



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående miljömålsrapporteringen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat rapporteringen från uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Resultatet redovisades i granskningsrapporten (RiR 2005:1) *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Styrelsen anser det angeläget att resultaten av Riksrevisionens granskning beaktas av riksdagen i samband med riksdagens kommande behandling av den aviserade miljöpropositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens bakgrund och syfte.....	4
Motiv för Riksrevisionens granskning.....	4
Har rapporteringen uppfyllt kraven?.....	4
Om miljömålen och uppföljningssystemet.....	5
En målstruktur med många grenar.....	5
Trettio ansvariga myndigheter.....	7
Miljömålsrådet har en övergripande roll.....	9
Synpunkter på uppföljningsorganisationen.....	10
Slutsatser av granskningen.....	10
Rapporteringen följer inte riktlinjerna.....	10
Informationen ger inte tillräcklig överblick.....	12
Viktig information saknas.....	12
Målkonflikter belyses inte.....	12
Brister i organisatoriska förutsättningar.....	13
Riksrevisionens rekommendationer.....	13
Skapa överskådlighet.....	13
Redovisa kostnader för att uppnå miljömålen.....	14
Belys målkonflikter allsidigt.....	14
Rekommendationer riktade till regeringen.....	15
Rekommendationer riktade till Miljömålsrådet.....	15
Styrelsens överväganden.....	16

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 9 mars 2005

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens granskningsrapport *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite (RiR 2005:1)* publicerades den 3 februari 2005.

Granskningens bakgrund och syfte

Miljöpolitikens övergripande mål är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. I april 1999 godkände riksdagen ett system med 15 miljökvalitetsmål som ska uppnås i ett generationsperspektiv. I november 2001 beslutade riksdagen om delmål, åtgärder och strategier för att nå målen inom en generation. Under första halvåret 2005 ska regeringen lägga fram en proposition med en första fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen.

Motiv för Riksrevisionens granskning

Uppföljningen mot miljökvalitetsmålen och rapporteringen från uppföljningen ska vara centrala underlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Uppgiften är således viktig, men också svår.

Strukturen för miljökvalitetsmålen är snårig, enligt Riksrevisionen. Det finns mål som överlappar varandra, delmålen är många och har olika karaktär och vissa mål är motstridiga. Allt detta ställer stora krav på uppföljningen.

Riksrevisionen noterar också att många myndigheter, konsultföretag och andra organisationer deltar i arbetet med att följa upp miljökvalitetsmålen. För att uppföljningsinformationen ska bli användbar måste den sammanställas, värderas och vägas ihop. Miljömålsrådet har i uppgift att samordna arbetet. Olika myndigheter och organisationer ingår i rådet. Rådets kansli är samtidigt en del av Naturvårdsverket.

Har rapporteringen uppfyllt kraven?

I samband med att riksdagen år 2001 beslutade om propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) fastställdes också vilka riktlinjer som skulle gälla för rapporteringen från uppföljningen mot de 15 nationella miljökvalitetsmålen. Riksrevisionen har nu granskat om rapporteringen motsvarar dessa riktlinjer.

Granskningen avser både regeringens rapportering till riksdagen och det underlag som regeringen får genom uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Granskningen av underlaget omfattar såväl Miljömålsrådets årliga rapportering till regeringen som rådets första utvärderingsrapport.

De av regering och riksdag fastlagda riktlinjerna för rapporteringen är följande:

1	Identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem.
2	Redovisa hur och om 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.

Tre miljökvalitetsmål har studerats särskilt i granskningen, nämligen *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Granskningen grundar sig huvudsakligen på skriftlig dokumentation av olika slag, men också på intervjuer med företrädare för Miljödepartementet, Näringsdepartementet, berörda myndigheter och Miljömålsrådets kansli. Granskarna har också deltagit i seminarier och konferenser inom området.

Om miljömålen och uppföljningssystemet

Regeringens ambitioner var att skapa en tydlig miljömålsstruktur i kombination med ett tydligt uppföljningssystem. Detta skulle enligt regeringen möjliggöra en effektiv mål- och resultatstyrning på miljöpolitikens område.

Målen och uppföljningssystemet är grunden för miljömålsrapporteringen. Riksrevisionens rapport behandlar därför inte bara själva rapporteringen från miljömålsuppföljningen utan innehåller också grundläggande information och vissa iakttagelser om miljömålen och uppföljningssystemet. Några huvuddrag från denna del av rapporten redovisas här.

En målstruktur med många grenar

De 15 miljökvalitetsmålen bestämmer den allmänna inriktningen av det miljöpolitiska arbetet. Miljökvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot, medan delmålen anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet.

Delmål till miljökvalitetsmålen och åtgärder för att nå dem bör enligt riksdagens beslut utformas med utgångspunkt i fem grundläggande värden (se nedan). Vidare finns fastlagda åtgärdsstrategier, sektorsmål och sektorsansvar m.m. Den sammantagna målbilden innehåller många delar.

Riksrevisionen har i sin rapport sammanfattat målstrukturen på följande sätt:

Fem grundläggande värden	<ul style="list-style-type: none"> – människors hälsa – biologisk mångfald och naturmiljö – kulturmiljö och kulturhistoriska värden – ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga – god hushållning med naturresurser
Fyra övergripande målinriktningar	<ul style="list-style-type: none"> – skydda människors hälsa – bevara ekologisk mångfald – hushålla med naturresurser – skydda natur- och kulturlandskap
15 miljö kvalitetsmål	
72 delmål	
Gröna nyckeltal för 12 områden	<ul style="list-style-type: none"> – energianvändning – materialanvändning – kemikalieanvändning – växthuseffekt – försurning – övergödning – luftkvalitet i tätort – biologisk mångfald – miljöanpassade färdsätt – miljöanpassade inköp – kretslopp av näringsämnen – miljöanpassade arbetssätt
Sektorsmål inom särskilda politikområden	
Tre åtgärdsstrategier	<ul style="list-style-type: none"> – effektivare energianvändning och transporter – giftfria och resurssnåla kretslopp – hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö
Fyra särskilda strategier	<ul style="list-style-type: none"> – strategi för hållbar utveckling – kemikaliestrategi – avfallsstrategi – klimatstrategi

Trettio ansvariga myndigheter

Cirka 30 myndigheter är engagerade i miljömålsarbetet (se förteckning nedan). Fyra av dem har övergripande ansvar för bestämda miljömålsfrågor – Naturvårdsverket för naturmiljön, Boverket för fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, Riksantikvarieämbetet för kulturmiljön och Socialstyrelsen för hälsofrågor.

De flesta av de nedan förtecknade myndigheterna (24 stycken) har ett s.k. sektorsansvar, vilket innebär att miljöhänsyn ska vägas in i besluten i sektorn och att avvägningar mellan sektorer måste göras genom sektorsövergripande beslut. Av förteckningen framgår också vilka myndigheter och andra organisationer som ingår i Miljömålsrådet och vilka som har s.k. miljömålsansvar.

Tabell 1 Ansvariga myndigheter och andra organisationer

Myndighet/ organisation	I Miljömåls- rådet*	Miljömåls- ansvar	Ansvar för övergripande miljömål	Sektors- ansvar
Arbetskyddsstyrelsen				X
Arbetsmarknadsverket				X
Banverket				X
Boverket	X	X	X	X
Energimyndigheten	X			X
Fiskeriverket	X			X
Folkhälsoinstitutet	X			
Formas	X			
Försvarsmakten	X			X
Jordbruksverket	X	X		X
Kemikalieinspektionen	X	X		X
Kommerskollegium				X
Konsumentverket				X
Luftfartsverket				X
Länsstyrelsen i Värmlands län	X			
Naturvårdsverket	X	X	X	X
Nutek				X
Riksantikvarieämbetet	X		X	X
Riksförsäkringsverket				X
Räddningsverket				X
Sida				X
Sjöfartsverket				X
Skogsstyrelsen	X	X		
Skogsvårdsorganisationen				X
Skolverket				X
Socialstyrelsen	X		X	X
Strålskyddsinstitutet	X	X		
Sveriges geologiska undersökning	X	X		X
Vägverket	X			X

* Miljömålsrådets sammansättning fr.o.m. den 1 februari 2005

För vart och ett av de 15 miljö kvalitetsmålen finns en myndighet som ansvarar för uppföljningen. Ansvarsfördelningen framgår av tabell 2.

Tabell 2 Sju miljömålsansvariga myndigheter

Miljökvalitetsmål	Bo- verket	Jord- bruks- verket	KEMI	NV	Skogs- styrel- sen	SSI	SGU
1. Begränsad klimatpåverkan				X			
2. Frisk luft				X			
3. Bara naturlig försurning				X			
4. Giftfri miljö			X				
5. Skyddande ozonskikt				X			
6. Säker strålmiljö						X	
7. Ingen övergödning				X			
8. Levande sjöar och vatten- drag				X			
9. Grundvatten av god kvali- tet							X
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård				X			
11. Myllrande våtmarker				X			
12. Levande skogar					X		
13. Ett rikt odlingslandskap		X					
14. Storslagen fjällmiljö				X			
15. God bebyggd miljö	X						

Miljömålsrådet har en övergripande roll

Miljömålsrådet, som bildades år 2002, är ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Miljömålsrådets arbete har därför ägnats särskild uppmärksamhet i Riksrevisionens granskning.

Rådet ska bestå av högst 18 ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid. Vilka myndigheter som är representerade i Miljömålsrådet framgår av tabell 1. En expertgrupp bestående av representanter för kommuner, lands-
ting, ideella miljöorganisationer och näringslivet ska bistå Miljömålsrådet i dess arbete. Expertgruppen består av sex personer som utses av Naturvårds-
verket.

Rådet har en nära koppling till Naturvårdsverket. Bestämmelser om Miljö-
målsrådet finns i instruktionen för Naturvårdsverket, de ekonomiska medlen
för rådets verksamhet ryms i anslaget till Naturvårdsverket och rådets kansli
är en del av Naturvårdsverket.

Miljömålsrådet ska göra en samlad uppföljning och bedömning av miljö-
situationen i förhållande till miljökvalitetsmålen. Rådet ska varje år lämna en

skriftlig rapport till regeringen. Vidare får rådet utfärda riktlinjer om det underlag som de miljömålsansvariga myndigheterna ska tillhandahålla. Rådet ska också samordna informationen om hur miljö kvalitetsmålen anpassas regionalt och fördela de medel som behövs för uppföljning av miljö kvalitetsmålen och för miljöövervakning samt för viss internationell rapportering.

Vissa uppgifter för Miljömålsrådet lades fast i riksdagsbeslutet år 2001 men finns inte med i instruktionen. Att belysa eventuella målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat om skulle vara en av rådets viktigaste uppgifter enligt delmålpropositionen och riksdagens beslut år 2001. Rådet skulle enligt beslutet också föreslå indikatorer och gröna nyckeltal som underlag för regeringens redovisning till riksdagen. Ingen av dessa uppgifter nämns i instruktionen.

Synpunkter på uppföljningsorganisationen

De miljömålsansvariga myndigheterna lyder under flera olika departement. En samordnad styrning av de miljömålsansvariga myndigheterna via instruktioner och regleringsbrev har efterfrågats av Miljömålsrådet i utvärderingsrapporten hösten 2004. Tydliga och samordnade skrivningar i styrdokumentet skulle, enligt rådet, underlätta samordningen mellan myndigheterna och myndigheternas interna prioritering av miljö måluppföljningen. Rådet menar att regeringens styrdokument för myndigheterna inte ger fullständigt stöd när det gäller ansvaret för uppföljningen och dess finansiering.

Vad gäller uppföljningsorganisationen noterar Riksrevisionen att regeringen, för de tre undersökta miljö kvalitetsmålen (*Begränsad klimatpåverkan, Giffri miljö resp. Hav i balans samt levande kust och skärgård*), har gett separata utredningsuppdrag till olika myndigheter, parallellt med Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitetsmålen.

Slutsatser av granskningen

Rapporteringen följer inte riktlinjerna

Riksrevisionen har funnit att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarar de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut. Rapporteringen är svår att överblicka. Viktiga delar av den rapportering som efterfrågats saknas eller har brister som gör den svår att tolka.

Nedan sammanfattar Riksrevisionen sina slutsatser om hur rapporteringen motsvarat de uppställda riktlinjerna.

Riktlinjer för rapporteringen**Riksrevisionens slutsatser**

1. Identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem.	Drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem beskrivs inte i tillräcklig omfattning i Miljömålsrådets rapportering eller i budgetpropositionen.
2. Redovisa hur och om vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats.	Rapporteringen redovisar om vi närmar oss målen inom den tid som beslutats. Dessutom redovisas i budgetpropositionen hur, dvs. vilka insatser som leder oss närmare målen. Däremot framgår inte vilka insatser som har störst effekt för att nå målen.
3. Ge underlag för scenarier och prognoser.	Rapporteringen ger inte ett tillräckligt underlag för att ta fram 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.	Rapporteringen ger underlag för att bedöma om ytterligare åtgärder behövs. Rapporteringen ger också förslag till förändringar av målen. Däremot saknas i stor utsträckning skattningar av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter. I Miljömålsrådets utvärderingsrapport hänvisas till underlagsrapporter där vissa av dessa effekter finns beskrivna för enskilda åtgärder. En översiktlig beskrivning av åtgärder och kostnader för att uppnå miljökvalitetsmålen saknas.
5. Ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.	Rapporteringen från Miljömålsrådet ger inte ett tillräckligt underlag för att kostnadsberäkna åtgärder. Sådana kostnadsberäkningar skulle också kunna ligga till grund för att belysa målkonflikter, en i delmålspropositionen uttalad uppgift för Miljömålsrådet.

Informationen ger inte tillräcklig överblick

Riksrevisionen analyserar miljömålsrapporteringen i termer av en informationspyramid med starkt sammanfattad information i toppen och mätvärden från miljöövervakning m.m. i botten. När det gäller den årliga uppföljningen har regeringen och riksdagen efterfrågat översiktlig information i toppen av informationspyramiden. Miljömålsrådet – som är ett organ med uppgift att samordna uppföljningsinformationen till regering och riksdag – lämnar emellertid ett mycket omfattande och detaljerat underlag som, enligt Riksrevisionen, snarast hör hemma i botten av informationspyramiden. De övergripande rapporteringar som efterfrågats av regeringen – s.k. gröna nyckeltal och index – har inte utvecklats enligt riktlinjerna. Antalet indikatorer är större än vad regeringen förordade i delmålpropositionen. De årliga de Facto-rapporternas omfång har mer än fördubblats på tre år.

En viktig uppgift för Miljömålsrådet är att samordna rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen. Det förekommer dock att Miljömålsrådet ger olika budskap i olika rapporteringar. Vidare har Miljömålsrådet delvis riktat sin rapportering mot andra målgrupper än vad som från början var avsikten.

Viktig information saknas

Trots den detaljerade information som finns i rapporteringen saknas viktig information. Miljömålsrådets utvärderingsrapport är, enligt Riksrevisionens bedömning, sannolikt alltför allmänt hållen för att tillgodose riksdagens och regeringens behov. Drivkrafter och orsaker till miljöproblem ges enligt Riksrevisionen inte tillräckligt utrymme i rapporten. Målkonflikter behandlas knapphändigt och det samhällsekonomiska underlaget i rapporten är tunt. Finansieringslösningar presenteras inte för de åtgärdsförslag som lämnas av Miljömålsrådet. Rådet har inte i tillräcklig omfattning utnyttjat befintliga modeller eller sammanställt befintliga indikatorer och statistik.

Målkonflikter belyses inte

Riksrevisionen framhåller i sin rapport också att det är nödvändigt att belysa målkonflikter inom miljöpolitiken, som underlag för prioriteringar, avvägningar och val av kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljömålen. *Prioriteringar* behövs mellan åtgärder för att nå de olika miljömålen. *Avvägningar* behöver göras mellan miljömålen och andra samhällsmål. *Val av kostnadseffektiva åtgärder* för att uppnå miljömålen behöver också göras. Behovet av underlag som fyller dessa syften framgår också av de fastlagda riktlinjerna för miljömålsrapporteringen.

Kravet på att belysa målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål är emellertid svårt att infria. Särskilt mot bakgrund av att det underlag som utarbetas inom ramen för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen har miljöfrågorna i fokus. Miljömålsrådet har heller inte tillgodosett detta krav. Underlag för en allsidig belysning av eventuella målkonflikter skulle

kunna tillföras av myndigheter som inte är representerade i Miljömålsrådet., t.ex. Statistiska Centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Brister i organisatoriska förutsättningar

De organisatoriska förutsättningarna för uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen har enligt Riksrevisionens bedömning inte utformats så att aktörerna inom området haft möjlighet att leva upp till de krav som följer av riktlinjerna för rapporteringen. Brister finns både när det gäller ansvarsfördelningen i stort och Miljömålsrådets ställning.

Miljömålsrådet är utformat för att följa upp och rapportera om miljö kvalitetsmålen. För att riktlinjerna för rapporteringen ska kunna följas krävs emellertid också att miljöinformation kombineras med information från andra samhällsområden. Det gäller t.ex. drivkrafter bakom miljöproblemen, kostnadsbeskrivningar och konflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat om.

Miljömålsrådets uppgifter är inte tydligt formulerade i regleringsbrevet till Naturvårdsverket eller i verkets instruktion. Inte heller de miljömålsansvariga myndigheternas uppgifter, t.ex. vad gäller gröna nyckeltal, är tydligt formulerade i regleringsbrev och instruktioner. Uppföljning och rapportering sker i delvis olika målstrukturer, exempelvis avseende väg- och järnvägsområdet, vilket minskar möjligheten till överblick och samordning.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen sannolikt inte ger den överblick som regeringen och riksdagen efterfrågat. Det finns behov av och möjlighet att förbättra rapporteringen i flera olika avseenden. Riksrevisionen har formulerat rekommendationer som bl.a. syftar till att skapa överskådlighet i rapporteringen. Riksrevisionen anser också att kostnader för att uppnå miljö målen bör framgå av rapporteringen, samt att eventuella målkonflikter bör belysas allsidigt.

Skapa överskådlighet

Riksrevisionen anser att Miljömålsrådet bör vidareutveckla de gröna nyckeltalen och presentera dessa för allmänheten, så som regeringen angav i delmålpropositionen. Miljömålsrådet bör också utreda om det är lämpligt att vidareutveckla index, dvs. mer aggregerade indikatorer, i syfte att förbättra överskådligheten i rapporteringen. Vidare anser Riksrevisionen att informationen bör anpassas till regeringens och riksdagens behov när inga andra särskilda krav ställts. Informationen ska ge överblick och vara begriplig även för departement och utskott som behandlar frågor som inte i första hand betraktas som miljöfrågor. Rapporteringen bör också innehålla uppgifter om drivkrafter bakom olika miljöproblem så att informationen blir åtgärdsrelevant.

Riksrevisionen anser också att Miljömålsrådet bör försäkra sig om att samma budskap ges i olika rapporteringar. Koncentrationen och graden av tekniska fackbeskrivningar kan och bör skilja sig åt mellan olika rapporteringar, men budskapet bör vara detsamma. Samma definitioner, indelningar och problemformuleringar bör användas i olika rapporteringar.

Redovisa kostnader för att uppnå miljömålen

Riksrevisionen anser att kostnaderna bör framgå för de miljöpolitiska åtgärder som föreslås i rapporteringen. Rapporteringen bör även omfatta en översiktlig beskrivning av åtgärder och kostnader för att uppnå miljö kvalitetsmålen, liksom hur dessa fördelar sig på olika samhällssektorer.

För att rapporteringen från myndigheterna ska ge underlag för den information som riksdagen efterfrågat – exempelvis konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar – krävs tydliga riktlinjer för uppföljningen. Riksrevisionen anser att regeringen bör analysera vilken typ av information som behövs och precisera kraven på rapporteringen från myndigheterna i regleringsbrev och instruktioner. Miljömålsrådets uppgifter behöver enligt Riksrevisionen formuleras tydligare. Riktlinjerna bör enligt Riksrevisionen lämnas i så god tid att myndigheterna kan ha god framförhållning när verksamheten planeras.

Belys målkonflikter allsidigt

Riksrevisionens bedömning är att Miljömålsrådet, med nuvarande ställning och organisation, saknar förutsättningar att belysa eventuella konflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat. För att kunna belysa målkonflikter på ett allsidigt sätt behövs enligt Riksrevisionen underlag från andra samhällsområden som kan vägas mot informationen från miljö målsuppföljningen. Exempel på sådana underlag är de strukturindikatorer och indikatorer för hållbar utveckling som SCB publicerar. Sådana indikatorer inkluderar såväl miljö som ekonomiska och sociala frågor. Indikatorer av detta slag kan enligt Riksrevisionen användas som grund för att belysa målkonflikter. Andra verktyg, som Konjunkturinstitutets makroekonomiska modeller, kan enligt Riksrevisionen också användas för att analysera eventuella konflikter mellan olika samhällsmål, exempelvis mellan ekonomisk utveckling och miljö målen. Sammanfattningsvis anser Riksrevisionen att regeringen bör överväga åtgärder för att säkerställa att de organisatoriska förutsättningarna överensstämmer med de krav på allsidigt belysta målkonflikter som ställs på rapporteringen.

Rekommendationer riktade till regeringen

För att skapa bättre förutsättningar för att rapporteringen ska ge den information som efterfrågats rekommenderar Riksrevisionen att regeringen överväger åtgärder i följande syfte:

- förtydliga Miljömålsrådets uppgifter, exempelvis vad gäller rapporteringens innehåll,
- precisera kraven på rapporteringen från myndigheterna i regleringsbrev och instruktioner särskilt vad gäller kostnader och konsekvensbeskrivningar,
- bättre anpassa rådets ställning och faktiska möjligheter att samordna rapporteringen till de uppgifter som rådet har,
- säkerställa att eventuella konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål, som riksdagen har beslutat, blir allsidigt belysta.

Rekommendationer riktade till Miljömålsrådet

För att förbättra rapporteringen från uppföljningen mot miljökvalitetsmålen rekommenderar Riksrevisionen att Miljömålsrådet

- vidtar åtgärder för att förbättra överskådligheten i informationen och för att på ett enhetligt sätt beskriva drivkrafter och orsaker till miljöproblemen,
- utarbetar förslag till system och rutiner som krävs för att rådet ska kunna ge samma budskap i olika rapporter,
- så långt möjligt utnyttjar och sammanställer befintligt underlag från olika källor för att belysa kostnader och målkonflikter.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten (RiR 2005:1) *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Med anledning av granskningen vill styrelsen framföra följande synpunkter.

Rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen – den s.k. miljömålsrapporteringen – ska ge underlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Stora krav ställs på denna information. De riktlinjer som gäller för rapporteringen preciserades i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* och lades fast genom ett beslut av riksdagen i november 2001.

Riksrevisionens granskning visar att miljömålsrapporteringen inte följer de beslutade riktlinjerna. Informationen är alltför detaljerad och ger inte tillräcklig överblick. Ändå saknas viktig information, främst vad gäller orsaker till miljöproblem och konflikter mellan miljömål och andra mål som riksdagen har beslutat om. Bristerna kan enligt Riksrevisionen till en del ses som en följd av de organisatoriska förutsättningar som gäller för uppföljnings- och rapporteringsarbetet. Detta gäller inte minst Miljömålsrådet, vars ställning, sammansättning och uppgifter inte är väl balanserade i förhållande till varandra.

Riksrevisionen har utformat rekommendationer som syftar till att miljörapporteringen ska bli mera överskådlig, att kostnader för att uppnå miljömålen ska framgå samt att målkonflikter ska belysas allsidigt. Rekommendationerna riktas till såväl regeringen som Miljömålsrådet.

Riksrevisionens styrelse vill framhålla att en anpassning av de organisatoriska förutsättningarna för Miljömålsrådet och de miljömålsansvariga myndigheterna sannolikt är nödvändig för att man ska kunna förbättra miljömålsrapporteringen så att den följer de riktlinjer som beslutades år 2001.

Under våren 2005 väntas regeringen överlämna en proposition om miljö kvalitetsmål till riksdagen. Detta är den första av de fördjupade utvärderingar som regeringen ska lämna till riksdagen vart fjärde år i syfte att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras. Även uppföljningssystemet inklusive Miljömålsrådets roll kommer att utvärderas i detta sammanhang, enligt de avsikter regeringen uttryckte i delmålspropositionen år 2001. Riksrevisionens styrelse anser det angeläget att resultaten av Riksrevisionens granskning beaktas av riksdagen i samband med att riksdagen behandlar den kommande propositionen.