att miljöarbetet hos företag, kommuner och ideella organisationer är avgörande för att nå miljömålen och för omställningen till ett hållbart samhälle. Aktörernas lagstadgade ansvar inom miljöområdet utgör en miniminivå, och för att nå miljömålen behövs även miljöförbättrande insatser utöver denna nivå.

Vidare bedömer utredningen att miljömålen har fått ett visst genomslag på lokal nivå och hos näringsliv och ideella organisationer. Många aktörer anser sig ha nytta av och använder miljömålen. Målen utgör dock inte en förutsättning för ett framgångsrikt miljöarbete.

Miljömålen och miljömålssystemet kan dock förbättras. Utredningen har identifierat omständigheter som är centrala för att dels bibehålla, dels nå en förbättrad uppslutning hos kommuner, företag och ideella organisationer kring arbetet för att nå miljömålen.

Kontinuitet

Intervjustudier visar att det finns behov av kontinuitet i det lokala miljömålsarbetet, eftersom det tar tid att förankra miljökvalitetsmålen i en kommun. Detta beror på att det är ett tidskrävande arbete att relatera de nationella eller regionala miljömålen till de kommunala miljöplanerna²⁷.

Det lokala arbetet med miljömålen är beroende av långsiktighet även eftersom miljömålen ofta utarbetas i bred förankring. Dels sker interna politiska förankringsprocesser där arbetet med miljömålen oftast är placerat under kommunstyrelsen. Dels sker extern samverkan med företag, regionala självstyrelse- och samverkansorgan och ideella organisationer.²⁸

Vid regionala seminarier, och vid möten och seminarier särskilt med kommuner som utredningen har anordnat, har deltagare framfört att det är viktigt att bibehålla de 16 miljökvalitetsmålen. En förändring i uppsättningen av miljökvalitetsmål anses kunna medföra en inbromsning i det lokala miljömålsarbetet.

²⁷ Naturvårdsverket 2006.

²⁸ Naturvårdsverket 2006, SKL 2006-03-01.

Forskning om implementering, dvs. hur beslut genomförs i praktiken, visar att det kan ta upp till tio år innan en statlig reform får genomslag hos berörda aktörer²⁹. Det förekommer att politiska förändringar genomförs innan tidigare beslut hunnit få verkan³⁰. Ju fler aktörer som är involverade, desto längre tid tar det för en förändring att nå genomslag³¹. Miljömålen omfattar många olika aktörer genom att de är tänkta att kunna användas såväl lokalt som inom olika sektorer.

Utredningen bedömer att kontinuitet utgör en viktig framgångsfaktor för lokala och andra aktörers miljömålsarbete. Såväl kommuner som andra aktörer har investerat tid och kraft i att omsätta de sexton målen. En förändring i uppsättningen av miljö kvalitetsmål bedöms kunna medföra en långsammare takt i omställningen till ett hållbart samhälle, där energi läggs på omformulering av mål istället för på åtgärder. Utredningen har övervägt att revidera antalet miljö kvalitetsmål för att förenkla strukturen, men föreslår bl.a. mot bakgrund av behovet av kontinuitet inte någon förändring.

Motiverande och vägledande mål

Vid seminarier och möten med deltagare från kommuner och näringsliv har påpekats att det inte uppfattas som konstruktivt att miljö måluppställningen signalerar att vi kommer längre och längre från att nå miljömålen, trots utfört miljöarbete och för flera miljö kvalitetsmål också ett förbättrat miljö tillstånd. Positiv återkoppling på utfört arbete anses vara en sporre i arbetet med miljömålen. För att verka inspirerande kan mål förvisso vara ambitiösa men bör inte vara omöjliga att nå³².

En annan aspekt är att miljömålen inte alltid är anpassade till kommuners och företags verksamheter. Det förekommer att miljö mål upplevs vara komplicerade och svåra att tillämpa³³. För att vara användbara bör mål ge vägledning så att de är möjliga att översätta till målgruppernas verksamheter³⁴. Mål som är inriktade på den verksamhet som behövs för att uppnå en miljö kvalitet kan vara

²⁹ Sannerstedt 2001.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Johansson 2008.

³³ Arnfalk et al 2008.

³⁴ Edvardsson & Hansson 2005.

enklare att relatera till kommunal eller företags verksamhet, än mål som uttrycker ett önskvärt tillstånd i miljön.

Vid regionala seminarier har deltagare från kommuner och företag framfört att miljömålssystemets struktur kan vara komplex och svår att överblicka. Som följdfråga har utredningen frågat vilka av miljömålsstrukturens beståndsdelar som anses viktiga, och oftast fått till svar att miljö kvalitetsmål, delmål och regionala miljömål anses behövas i systemet. Dock ibland med tillägget att delmålen är väl många och att regionala mål framförallt behövs för naturtypsmålen.

En annan aspekt vad gäller förutsättningar för att nå uppslutning kring arbetet för miljömålen rör den nationella styrningen. Ett målstyrningssystemets legitimitet beror av vem som beslutat om mål och åtgärder. T.ex. har mål som beslutats av regeringen större tyngd än mål som beslutats av myndigheter³⁵.

Synpunkter från kommuner och företrädare för näringsliv visar att en av anledningarna till att miljö kvalitetsmålen uppskattas är att de tydliggjort den statliga viljan på miljöområdet³⁶. Det finns emellertid önskemål om ytterligare integrering av miljömål och miljöpolitik³⁷. En drivande nationell politik på miljöområdet är viktigt för miljöarbetet hos kommuner och företag. T.ex. visar forskning om Agenda 21 att nationella politiska prioriteringar många gånger har betydelse för vilka frågor som prioriteras i den lokala politiken³⁸.

Förändringar som ger bättre förutsättningar för engagemang

Utredningen föreslår ett antal förändringar för att bl.a. tillgodose de ovan beskrivna utvecklingsbehoven. Bedömningsgrunden för miljö kvalitetsmålen ändras så att målen fortfarande är ambitiösa, men däremot inte omöjliga att nå. Därtill förenklas målstrukturen genom att de övergripande miljömålsfrågorna utgår ur systemet som begrepp och målnivå. Vidare revideras etappmål och regionala miljömål efter hand och vid behov istället för som hittills samlat vart fjärde år. Vidare inriktas miljömålssystemets operativa mål (delmål i det nuvarande systemet och etappmål i det förändrade systemet) i större utsträckning på den samhällsomställning

³⁵ Tarschys 2006.

³⁶ SKL december 2006, Svenskt Näringsliv 2009-09-06.

³⁷ Ibid.

³⁸ Lafferty, W. och Eckerberg, K. 1998.

som behövs för att nå miljökvalitetsmålen. Därtill ersätts de tre nuvarande fasta åtgärdsstrategierna av strategier med utgångspunkt i politiska prioriteringar.

Utredningen bedömer att de föreslagna förändringarna av miljömålssystemet sammantaget ger bättre förutsättningar för motivation och engagemang hos kommuner, företag och ideella organisationer.

Förutsättningar för delaktighet

På nationell nivå deltar representanter för företag, kommuner och ideella organisationer som rådgivande experter i Miljömålsrådet, och i en beredningsgrupp för miljömålsuppföljning knuten till Miljömålsrådet.

På regional nivå har länsstyrelserna och Skogsstyrelsens regionala kontor oftast involverat kommuner, företag och ideella organisationer i arbetet med miljömålen³⁹, men det har varierat mellan länen. Det finns indikationer på att engagemang och förståelse för miljömålen ökat där företag har involverats i arbetet⁴⁰, och många kommuner ser de regionala miljömålen som en tillgång⁴¹.

Myndigheternas arbete med att revidera de nationella miljömålen och utarbeta åtgärdsstrategier har skett inom en snäv tidsram med en temporärt hög arbetstopp. Tidsbristen har gjort det svårt för myndigheterna att involvera andra aktörer, och bl.a. har remisstider över sommaren förekommit.

En annan aspekt är att de tre åtgärdsstrategierna ofta är omfattande till sitt sakinhåll. Vid regionala seminarier och möten med kommuner och företag har ett mer fokuserat och avgränsat arbete efterfrågats. Ett sådant arbete kan lättare kopplas till den egna verksamheten. På regionala seminarier har framkommit att det finns exempel på län som arbetat mer temainriktat och fokuserat med åtgärder för att nå miljömål, och att detta uppskattats av företag och kommuner.

Ytterligare en omständighet är att det i arbetet med revidering av miljökvalitetsmål och åtgärdsstrategier funnits varierande kapacitet att konsekvensbedöma mål och åtgärdsförslag. För att nå

³⁹ RUS 2008.

⁴⁰ Svenskt Näringsliv 2007.

⁴¹ SKL 2006-03-01.

uppslutning kring mål och åtgärder är det viktigt att det går att bedöma konsekvenser av föreslagna åtgärder. Detta kan göras genom transparenta samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

Förändringar som ger bättre förutsättningar för delaktighet

Utredningen föreslår ett antal förändringar för att bl.a. tillgodose de beskrivna utvecklingsbehoven. Den nuvarande fasta indelningen i tre åtgärdsstrategier utgår ur systemet till förmån för strategier för mer fokuserade och prioriterade frågor. Strategierna tas fram av en parlamentarisk beredning som knyter till sig arbetsgrupper i vilka icke-statliga aktörer kan ingå. Vidare görs förändringar så att miljömålssystemets kapacitet att konsekvensbedöma förslag förbättras. Därtill föreslås att regionalt miljömålsansvariga myndigheter, i de fall nya eller reviderade regionala miljömål tas fram, bör fatta beslut om målen efter samråd med regionala självstyrelse- och samverkansorgan. Det föreslås även att arbetet med att utveckla åtgärder inte tas fram samlat i samband med den fördjupade utvärderingen, utan att arbetet kan fördelas över tid, vilket bör ge bättre förutsättningar för att involvera aktörer.

Utredningen bedömer att de föreslagna förändringarna av hur miljömålssystemet organiseras sammantaget ger icke-statliga aktörer bättre möjlighet till delaktighet nationellt och regionalt.

Referenser

- Arnfolk P, Brorson T, Thidell Å, 2008. *Miljöarbete inom teknikföretag – utvecklingstendenser samt jämförelse med annan tillverkande industri*. Lunds universitet, the international institute for environmental economics.
- Betänkande 1998/99:MJU6 *Miljöpolitiken*.
- Edvardsson K och Hansson S O, 2005. *When is a goal rational?* Social Choice and Welfare 24: 343 – 361.
- Johansson M, 2008. *Barriärer och broar – kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Linköping Studies in Arts and Science No 469. Linköpings universitet, Institutionen för Tema.

- Lafferty W och Eckerberg K, 1998. *From the earth summit to local agenda 21, working towards sustainable development*. Earthscan.
- Miljömålsrådet, 2008. *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål*.
- Miljömålsrådet, 2009-06-15. *Miljöorganisationerna*. Tillgänglig på www.miljomal.nu. Citerad 2009-09-08: <http://www.miljomal.nu/Undre-meny/Vem-gor-vad/Miljoorganisationerna/>.
- Naturskyddsföreningen, 2007. *Naturskyddsföreningen och de nationella miljömålen*.
- Naturvårdsverket, 2006. *Lokal översättning av de nationella miljömålen*. Rapport 5646.
- Naturvårdsverket, 2007. *Hållbarhetens lokala horisont, forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling*. Rapport 5674.
- Proposition 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.
- Riksdagsskrivelse 1998/99:183.
- Sannerstedt A, 2001. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*. I Rothstein B (red), 2001. *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grunder*.
- SKL, 2006-03-01. *Enkät om kommunernas arbete med och syn på miljömålen*, Bilaga 2, Tabeller och diagram över enkätsvaren.
- SKL, december 2006. *Hur har kommunerna tagit sig an miljömålen? – En intervjustudie i 16 kommuner*, Bilaga 2, Kommunvisa minnesanteckningar.
- Svenskt Näringsliv, 2007. *Näringslivets miljöarbete och Sveriges miljömål, erfarenheter och synpunkter från branscher och företag inför den fördjupade miljömålsutvärderingen*.
- Svenskt Näringsliv, 2008. *Miljönytta, produkter och tjänster som bidrar till en bättre miljö*.
- Svenskt Näringsliv, 2009-09-06. *Remissyttrande, Re: Miljömålsrådets andra fördjupade utvärdering, FU 2008, av Sveriges miljömål "Nu är det bråttom"*.
- Tarschys D, 2006. *Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat*. I Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium. Statskontorets småskrifter Nr 1.

PM 13 Oberoende riktad utvärdering av insatser

Innehåll

Sammanfattning	300
1 Inledning.....	300
2 En effektiv riktad utvärdering.....	302
3 Riktad utvärdering i miljömålssystemet	303
3.1 En ny myndighet	304
3.2 Stadigvarande uppdrag till befintlig utvärderingsorganisation.....	304
3.2.1 Myndigheter med generella utvärderings- uppdrag	305
3.2.2 Utvärderingsmyndigheter inom särskilda politikområden	306
3.2.3 Organisationer med miljöekonomisk kompetens.....	306
4 Överväganden	307
Referenser	308

Sammanfattning

För att ett målstyrningssystem ska bli effektivt krävs en riktad ex post utvärdering av olika insatser. En sådan utvärdering ska göras av en oberoende part. De breda utvärderingar av om vi når miljömålen som görs regelbundet av myndigheterna inom miljömålssystemet behöver därför kompletteras med oberoende riktade utvärderingar av enskilda styrmedels samhällsekonomiska kostnadseffektivitet och myndigheters miljöarbete.

Utredningen har övervägt olika alternativ för hur en oberoende riktad utvärdering i miljömålssystemet kan organiseras. Utredningen anser att Statskontoret är den instans som är mest lämpad för denna uppgift.

Statskontoret har i dag inget utpekad ansvar i miljömålssystemet och är därför oberoende. Myndigheten har god statsvetenskaplig kompetens för utvärderingar och dess befintliga uppdrag omfattar alla politikområden som har beröring med miljömålssystemet. Dock finns i den befintliga verksamheten inget särskilt fokus på miljöfrågor, varför en förstärkning med bl.a. miljöekonomisk kompetens behövs. Statskontoret bör successivt ges tidsbegränsade uppdrag från regeringen om vilka specifika utvärderingar myndigheten ska genomföra, därigenom sker över tid en systematisk genomgång av viktiga insatser i miljömålssystemet.

1 Inledning

Ett målstyrningssystem kräver en systematiserad och oberoende utvärdering¹ för att bli effektivt². Miljömålssystemet saknar i dag en oberoende instans som i lärande och utvecklande syfte genomför riktade utvärderingar av styrmedel och myndigheters miljöarbete.

Myndigheterna i miljömålssystemet genomför årlig uppföljning och vart fjärde år en fördjupad utvärdering (se PM 7). I uppföljningen av miljö kvalitetsmålen beskrivs miljö kvaliteten och hur den har utvecklats i förhållande till målen. Den fördjupade utvärde-

¹ Då begreppet utvärdering har en inarbetad innebörd i miljömålssystemet, används fortsättningsvis begreppet riktad utvärdering av insatser om det som i andra sammanhang benämns som utvärdering. Med riktad utvärdering av insatser avses en mera detaljerad utvärdering av enskilda insatser än den uppföljning av miljö kvalitet och utvärdering av om vi når målen som genomförs av myndigheterna i miljömålssystemet.

² Vedung 1998.

ringen bedömer hur långt beslutade insatser räcker i förhållande till målen. Uppföljningen och den fördjupade utvärderingen omfattar miljömålssystemet i dess helhet.

En riktad utvärdering av insatser är snävare och går på djupet med enskilda styrmedel eller processer. En riktad utvärdering innebär normalt en nulägesbeskrivning, förklaring av orsakssamband och bedömning av utfallet mot förväntat resultat. Ibland ges även förslag till förändringar³. Genom den uppföljning och utvärdering som löpande görs av myndigheterna i miljömålssystemet finns en god faktabas för riktade utvärderingar.

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att lämna förslag till hur vidtagna åtgärders samhällsekonomiska kostnadseffektivitet kan utvärderas på ett systematiskt sätt. Med vidtagna åtgärder kan avses såväl olika styrmedel som myndigheters löpande miljöarbete. Styrmedel är t.ex. regler och regeltillämpning eller ekonomiska styrmedel som miljöskatter eller användning av statliga medel för t.ex. inköp av mark. Vad gäller myndigheters miljöarbete handlar det om att studera hur miljöfrågorna kommer in i arbetet, i vilken grad de beaktas inom andra politikområden samt hur de får genomslag genom åtgärder inom myndigheternas befintliga mandat och pådrivande insatser (se PM 10 och PM 11). I miljömålssystemet finns fyra myndigheter med enbart miljömålsansvar och 18 sektorsmyndigheter inom olika politikområden samt regionala myndigheter.

Med samhällsekonomisk kostnadseffektivitetsanalys avses i detta sammanhang att bedöma om satsade resurser givit största möjliga utdelning i förhållande till avsikten med insatsen. Alternativt kan bedömas om förbättringarna i miljön har uppnåtts till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Det finns dock olika typer av svårigheter förknippade med att utvärdera insatsernas samhällsekonomiska kostnadseffektivitet. Exempelvis är det i regel svårt att avgöra om en viss insats givit ett resultat eller om detta beror på någon annan omvärldsfaktor, dessutom kan sällan alla relevanta aspekter mätas och värderas⁴.

³ Naturvårdsverket 2001.

⁴ Vedung 1998. Se även PM 9.

Denna promemoria har utgjort underlag till betänkandets kapitel 7. I denna promemoria beskrivs förutsättningar för en effektiv riktad utvärdering i kapitel 2. I kapitel 3 analyseras alternativa möjligheter att organisera en oberoende riktad utvärdering i miljömålssystemet. Slutligen finns utredningens överväganden i kapitel 4.

2 En effektiv riktad utvärdering

Kompetens

Riktad utvärdering är en egen vetenskaplig profession. Denna kompetens behöver kompletteras med andra färdigheter i specifika fall. För den utvärdering av insatser som behövs i miljömålssystemet krävs en bas av generell statsvetenskaplig utvärderingskompetens, därutöver behövs nationalekonomisk kompetens med goda kunskaper i miljöekonomi och kvantitativa metoder. Beroende på vad som utvärderas kan också relevant naturvetenskaplig kompetens behöva knytas till en viss utvärdering.

Instansen för riktad utvärdering behöver alltså ha en generell bas av god utvärderings- och miljöekonomisk kompetens som kan användas för olika utvärderingar. Den naturvetenskapliga sakkompetensen är mer specifik och involveras med fördel ad hoc i respektive riktad utvärdering.

Organisatoriska förutsättningar

En organisation för riktade utvärderingar bör kännetecknas av⁵:

Självständighet, som säkras institutionellt, professionellt och finansiellt är viktigt för att klara objektivitetskravet i utvärderingsarbetet. Kriteriet tolkas som att aktörerna inom miljömålssystemet inte ska kunna påverka vad som ska utvärderas eller vilka utvärderingsmetoder som används. Begreppet oberoende används fortsättningsvis för att beskriva en organisation som inte har något befintligt ansvar i miljömålssystemet eller för genomförandet av miljöpolitiken.

⁵ Molander 2004.

Pluralism i kompetenser behövs eftersom en riktad utvärdering innehåller olika moment och vinklingar som kan variera beroende på syftet.

Utvärderingsmyndigheten bör vara *genomförare* av utvärderingar och inte bara beställare. Myndigheten måste därmed vara stor nog att uppnå en kritisk massa av egen analytisk kompetens.

3 Riktad utvärdering i miljömålssystemet

En oberoende riktad utvärdering av insatserna i miljömålssystemet kan organiseras på olika sätt, som exempelvis:

- En ny utvärderingsmyndighet med uppgift att göra riktade utvärderingar av insatser i miljömålssystemet.
- En befintlig utvärderingsorganisation ges ett stadigvarande miljörelaterat uppdrag inom ordinarie verksamhet.
- Befintliga utvärderingsorganisationer ges temporära miljörelaterade uppdrag inom ordinarie verksamhet.

Genom att inrätta en ny myndighet för riktad utvärdering av insatserna i miljömålssystemet kan såväl oberoende och tillgång till rätt kompetens som kravet på genomförande av utvärderingar tillgodoses.

Med ett stadigvarande uppdrag till en befintlig utvärderingsorganisation kan kraven på oberoende i förhållande till miljömålssystemet och genomförande av analyser uppfyllas. Samtidigt kan den relevanta kompetensen byggas upp och säkerställas på lång sikt.

Generellt kan konstateras att alternativet att ge temporära uppdrag till olika befintliga organisationer kan göras oberoende i förhållande till miljömålssystemet och att kompetenserna kan anpassas till den aktuella frågeställningen. Dock kan temporära uppdrag som alternerar mellan olika genomförare försvåra långsiktig kompetensuppbyggnad. Därför behandlas fortsättningsvis endast alternativen en ny utvärderingsmyndighet och stadigvarande uppdrag till en befintlig utvärderingsorganisation.

3.1 En ny myndighet

Utredningen om Naturvårdsverket konstaterade att det inte finns någon självständig och oberoende utvärderingsorganisation, som har kombinationen av utvärderings-, miljöekonomisk och bred naturvetenskaplig kompetens.⁶

Då en omfattande uppföljning och utvärdering av om vi når miljömålen redan görs av myndigheterna i miljömålssystemet är oberoende riktade utvärderingar av insatser ett komplement, som kan motivera cirka 2–3 årsarbetskrafter. Den riktade utvärderingen bör bedrivas systematiskt, dvs. regelbundet med utvärdering av någon eller några insatser i taget. Över tid erhålls då sammantaget en genomgång av viktigare insatser och en god kunskapsbas kring vilken typ av insatser som på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt bidrar till att nå målen.

Av ekonomiska skäl är det alltså svårt att motivera en fristående utvärderingsmyndighet på det miljöpolitiska området. En ny myndighet har, förutom genomförandekostnader, även kringkostnader, som kan undvikas genom att en befintlig organisation gör riktade utvärderingar av styrmedel och myndigheterna i miljömålssystemet. De politikområden som har egna utvärderingsmyndigheter svarar för avsevärt större andelar av statsbudgeten än miljöområdet.

3.2 Stadigvarande uppdrag till befintlig utvärderingsorganisation

För att analysera vilken befintlig organisation som skulle kunna ges ett stadigvarande uppdrag inom den ordinarie verksamhet har en genomgång gjorts av myndigheter med generella utvärderingsuppdrag, utvärderingsmyndigheter knutna till enskilda politikområden och organisationer med miljöekonomisk kompetens.

⁶ SOU2008:62. Utredningen om Naturvårdsverket föreslog ett Miljömålsinstitut som skulle samordna och utveckla miljömålsarbetet och samtidigt göra riktade utvärderingar av miljöarbetet vid alla berörda myndigheter. Statskontoret skriver i sitt remissvar att förutsättningarna för självständighet i förhållande till miljömålssystemets aktörer inte är helt tillgodosedda på grund av de dubbla roller institutet skulle ges. Uppdraget till en oberoende utvärderingsmyndighet i förhållande till miljömålssystemet skulle således begränsas till att göra riktade utvärderingar av insatser som åtgärder och styrmedel samt myndigheternas miljöarbete.

3.2.1 Myndigheter med generella utvärderingsuppdrag

Riksrevisionen har i uppdrag att granska den statliga verksamheten i syfte att medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. Riksrevisionen lyder under riksdagen och kan alltså inte ges uppdrag från regeringen, vare sig permanenta eller temporära. Myndigheten beslutar helt självständigt vad som ska granskas, hur utvärderingen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras av utvärderingen. Riksrevisorernas oberoende ställning är grundlagsskyddad.⁷

Eftersom Riksrevisionens områden är omfattande finns risk att det går många år mellan de riktade utvärderingarna av ett visst sakområde. Om Riksrevisionen genomför en riktad utvärdering av myndigheternas miljöarbete och insatserna för att nå miljömålen blir det i så fall ett komplement till en mera stadigvarande och systematiserad riktad utvärdering i miljömålssystemet.

Statskontoret har ett generellt uppdrag att på regeringens uppdrag bistå regeringen med utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I uppdraget ingår att analysera verksamheter och myndigheter i ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Myndighetens generella uppdrag omfattar alla de politikområden som berörs i miljömålssystemet.⁸

Statskontoret har en bas av generell utvärderingskompetens och ett brett verksamhetsområde som spänner över alla berörda politikområden i miljömålssystemet. Dock finns i den befintliga verksamheten inget särskilt fokus på miljöfrågor. Statskontorets miljöekonomiska kompetens behöver därför stärkas om myndigheten ska ha beredskap att utföra utvärderingsuppdrag av styrmedel och myndigheters miljöarbete.

⁷ www.riksrevisionen.se

⁸ www.statskontoret.se, Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

3.2.2 Utvärderingsmyndigheter inom särskilda politikområden

Några exempel på fristående utvärderingsmyndigheter inom särskilda politikområden har studerats. Dessa är:

- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
- Myndigheten för tillväxtpolitisk analys och utvärdering
- Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV)
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
- Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)
- Svenska institutet för europapolitiska studier⁹ (SIEPS).

Generellt kan sägas om dessa fristående utvärderingsmyndigheter att de är knutna till politikområden som är väsentligt större än miljöområdet mätt som andel av utgifterna i statsbudgeten¹⁰.

Alla dessa är oberoende i förhållande till miljömålssystemet. Samtliga har dock ett begränsat verksamhetsområde i förhållande till de många politikområden som miljömålssystemet har beröring med. Det innebär att förhållandevis omfattande resursförstärkningar skulle krävas till den generella basen av utvärderingskompetens – utöver förstärkt miljöekonomisk kompetens – för att genomföra de riktade utvärderingar som behövs i miljömålssystemet.

3.2.3 Organisationer med miljöekonomisk kompetens

Det finns även miljöekonomiska utvärderingsorganisationer i form av Konjunkturinstitutet och Expertgruppen för miljöstudier.

Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet har i uppdrag att utföra kvalificerade samhällsekonomiska analyser i syfte att förbättra beslutsunderlaget för svensk miljöpolitik. Myndigheten ska också utveckla miljöekonomiska metoder och modeller. Konjunkturinstitutet väljer självt vilka analyser som ska göras. Urvalet styrs bl.a. av kriterierna relevans för den politiska agendan; kostsamma styrmedel; styrmedel med omfattande samhällsekono-

⁹ SIEPS har nyligen utvärderats. Slutsatserna är att kvaliteten i rapporter och utredningar bedöms som hög, men uppfattningen om deras användbarhet och mervärde varierar. Som länk i kedjan mellan akademien och beslutsfattare ligger SIEPS för långt ifrån de senare. Se vidare SOU 2007:109.

¹⁰ Prop. 2008/09:1.

miska konsekvenser; styrmedel där avsaknaden av underlag är ett problem. Verksamheten kan delas in i tre delar: tillämpad forskning, metod- och modellutveckling samt uppdrag.

Konjunkturinstitutet har den relevanta miljöekonomiska kompetensen, men skulle behöva ett stadigvarande samarbete med statsvetenskaplig utvärderingskompetens för att göra riktade utvärderingar av myndigheters miljöarbete. Dessutom är Konjunkturinstitutet t.ex. genom olika uppdrag redan involverat i miljömålssystemet och kan därför inte betraktas som en helt oberoende utvärderare. De dubbla rollerna skulle kunna förstärkas om ett miljöekonomiskt råd inrättas vid Konjunkturinstitutet, enligt ett förslag från Statskontoret¹¹.

Expertgruppen för miljöstudier är en kommitté under Finansdepartementet. Expertgruppen har i uppdrag att ”självständigt studera samhällsekonomisk effektivitet och måluppfyllelse i användningen av offentliga medel och andra styrmedel som har miljömässiga konsekvenser”. I uppdraget ingår att studierna ska ha hög policyrelevans.¹²

Expertgruppen för miljöstudier har ett kansli med mindre än två årsarbetskrafter och därigenom ett smalare verksamhetsområde än den riktade utvärdering som behövs i miljömålssystemet. Expertgruppen skulle behöva såväl nya direktiv som en väsentlig resursförstärkning för att kunna ta sig an uppdraget.

4 Överväganden

Riktad utvärdering ska göras av en oberoende part i förhållande till miljömålssystemet. Därutöver är en bas i statsvetenskaplig utvärderingskompetens avgörande för en framgångsrik utvärdering. En ny utvärderingsmyndighet är svår att motivera av ekonomiska skäl. Därför är huvudalternativen för ett stadigvarande utvärderingsuppdrag till en befintlig organisation Statskontoret eller en fristående utvärderingsmyndighet inom något enskilt politikområde. Behovet av kompetensförstärkning bedöms som större om uppdraget ges till en myndighet inom ett specifikt politikområde, eftersom ingen av dessa i dag omfattar samtliga politikområden som har beröring med miljömålssystemet, än om det ges till Statskontoret.

¹¹ Statskontoret 2009:3.

¹² Kommittédirektiv Fi 2004:18 och Tilläggsdirektiv Fi 2007:47.

Utredningen föreslår att Statskontoret successivt ges tidsbegränsade uppdrag från regeringen om vilka riktade utvärderingar myndigheten ska genomföra, därigenom sker över tid en systematisk genomgång av styrmedel och myndigheters miljöarbete. Genom en resursförstärkning kan Statskontoret använda sin befintliga utvärderingskompetens, komplettera med miljöekonomisk kompetens och involvera naturvetenskaplig sakkompetens ad hoc efter behov.

Denna utvärdering blir oberoende i förhållande till miljömålssystemets aktörer, liksom systematiserad över tid. Samtidigt möjliggörs en långsiktig kompetensuppbyggnad vid Statskontoret som säkerställer effektiva riktade utvärderingar av god kvalitet.

Referenser

- Molander, P., 2004. *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklings-samarbetet*. Rapport på uppdrag av Utrikesdepartementet.
- Naturvårdsverket 2001. *Utvärdering steg för steg.Handledning i utvärdering för Naturvårdsverket*.
- Nilsson, M. & K. Eckerberg, 2007. *Environmental policy integration in practice – Shaping institutions for learning*. Earthscan.
- Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009*.
- SOU 2007:109. *Vägval för Sieps – En översyn av Svenska institutet för europapolitiska studier*.
- SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.
- Söderholm, P. & H. Hammar, 2005. *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar. Specialstudie Nr 8*, November 2005, Konjunkturinstitutet.
- Vedung, E., 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.

PM 14 Konsekvenser av utredningens förslag

Innehåll

Sammanfattning	310
1 Inledning.....	310
2 Statsfinansiella utgifter av utredningens förslag.....	310
3 Finansiering.....	312
3.1 Möjligheter och överväganden.....	312
3.2 Finansieringsförslag.....	314
Referenser	315

Sammanfattning

Den föreslagna fördelningen av arbetsuppgifterna i systemet mellan myndigheter och beredningen bedöms ge bättre utrymme för kvalitativt god, regelbunden uppföljning och utvärdering av möjligheterna att nå målen, liksom för effektivare miljöarbete hos såväl myndigheter som icke-statliga aktörer.

De statsfinansiella utgifterna till följd av att utredningens förslag består i medel till Naturvårdsverket, Statskontoret och länsstyrelserna samt av en ny beredning inom kommittéväsendet. Förslaget är finansierat.

1 Inledning

Denna promemoria har utgjort underlag till kapitel 8 i utredningens betänkande. De statsfinansiella kostnader som redovisas här är konsekvenser av de förslag som redovisas i betänkandet kapitel 5 (*Miljömålsuppföljning och utvärdering med tillhörande rapportering*), kapitel 6 (*Ett effektivare miljöarbete*) och kapitel 7 (*Oberoende riktad utvärdering av insatser*).

I denna promemoria redovisas de statsfinansiella utgifterna till följd av utredningens förslag i kapitel 2. I kapitel 3 ges alternativa möjligheter och överväganden kring olika finansieringsalternativ.

2 Statsfinansiella utgifter av utredningens förslag

Beredning med företrädare för riksdagspartierna

Beredningens kansli bedöms behöva personalresurser om cirka 6 mnkr/år samt utredningsresurser för att kunna beställa underlag och driva arbetsgrupper om 2–3 mnkr/år.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket övertar en stor del av de arbetsuppgifter som Miljömålsrådets kansli utfört samt ges ett förstärkt samordningsansvar för miljödataförsörjning och miljömålsuppföljning. Samtidigt utgår det administrativa samordningsansvaret för strategi-

arbetet, vilket frigör resurser på Naturvårdsverket. Genom att Naturvårdsverket tar över samordningsfunktionen för miljömålsuppföljningen kan den och verkets samordningsfunktion för EEA-arbetet (Europeiska miljöbyrån) integreras, vilket bör leda till en effektivisering. Dessutom kan den internationella rapporteringen i större utsträckning koordineras med och användas för rapporteringar inom miljömålssystemet och vice versa.

Sammantaget bedöms att Naturvårdsverket behöver personalresurser för att fullgöra samordningen av miljömålsuppföljningen och det utökade ansvaret för miljödataförsörjning motsvarande de personalresurser som nu finns på Miljömålsrådets kansli.

Medlen för kansliet finns i dag på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag och behöver fortsätta att så göra när Miljömålsrådets kansli avvecklas.

Statskontoret

En oberoende riktad utvärdering av styrmedel och myndigheters miljöarbete bör bedrivas regelbundet, men det handlar om att göra nedslag i vissa myndigheter eller insatser. Över tid skapas en systematisk genomgång av viktigare insatser inom miljömålssystemet och en god kunskapsbas för att värdera vilken typ av insatser som på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt bidrar till att nå målen.

Statskontoret behöver tillföras cirka 2 mnkr/år på förvaltningsanslaget för att bygga upp kompetens för att, på tidsbegränsade uppdrag från regeringen, genomföra specifika riktade utvärderingar.

Konjunkturinstitutet

Förslaget om att inrätta en myndighetsgemensam plattform för att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i miljömålssystemet ligger i linje med ett tidigare förslag från Statskontoret om att inrätta ett miljöekonomiskt råd vid Konjunkturinstitutet. Statskontoret föreslår en förstärkning av Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet, men poängterar att denna förstärkning

inte får ske på bekostnad av det miljöekonomiska arbete som utförs vid Naturvårdsverket och SCB.¹

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna behöver ytterligare projektmedel med cirka 1,5 mnkr/år för att utveckla samarbetet kring det regionala uppföljningssystemet RUS.

3 Finansiering

Det finns olika möjligheter att finansiera de förändringar som utredningen har föreslagit. De möjligheter som utredningen övervägt redovisas i avsnitt 3.1 för att summeras till ett förslag som redovisas i avsnitt 3.2.

3.1 Möjligheter och överväganden

Överföring mellan sak- och förvaltningsanslag vid Naturvårdsverket

Utredningen om Naturvårdsverket konstaterade att Naturvårdsverkets sakanslag har ökat kraftigt under det senaste decenniet samtidigt som förvaltningsanslaget varit relativt konstant. Man bedömde även att Naturvårdsverkets sakanslag i viss mån används för stadigvarande myndighetsuppgifter som utförs av konsulter. Detta förklarades av att förvaltningsanslaget för Naturvårdsverket inte står i proportion till de uppgifter Naturvårdsverket förväntas lösa. Det arbete som konsulter utför kostar avsevärt mer än samma arbete utfört av egen personal. Genom att föra över medel från sakanslaget till förvaltningens anslag kan verkets egen personal öka och användningen av konsulter därigenom minska. Detta ger ett extra utrymme om ca 16 mnkr, dvs. mera arbete kan utföras med oförändrade utgifter för staten.²

Utredningen om Naturvårdsverket föreslog att det extra utrymmet skulle användas till bl.a.

¹ Statskontoret 2009:3.

² SOU 2008:62, Statskontoret 2008.

- Förbättra uppföljning och utvärdering (cirka 2,8 mnkr/år). Detta sammanfaller delvis med de uppgifter Statskontoret ska utföra i miljömålssystemet, varför cirka 2 mnkr/år skulle kunna föras till Statskontoret.
- Förstärka verkets arbete inom EU och internationellt (cirka 3,5 mnkr/år). Då beredningen väntas ta en betydande roll i detta avseende skulle dessa medel åtminstone delvis kunna tillföras beredningen.

Överföring från myndigheternas förvaltningsanslag

I miljömålssystemet finns fyra myndigheter med enbart miljömålsansvar, 18 sektorsmyndigheter och regionala myndigheter. Eftersom utredningens förslag om myndighetsövergripande funktioner som beredningen och förstärkningen av Statskontoret berör samtliga myndigheter skulle gemensamma funktioner kunna finansieras genom att 500–1000 tkr/år per myndighet överförs från respektive myndighets förvaltningsanslag. Då myndigheterna i miljömålssystemet kännetecknas av varierande ekonomiska förutsättningar måste noggranna överväganden göras av respektive myndighet för att välja ut vilka myndigheter som skulle bidra och med vilka belopp.

Den föreslagna fördelningen av arbetsuppgifterna i systemet väntas medföra effektiviseringar i befintligt myndighetsarbete. Men myndigheterna ges också ett tydligare ansvar för att verka för att målen nås. Det är därför inte lämpligt att använda mål- och sektorsmyndigheters förvaltningsanslag, eftersom dessa myndigheters sammanlagda miljöarbete bör fortsätta med oförminskad styrka.

Utredningsmedel

En del av de uppgifter som läggs på beredningen hade sannolikt annars resulterat i särskilda utredningsuppdrag inom kommittéväsendet. Därför skulle beredningens verksamhet kunna finansieras inom ramen för Regeringskansliets utredningsmedel.

Anslaget Miljöövervakning m.m.

I dag beslutar Miljömålsrådet årligen om fördelning av anslaget Miljöövervakning m.m., dels till miljöövervakningsprogrammen dels till utveckling av miljömålsuppföljningen.

Då Naturvårdsverket övertar Miljömålsrådets uppgifter förutsätter utredningen att Naturvårdsverket även fortsättningsvis tillgängliggör medel från anslaget för miljöövervakning m.m. för miljömålssystemets aktörer t.ex. andra miljömålsmyndigheter, sektorsmyndigheter, länsstyrelser.

Länsstyrelserna tilldelas årligen ca 11,5 mnkr i projektmedel av Miljömålsrådet ur anslaget för miljöövervakning. Dessutom behövs projektmedel med ytterligare ca 1,5 mnkr årligen för att utveckla samarbetet kring det regionala uppföljningssystemet RUS. Detta utrymme skapas genom avvecklingen av uppföljningsrapporten de Facto. Alltså bör sammanlagt 13 mnkr årligen avsättas till länsstyrelserna. Överföringen kan göras genom att en särskild anslagspost införs i Naturvårdsverkets regleringsbrev om sammanlagt 13 mnkr till länsstyrelserna, medlen överförs till den länsstyrelse där projektledaren för RUS är placerad.

3.2 Finansieringsförslag

Naturvårdsverket behåller de medel som i dag finns på förvaltningsanslaget för Miljömålsrådets kansli.

Genom att omvandla en del av Naturvårdsverkets sakanslag till förvaltningsanslag, enligt ett tidigare förslag från Utredningen om Naturvårdsverket, kan såväl tillkommande uppgifter på Statskontoret som delar av beredningen finansieras. För beredningens återstående personalbehov och medel att driva arbetsgrupperna nyttjas utredningsmedel. Länsstyrelsernas RUS-utveckling kan finansieras genom en något större överföring från anslaget för miljöövervakning, än som redan görs i dag.

Tabell 1 Finansiering av utredningens förslag

Ändamål	Utgift	Finansiering
Statskontoret	ca 2 mnkr/år	Delar av Naturvårdsverkets sakanslag omvandlas till förvaltningsanslag enligt förslag i SOU 2008:62.
Beredningen	5–6 mnkr/år ca 3 mnkr/år	Utredningsmedel. Delar av Naturvårdsverkets sakanslag omvandlas till förvaltningsanslag enligt förslag i SOU 2008:62.
RUS-utveckling till länsstyrelserna	Ökning med ca 1,5 mnkr/år	Ytterligare överföring från anslaget för miljöövervakning genom avveckling av uppföljningsrapporten de Facto.

Referenser

Naturvårdsverkets regleringsbrev 2009.

SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.*

Statskontoret 2009. Miljöekonomiskt arbete vid Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket. Statskontoret 2009:3.

Statskontoret 2008. Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel. Statskontoret pm 2007/231-5.

Författningsförslag

1 Förlag till ändring av ansvar för miljökvalitetsmål

Härigenom föreskrivs följande lydelse i instruktionerna för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning.

(För Boverket och Naturvårdsverket finns förslaget infört i respektive instruktionsförslag.)

Myndigheten X har ett målansvar för miljökvalitetsmålet x.

Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljökvaliteten utvecklas i förhållande till miljökvalitetsmålet. Myndigheten ska verka för att målet nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter. Myndigheten ska bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Myndigheten ska i fråga om uppföljning och utvärdering rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

2 Förslag till ändring av särskilt sektorsansvar för miljöarbetet

Härigenom föreskrivs följande lydelse i instruktionerna för Banverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läke-medelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens skolverk, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Vägverket.

Myndigheten X har ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.

Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljöaspekterna integreras inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att de av riksdag och regering fastställda miljömålen nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndig-hetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verk-samheter. Myndigheten ska även bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

3 Förslag till ändring i förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Boverket har ett *samlat ansvar*, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter. Boverket har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Boverket ska bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och dess utveckling.

Boverket ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket har även det över-

Boverket har ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet. Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljöaspekterna integreras inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att de av riksdag och regering fastställda miljömålen nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter. Myndigheten ska även bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

I Boverkets särskilda sektorsansvar för miljöarbetet ingår även samhällsplanering.

Boverket ska bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och dess utveckling.

Boverket har ett ansvar för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket ska följa upp och utvärdera hur miljökvaliteten utvecklas i förhållande till miljökvalitetsmålet. Boverket ska

gripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljökvalitetsmål.

Boverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt första och tredje styckena rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

verka för att målet nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter samt bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Boverket ska i fråga om uppföljning och utvärdering rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

4 Förslag till ändring i förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsfrågor med anknytning till ämbetets verksamhetsområde. Myndigheten har även det övergripande ansvaret för kulturmiljön inom samtliga miljökvalitetsmål.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Myndigheten har ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet med anknytning till ämbetets verksamhetsområde. I detta ansvar ingår att verka för att kulturmiljöfrågor beaktas inom relevanta miljökvalitetsmål. Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljöaspekterna integreras inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att de av riksdag och regering fastställda miljömålen nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter. Myndigheten ska även bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Myndigheten ska i fråga om uppföljning och utvärdering rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

5 Förslag till ändring i förordning (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Socialstyrelsen ska särskilt

Socialstyrelsen ska särskilt

8. ha det övergripande ansvaret för hälsofrågor inom samtliga miljö kvalitetsmål,

8. ha ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet. I detta ansvar ingår att verka för att hälsofrågor beaktas inom relevanta miljö kvalitetsmål. Myndigheten ska följa upp och utvärdera hur miljö aspekterna integreras inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att de av riksdag och regering fastställda miljömålen nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter. Myndigheten ska även bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

Myndigheten ska i fråga om uppföljning och utvärdering rapportera till Naturvårdsverket och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs. På förfrågan från x-beredningen ska myndigheten lämna underlag till x-beredningen.

6 Förslag till ändring i förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket att instruktionen ska ha följande lydelse. Förslaget innebär bl.a. att en ny 3a § införs mellan 3 § och 4 § samt att en ny punkt 1a införs i 4 §. 10–12 §§ upphör. Endast de paragrafer som berörs av ändringar finns med i detta förslag.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet.

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljömål som riksdag och regering har fastställt ska vara vägledande i arbetet.

3 §

I arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen har Naturvårdsverket ett övergripande ansvar för miljö målsfrågor. Naturvårdsverket ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag,

Naturvårdsverket har ansvar för miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

Naturvårdsverket ska följa upp och utvärdera hur miljö-

Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

Naturvårdsverket ansvarar för att samordna arbetet inom ramen för strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

kvaliteten utvecklas i förhållande till miljökvalitetsmålen.

3a §

Naturvårdsverket har samordnande ansvar för nationell och regional miljömålsuppföljning och dataförsörjning inom miljöområdet. Ansvaret inkluderar samordning och genomförande av miljöövervakning och internationell rapportering.

Naturvårdsverket ska särskilt

1. ansvara för samordning och utveckling av miljödata med särskilt fokus på uppföljning av miljömålen

2. ansvara för samordning och utveckling av policy gällande dataförsörjning inom miljöområdet

3. lagra miljödata och göra kunskaperna om miljön tillgängliga

4. fördela medel för uppföljningen av miljömålen

5. i samråd med berörda myndigheter uppdatera miljömålssystemets miljöindikatorer och en gång per år till regeringen redovisa en webbaserad uppföljning och bedömning i fråga om den nationella och regionala utvecklingen mot miljökvalitetsmålen

6. en gång per mandatperiod i samråd med berörda myndigheter till regeringen redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket ska ge vägledning till berörda myndigheter om vilket underlag verket behöver från dessa myndigheter för att genomföra samordningsuppgifterna.

4 §

Naturvårdsverket ska särskilt

1. vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling,

2. bevaka allmänna miljö-
vårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas,

3. ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö-
tillståndet och miljöutvecklingen,

Naturvårdsverket ska särskilt

1. vägleda, samordna, följa upp och utvärdera tillsyns-
arbetet i förhållande till myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljöarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter

1a. verka för att miljö kvalitets-
målen nås och genomföra åtgärder för att verket och aktörerna inom verkets verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter samt bistå x-beredningen i arbetet med att utveckla strategier som ska bidra till att målen nås.

2. bevaka allmänna miljö-
vårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas

4. se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga,

5. bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer,

6. bevaka och verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

7. finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete,

8. för statens räkning förvärva värdefulla naturområden,

9. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen,

10. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet, och

11. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.

3. bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer

4. bevaka och verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna

5. finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete

6. för statens räkning förvärva värdefulla naturområden

7. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen

8. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet

9. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.

6 §

Naturvårdsverket ska medverka i det svenska internationella miljöarbetet. Naturvårdsverket ska även medverka i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och inom den svenska politiken för global utveckling.

Naturvårdsverket ska medverka i det svenska internationella miljöarbetet. Naturvårdsverket ska även medverka i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och inom den svenska politiken för global utveckling.

*Naturvårdsverket ska svara
för internationell rapportering
inom sitt ansvarsområde.*

33 §

Miljömålsrådet, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet ansvarar för sina beslut. Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet ansvarar för sina beslut.

35 §

Regeringen utser för en bestämd tid Regeringen utser för en bestämd tid

1. ordföranden och övriga ledamöter i Miljömålsrådet,

2. ordföranden och övriga ledamöter i Rådet för investeringsstöd,

3. ordföranden i Miljöforskningsnämnden,

4. ordföranden och övriga ledamöter i Tillsyns- och forskningsrådet, och

5. ordföranden och övriga ledamöter i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald. Förordning (2009:911).

1. ordföranden och övriga ledamöter i Rådet för investeringsstöd

2. ordföranden i Miljöforskningsnämnden

3. ordföranden och övriga ledamöter i Tillsyns- och forskningsrådet

4. ordföranden och övriga ledamöter i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald. Förordning (2009:911).

7 Förslag till ändring i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Länsstyrelsen ska

8. verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås, och svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete, verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.

Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt första stycket 8 rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs. Förordning (2008:1346).

Länsstyrelsen ska

8. svara för regionala miljö- mål och vid behov och efter samråd med regionala självstyrelse- eller samverkansorgan fastställa nya mål, verka för att de av riksdag och regering fastställda miljömålen nås genom att utföra eget miljöarbete och stimulera regionala och lokala aktörers miljöarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljö- målsarbete, verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen, svara för regional uppföljning, samt rapportera till Naturvårds- verket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs

9. samordna arbetet på regio- nal nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.

8 Förslag till ändring i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete att 3 § och 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Det regionala tillväxtarbetet bedrivs i syfte att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt.

Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet.

Det regionala tillväxtarbetet bedrivs i syfte att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt, *vars miljömässiga dimension utgörs av de av riksdag och regering beslutade miljömålen.*

Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet.

4 §

Det regionala tillväxtarbetet bör utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Arbetet kan också utformas och bedrivas i samarbete med aktörer på europeisk nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för

Det regionala tillväxtarbetet bör utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Arbetet kan också utformas och bedrivas i samarbete med aktörer på europeisk nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, *miljömålsarbetet*, lokala utvecklingsavtal samt

regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet. Vidare ska samordning med arbetet för energiomställningen eftersträvas.

länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet.

Vidare ska samordning med arbetet för energiomställningen eftersträvas.