

Förvalta med miljöansvar

Statsförvaltningens arbete för ekologisk
hållbarhet

Statens roll är att skapa förutsättningar
för alla att bidra till en ekologiskt håll-
bar utveckling

Ur regeringsförklaringen den 17 september 1996

SOU

1997:145

Delbetänkande av

MILJÖVÅRDSBEREDNINGEN

Till Regeringen

Genom tilläggsdirektiv den 26 januari 1995 gav regeringen Miljö-
vårdsberedningen (Jo 1968:A) genom tilläggsdirektiv som löpande
uppdrag att under hela mandatperioden utreda, formulera och föreslå
konkreta åtgärder för att nå en hållbar samhällsutveckling. I detta
ingår bland annat att verka för att frågan om miljöansvar och miljö-
hänsyn integreras i samhällssektorerna och att föreslå hur regeringens
styrning av sektorsmyndigheterna ska kunna utvecklas.

Miljövårdsberedningen överlämnade ett delbetänkande i juni
1996 ”Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen”
(SOU 1996:112) som innehöll olika förslag för utveckling av myndig-
heternas eget miljöarbete. I detta delbetänkande redovisar vi ytter-
ligare överväganden och förslag på hur statsförvaltningens ansvar för
miljö och hållbar utveckling kan utvecklas med inriktning på rege-
ringens styrning av myndigheterna och deras verksamheter.

Miljövårdsberedningens ledamöter har utgjorts av riksdagsman
Jan Bergqvist, ordförande, generaldirektör Rolf Annerberg, statskon-
sulent Åsa Domeij, biolog Stefan Edman, museichef Désirée Edmar,
förvaltningschef Karin Jonsson, generaldirektör Maria Norrfalk,
universitetsrektor Thomas Rosswall och miljörevisor Marja Widell.
Från Miljövårdsberedningens kansli har deltagit kanslichef Lars-Erik
Liljelund samt experten Sten Johansson (1996-10-15 - 1997-09-01).

Miljövårdsberedningen överlämnar härmed sitt delbetänkande
om förslag till en miljöpolitisk förvaltningsstrategi för statsförvalt-
ningen.

Stockholm oktober 1997

Jan Bergqvist

/Lars-Erik Liljelund

Innehållsförteckning

1 Uppdraget.....	4
2 Sammanfattning av överväganden och förslag.....	6
3 Ekologisk hållbarhet i ett förvaltningspolitisk perspektiv	13
3.1 Begreppet ekologiskt hållbar utveckling	15
3.2 Statsförvaltningen och regeringens styrning av denna.....	17
3.3 Myndigheter verkar inom olika samhällssektorer	19
3.4 Ekologisk hållbarhet som politisk tvärfråga.....	21
4 Arbetsformer för ekologisk hållbarhet.....	23
4.1 Sektorsansvarets innebörd.....	24
4.2 Ansvar för ekologiskt hållbar utveckling	27
4.3 Statliga myndigheter med ansvar för miljön	29
4.3.1 Miljövårdsmyndigheterna	29
4.3.2 Myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljön	29
4.3.3 Övriga myndigheter med miljörelaterade arbetsuppgifter	30
4.4 Myndigheternas generella ansvar	31
4.5 Miljövårdsmyndigheternas framtida roller.....	35
5 Styrformer och styrsignaler.....	38
5.1 Regeringens styrning av de statliga myndigheterna.....	39
5.2 Styrsignaler för ekologisk hållbarhet	45
5.3 Styrformer för ekologisk hållbarhet	46
5.4 Affärsdrivande verk och statliga bolag	50
5.5 En bred delaktighet.....	50
5.6 Uppföljning	51
5.7 Övriga initiativ	52
6 Konsekvensbedömning av Miljövårdsberedningens förslag	54

1 Uppdraget

I regeringens direktiv (dir. 1995:22) till Miljövårdsberedningen ges beredningen bl.a. i uppdrag att ”utreda, formulera och föreslå konkreta åtgärder för att nå en hållbar samhällsutveckling”. I uppdraget sägs även att beredningen skall ”lämna förslag på hur regeringens styrning av sektorsmyndigheternas miljöansvar kan utvecklas”.

Vi har i ett tidigare delbetänkande (SOU 1996:112), Integrering av miljöhänsyn i den statliga förvaltningen, behandlat delar av uppdraget. Betänkandet remissbehandlades under hösten 1996 och regeringen har med anledning av förslagen beslutat om en pilotverksamhet med införande av miljöledningssystem i ett 20-tal statliga myndigheter. Regeringen har aviserat att kretsen av statliga myndigheter med miljöledningssystem successivt skall vidgas från och med 1998.

I detta delbetänkande redovisar vi ytterligare överväganden och förslag på hur statsförvaltningens miljöansvar kan utvecklas och effektiviseras. Vi menar att ett brett införande av miljöledningssystem inom statsförvaltningen samt regeringens initiativ för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling i vårpropositionen 1997 och handlingsprogrammet för ekologisk hållbarhet i budgetpropositionen 1997 aktualiserar ett antal förvaltningsstrategiska frågor sett i ett miljöpolitiskt perspektiv. Det rör bl.a. ansvarsfördelning och gränsdragningar mellan myndigheter, miljömyndigheternas framtida roller samt utveckling av styrformer. Till skillnad mot våra tidigare förslag angående miljöledningssystem, vilka i huvudsak behandlade frågorna från de statliga myndigheternas perspektiv, är fokus i detta betänkande inriktat på regeringens styrning av myndigheterna och deras verksamheter.

Våra överväganden och förslag syftar till att bidra till att utveckla statsförvaltningens roll i ett ekologiskt hållbart samhälle. Vi vill understryka att detta naturligtvis bara är en av flera vägar att driva samhällsutvecklingen i önskvärd riktning. Näraliggande är den övriga offentliga sektorns, framför allt kommunerna och landstingen, samt näringslivets ansvar och roller. Dessa kräver dock sin särskilda belysning och omfattas inte direkt i detta betänkande.

Med statsförvaltningen avses i betänkandet de statliga förvaltningsmyndigheterna, affärsverken, statliga bolag samt regeringens eget kansli. Det rör sig om en betydande verksamhet med omkring 240 000 anställda som upphandlar investeringar, varor och tjänster för ungefär 150 miljarder kronor per år.

2 Sammanfattning av överväganden och förslag

Statlig verksamhet i ett hållbarhetsperspektiv

Statsförvaltningens olika roller och uppgifter samt omfattning gör att den är en central aktör i utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle.

Vi anser att krav på hänsyn till en ekologiskt hållbar samhällsutveckling inom statsförvaltningen måste åtföljas av en betydande höjning av ambitionsnivån. Vi uppfattar att regeringens övergripande mål för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling har en större bredd än vad som vanligen har innefattats i begreppet miljöhänsyn. Ekologisk hållbarhet berör hela samhällsutvecklingen vilket understryker betydelsen av samhällssektorernas och deras aktörers gemensamma ansvar.

För statsförvaltningen i sin helhet, inklusive Regeringskansliet, tror vi att det är viktigt att se på dess arbete mot ekologiskt hållbar utveckling som en lärande process. Med detta menar vi en utvecklad dialog mellan myndigheterna och mellan dessa och respektive departement för erfarenhetsutbyte och utifrån detta en successiv utveckling av styrformer och arbetsmetoder inkl. nödvändiga korrigeringar.

För många myndigheter kommer arbetet för ekologisk hållbarhet att innebära att man går från ett tillstånd där verksamheternas miljöaspekter ofta givits låg eller ringa uppmärksamhet till att bedöma och ta ställning till ekologisk hållbarhet i sin myndighetsutövning. Detta kan på en del håll medföra betydande svårigheter som samtidigt kan vändas till mycket stora utmaningar.

Arbetsformer för ökad hållbarhet

Det är av fundamental betydelse att arbetet med miljö och hållbarhet integreras i övrig verksamhet inom respektive myndighet för att det skall bli framgångsrikt. Statsförvaltningens arbete för en ekologiskt hållbar utveckling måste därför utgå från respektive myndighets uppdrag och den kärnverksamhet som bedrivs. Myndigheternas uppdrag/kärnverksamhet är normalt styrd, reglerad och motiverad av olika författningar. Varje myndighet har rimligen själv den bästa insikten om dessa regelverk och är därför mest lämpade att tillsammans med övriga aktörer inom respektive samhällssektor klarlägga brister och problem, att utarbeta förslag till lösningar samt att verka för att de genomförs.

Styrsignaler och styrformer

Regeringens vision om en ekologiskt hållbar samhällsutveckling är den viktigaste styrsignalen och utgör ett riktmärke för statsförvaltningens fortsatta arbete. Innehållet i denna vision måste konkretiseras och omsättas i olika styrformer, beslut och fortsatta initiativ.

Det är nödvändigt att använda de formella styrinstrumenten som myndigheterna är väl förtrogna med. Styrinstrumenten används för att förmedla mål och uppdrag, inte för att ange hur verksamheten skall bedrivas. Vi ser inte något behov av att komplettera regelverket för myndighetsstyrningen. Vi ser inte heller något behov av en ny myndighetsorganisation för ekologisk hållbarhet.

Hur styrningen sker via de olika regelverken, dvs. vilka styrsignaler som ges, är avgörande för genomslag och framgång i det fortsatta arbetet. Styrsignalerna måste vara tydliga, konkreta och inte kollidera med styrsignaler inom andra politikområden. Samtidigt får inte styrningen ta över myndigheternas eget ansvar och initiativkraft.

Sektorsansvar är samhällsansvar

Principen om sektorsansvar bör vara vägledande för myndigheternas arbete för en ekologiskt hållbar utveckling. Vi anser dock att det finns en risk att fastna i formfrågor rörande ansvarets bredd och djup när

det verkställs på myndighetsnivån. Därför vore det mer relevant att tala i termer om ett samhällsansvar för miljö och ekologisk hållbarhet. Detta skulle stämma bättre överens med det ansvar som alla aktörer i samhället förväntas ta, från den enskilda individen till aktörer eller grupper av aktörer inom privat och offentlig sektor.

Det generella ansvaret

Alla myndigheter inom statsförvaltningen skall ges ett generellt ansvar att ta hänsyn till ekologiskt hållbar utveckling inom ramen för sin kärnverksamhet. Styrformen för detta är verksförordningen där regeringen aviserat en ändring i dess 7§ med innebörden att myndigheterna skall beakta ekologiskt hållbar utveckling. I inledningsskedet tror vi att det är viktigt med särskilda insatser som t.ex. dialog, informations- och kunskapsspridning. Här kommer miljömyndigheterna att kunna ha en nyckelroll tillsammans med Regeringskansliet. Vi föreslår därför att regeringen ger miljömyndigheterna i uppdrag att i samverkan ta fram förslag på en generell informations- och utbildningsstrategi inklusive konkreta handledningar och utbildningsmaterial. Vi vill i detta sammanhang peka på möjligheterna till samverkan med universitet och högskolor.

Det är viktigt att departementen för en dialog med sina respektive myndigheter i dessa frågor. Vi anser att den informella och fortlöpande s.k. mål- och resultatdialogen mellan Regeringskansliets departement och de olika myndigheterna är ett lämpligt forum. Vi anser att en stödfunktion för departementens arbete och dialog med myndigheterna bör övervägas åtminstone i initialskedet då det i många fall kommer att röra sig om nya problemställningar. Detta stöd kan ske i form av ett projekt inom Regeringskansliet. Hur det skall utformas närmare avgörs inom Regeringskansliet men vi vill peka på möjligheten att beakta behovet i samband med att även Regeringskansliet inför ett miljöledningssystem.

En åtgärd för att på kort sikt förbättra samordningen av regeringens styrning kan vara att inrätta en organisation med kontaktpersoner i departementet för stöd till och för uppföljning av övriga departements och samhällssektorernas insatser. Stödet till

departementen bör även innefatta utbildning av chefer, handläggare och kommittéanställda.

Det särskilda ansvaret

Förutom det generella ansvaret anser vi att ett antal myndigheter skall ges en särskild roll som ansvarsmyndigheter. Det är sådana myndigheter där en anpassning av kärnverksamheten är särskilt viktig för en ekologiskt hållbar utveckling. Detta innebär en vidgning av den krets av myndigheter som idag har tilldelats ett särskilt sektorsansvar för miljön inom respektive områden. Vi föreslår att regeringen ger ett särskilt ansvar till 28 centrala myndigheter som verkar inom viktiga områden för en ökad ekologisk hållbarhet: Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Svenska Kraftnät, den nya energimyndigheten, Vattenfall, Boverket, NUTEK, Fiskeriverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Sveriges Geologiska Undersökning, Sveriges Lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen, Arbetsmarknadsverket, Arbetskyddsverket, Arbetlivsinstitutet, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Skolverket, Försvarsmakten, Sida, Kommerskollegium, Finansinspektionen. Därutöver anser vi att alla länsstyrelser skall ges ett särskilt ansvar eftersom de på regional nivå har sitt uppdrag inom de flesta av dessa områden. Ansvarsmyndigheter bör i den årliga resultatredovisningen (ÅRR) redovisa insatser och resultat av sitt arbete för ekologisk hållbarhet.

Vi anser att styrningen av ansvarsmyndigheterna bör ske genom dels en precisering av ansvaret i myndighetsinstruktionerna, dels genom regleringsbrev. Därutöver tror vi att det är viktigt att på samma sätt som för det generella ansvaret bedriva, åtminstone i initialskedet, olika processer för att öka och utveckla kompetens, insikt och engagemang.

Myndigheternas kostnader förknippade med insatser skall normalt rymmas inom befintliga anslag och ramar. För större insatser på samhällssektornivå bör ansvarsmyndigheterna ges ett generellt uppdrag att föreslå hur eventuella kostnader bör fördelas.

I detta sammanhang är det viktigt att departementen konkretiserar innehållet i det särskilda ansvaret. Det särskilda ansvaret innebär bl.a. att:

- identifiera och kvantifiera den miljöpåverkan som verksamheten inom ansvarsområdet medför,
- utifrån de nationella målen sätta mål för hur verksamheten inom området skall bli ekologiskt hållbar,
- konkretisera behovet av åtgärder för att dessa mål skall nås och verka för att dessa åtgärder genomförs,
- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet, inklusive effekter på miljön av genomförda åtgärder,
- åiterrapportera till såväl aktörerna inom ansvarsområdet som till regeringen.

Hur åtgärdsansvaret för tvärssektoriella problem skall fördelas är enligt vår uppfattning något som får analyseras från område till område. Vi föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att, tillsammans med berörda myndigheter, utarbeta förslag på hur ansvaret skall fördelas för de tvärssektoriella frågorna. En viktig aspekt blir att beakta de styrmöjligheter och bemyndiganden som respektive myndighet förfogar över och där så är påkallat föreslå ändringar.

Miljömyndigheternas roll

Vi anser att miljömyndigheterna i princip bör bibehålla sina roller med vissa modifieringar. Detta utesluter inte att de kommer att ha stabsmyndighetsliknande funktioner gentemot regeringen i egenskap av expertmyndigheter. Förutom sina kärnverksamheter skall miljömyndigheterna vara pådrivande, uppföljande och utvärderande. Däremot vill vi tona ner den samlande rollen mot bakgrund av övriga myndigheters ansvar för att utveckla sin verksamhet mot ekologisk hållbarhet.

Affärsdrivande verk och statliga bolag

Det finns inte några principiella skillnader mellan de affärsdrivande verken och förvaltningsmyndigheterna när det gäller regeringens styrformer. Vi har också i vårt förslag till myndigheter med särskilt ansvar föreslagit ett antal affärsdrivande verk.

Däremot är det inte möjligt för staten att direkt ålägga ett statligt bolag samma ansvar för miljöfrågor och ekologisk hållbarhet motsvarande det ansvar som kan läggas på myndigheter. Vi tycker dock att det är viktigt att alla statliga bolag arbetar för ekologisk hållbarhet. Ett sätt för staten att verka i denna riktning är att utge riktlinjer för detta. Vi föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till sådana riktlinjer som stöd för bolagens fortsatta arbete. Detta bör inkludera en uppföljning och utvärdering av de statliga bolagens miljöarbete.

En bred delaktighet

Det är viktigt att i största möjliga mån delegera ansvaret för genomförandet, inte bara från regeringen till myndigheterna, utan också vidare till regionala, lokala myndigheter och aktörer inom ansvarsområdet.

Vi anser att det finns behov att stärka samverkan i form av regionala nätverk för ekologisk hållbarhet. Verksamheten bör ha till uppgift att knyta ihop tillgängliga kunskaper och erfarenheter av praktiskt tillämpat arbete och att huvudsakligen engagera regionala myndigheter, kommuner och företag. Vi anser att länsstyrelserna är ett naturligt nav för sådana nätverk.

Uppföljning

En viktig del av förverkligandet av regeringens program för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling är hur programmet kan ges ett uppföljningsbart innehåll och i vilken utsträckning myndigheterna förmår prioritera det i sina verksamheter.

Vi anser att det är bra att regeringen kopplar hänsyn till ekologiskt hållbar utveckling i myndigheternas verksamhet till de övriga effektivitetskrav som ställs. Den lämpligaste formen är att kraven

anges i de årliga regleringsbrev. Det vore olyckligt om helt nya berednings- och beslutsformer etablerades inom detta område.

Övriga initiativ

Införandet av en budgettram för ekologisk hållbarhet i statsbudgeten är en fråga som bör analyseras ytterligare. Syftet skulle vara att tydliggöra den finansiella och verksamhetsmässiga helheten samt att framhålla sambanden mellan insatser inom olika sektorer och departementsområden.

Vi föreslår att, utifrån hitintills bedrivet arbete kring miljöräkenskaper, en redovisning görs på försök som bilaga till budgetpropositionen i full vetskap att fortsatt utvecklingsarbete är nödvändigt. Vi anser vidare att en form av plan för ekologisk hållbarhet, i likhet med regeringens årliga finansplan, utvecklas. Syftet med planen bör bl.a. vara att ange mått för de olika sektorernas insatser för kommande år.

3 Ekologisk hållbarhet i ett förvaltningspolitisk perspektiv

Sammanfattning av överväganden och förslag:

- Regeringens övergripande mål för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling har en större bredd än vad som vanligen innefattas i hänsyn till miljön. Statsförvaltningens roll är därmed förenad med krav på betydande höjning av ambitionsnivån inom statsförvaltningen.
- De sammanhållande krafterna måste vara starka - verka för en helhetssyn och sektorsövergripande lösningar - för att statsförvaltningen i sitt sektoriella arbete skall bli den kraft och det föredöme som är önskvärd.

De politiska utmaningarna

Visionerna och signalerna om hänsyn till miljön och en hållbar samhällsutveckling har givits från den politiska nivån under en längre tid.

”En god livsmiljö, arbete åt alla, välfärd, social omsorg och rättvis fördelning är grundstenarna i regeringens politik. Ansvar för miljö och resurshushållning skall prägla samhällslivets alla områden. 1990-talets uppgift är att ställa om samhällets alla verksamheter i ekologisk riktning. I Sverige finns goda förutsättningar att förena god miljö med välstånd och full sysselsättning.”

Detta sades vid 1990-talets början i propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90 s. 11) och skulle mycket väl även kunna sägas i ett program om ekologisk hållbarhet inför 2000-talet.

”Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling.”

Statsministern i regeringsförklaringen den 17 september 1996.

”Det är angeläget att en ekologisk grundsyn tillämpas på alla planeringsnivåer. Inte minst är detta nödvändigt för att tillgodose de ekologiska krav människor och biologiska varelser ställer socialt, psykiskt och fysiskt på t.ex. stads- och bostadsmiljön.”

”Ett ekologiskt hållbart samhälle formas genom insatser på många nivåer och av många aktörer. Statens roll är att skapa förutsättningar för alla att bidra till en ekologiskt hållbar utveckling. Det arbete som redan pågår kommer att leda till betydande förbättringar. Men det behövs också skärpta styrmedel och incitament som styr i rätt riktning. ... Staten bör vidare vara ett föredöme för ekologisk hållbarhet i sin egen verksamhet. Den offentliga upphandlingen är i detta sammanhang ett viktigt verktyg.”

Ett kvarts sekel skiljer de båda citaten. Det första är hämtat från propositionen om regional utveckling och hushållning med mark och vatten (prop. 1972:111 bil. 2, s. 131). Det andra citatet kommer från 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150 bil 5, s. 5-6), regeringens senaste redovisning av arbetet för ekologisk hållbarhet.

Även om signalerna om en hållbar samhällsutveckling sålunda varit tydliga under snart tre decennier har det först genom vårpropositionen och budgetpropositionen 1997 gjorts till en uttalad samlad vision för den fortsatta färdriktningen. I denna vision ligger också en uttalad viljeyttring när det gäller statsförvaltningens egen roll i denna process. Ett uppdrag till hela statsförvaltningen att verka för en ekologiskt hållbar utveckling. Detta ställer krav på en förvaltningsstrategi.

3.1 Begreppet ekologiskt hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling är av relativt ungt datum och dess närmare innehåll ännu opreciserat, inte minst i fråga om hur kraven skall uppfyllas av de olika samhällssektorerna. Den oftast citerade definitionen är den som år 1987 presenterades av FN:s kommission för miljö och utveckling (den s.k. Brundtland-kommissionen):

”En utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra möjligheterna för framtida generationer att tillfredsställa sina behov.”

Definitionen låg till grund för 1992 års UNCED-konferens om miljö och utveckling (den s.k. Rio-konferensen) och gavs där ett mer konkret innehåll genom Agenda 21. Regeringens mål och politik för en hållbar utveckling har redovisats i olika sammanhang, bl.a. i den s.k. UNCED-propositionen (prop. 1993/94:111) och senast i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150). Ur regeringens skrivelse (skr. 1996/97:50 s. 3) På väg mot ett ekologiskt samhälle har vi hämtat följande svenska definition:

”Ett ekologiskt hållbart samhälle är ett samhälle där mänsklig verksamhet inte skadar hälsa, klimat eller ekosystem. Det är ett samhälle som är inriktat på förnybara resurser och som hushållar med de resurser som står till buds så att de räcker åt alla, i dag och i framtiden.”

I 1997 års ekonomiska vårproposition framhåller regeringen att samhällets ekologiska hållbarhet på lång sikt är avgörande för vårt lands välbefinnande och våra utvecklingsmöjligheter. Tillsammans med insatser av ekonomisk, social och kulturell art formar de vår gemensamma framtid.

Vad innebär då en ekologiskt hållbar utveckling? I grunden handlar det om tre saker enligt regeringens övergripande mål:

- *Skyddet av miljön.* Utsläppen av föroreningar skall inte skada människans hälsa eller överskrida naturens förmåga att ta emot eller bryta ner dem. Det betyder att för naturligt förekommande ämnen skall utsläppen minskas till sådana nivåer att störningen av de naturliga kretsloppen minimeras. Det betyder också att användning och förekomst av skadliga ämnen för miljön avvecklas och ersätts med mindre skadliga. Den biologiska mångfalden ska bevaras
- *Effektiv användning av jordens resurser.* Så långt som möjligt ska försörjningen baseras på ett långsiktigt hållbart nyttjande av förnybara resurser. Det betyder att användningen av resurser inte får överskrida den takt med vilken naturen skapar nya och att material bör återvinnas i ett kretslopp. Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga ska behållas. Vi ska hushålla med icke förnybara resurser så att vi hinner utveckla förnybara ersättningar
- *Hållbar försörjning och nyttjande av förnybara resurser.* Tillväxten av befolkning och ekonomier i världen medför att användningen av energi och andra naturresurser måste bli mycket effektivare än den är i dag. Flödena av energi och material kan därmed minska. Samhällsplanering, teknikutveckling och investeringar bör därför inriktas på resurssnåla processer och produkter

I grunden finns det alltså en mycket stark koppling mellan miljöhänsyn/ anpassning och ekologiskt hållbar utveckling. Begreppet ekologisk hållbarhet är dock bredare, att verka för en ekologiskt hållbar utveckling innebär mer än att ta hänsyn till miljön. Begreppet tangerar hållbarhetsperspektivets alla dimensioner, social, kulturell och ekonomisk utveckling. Även om det är miljön som sätter de yttre ramarna för samhällsutvecklingen i begreppet hållbar utveckling måste alla aktörer beakta de andra hållbarhetsperspektiven när de verkar för en ekologiskt hållbar utveckling, t.ex. bidrag till fler arbeten, en hållbar ekonomisk tillväxt och positiv social utveckling.

En ekologiskt hållbar samhällsutveckling är en vision. De övergripande målen för denna vision måste brytas ner i mål och

strategier för ett framgångsrikt arbete. Det finns en relativt omfattande mängd förslag på mål och strategier. Kretsloppsdelegationen har lämnat en strategirapport för kretsloppsanpassade material och varor (1997:14) vilken behandlar strategier för samhällsutvecklingen i stort. Naturvårdverket har nyligen till regeringen överlämnat en rapport (Rapport 4765) med reviderade mål för miljöarbetet/ ekologisk hållbar samhällsutveckling. Naturvårdsverket har också avrapporterat från det s.k. 2021 projektet om vilka strategier som krävs för att nå ett önskat miljötillstånd (Rapport 4747). Exempel på mer sektorsanknutna mål och strategier finns i kemikommitténs nyligen avlämnade förslag (SOU 1997:84), kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35) och Konsumentverkets rapport om förslag till utformning av ett sektorsansvar för miljömålen i konsumentpolitiken (Rapport 1997:19). Länsstyrelserna har tagit fram strategier för den regionala miljön (STRAM-rapporter). Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte föreligger någon brist på underlag eller idéer för ett kraftfullt agerande i ekologiskt hållbar riktning.

3.2 Statsförvaltningen och regeringens styrning av denna

Regeringens förhållande till statsförvaltningen har under det senaste decenniet allt tydligare inriktats på mål- och resultatstyrning. Styrformen innebär bl.a. att delegering av ansvar och befogenheter till myndigheterna har ökat. Myndigheternas självständighet, vilken understryks genom Regeringsformens förbud mot s.k. ministerstyre och Regeringskansliets begränsade storlek, har härigenom ytterligare förstärkts.

De nämnda förhållandena, i förening med den likaledes grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen och det faktum att en avsevärd del av de offentliga uppgifterna utförs av kommuner och lands- ting, brukar anges som utmärkande för den s.k. svenska förvaltningsmodellen.

Statsförvaltningens utveckling under de senaste åren har i hög grad präglats av kraven att minska de offentliga utgifterna. Ett omfattande omstrukturerings- och effektiviseringsarbete har därför bedrivits.

Nedanstående uppräknig består av exempel på statliga verksamheter och statliga myndigheters roller. Den säger ingenting om med vilken intensitet och med vilka resurser verksamheterna bedrivs. Syftet är här att belysa mångfalden och att antyda de svårigheter som kan uppkomma i användandet av generella medel i styrningen av myndigheterna.

- Arbetsgivare för ca 240.000 anställda.
- Upphandling av investeringar och varor för ca 75 miljarder kronor samt tjänster för ytterligare ca 75 miljarder kronor per år.
- Övervakning, gränskontroll, bekämpning av brott, lagprovning och påföljd (polis, tull, kustbevakning, åklagare, domstolar, kriminalvård).
- Föreskrifter, tillsyn, inspektion och utvärdering (ofta grundad på ramlagar).
- Beskattning, uppbörd och uttag av avgifter.
- Tillstånds-, koncessions- och dispensprovning m.m. (ofta grundad på speciallagar) för olika typer av näringsverksamhet.
- Byggande, förvaltning och drift av verksamhet vid flygplatser, skjutfält, järnvägar, farleder etc.
- Förvaltning av fast och lös egendom (fastigheter, byggnader, anläggningar, miljö- och kulturarv).

Utövande av medlemskap i EU, FN m.m. och bilateralt samarbete med andra länder.

- Bidrag och transfereringar till hushåll, organisationer, företag och kommuner.
- Opinionsbildning, information och förmedling av erfarenheter.
- Genomförande av högre utbildning och beslut om läroplaner för utbildning på lägre nivåer
- Forskning (inriktning, finansiering och spridning av resultat).
- Kontor, verkstäder, laboratorier och andra anläggningar (lokaler, energi, förbrukningsvaror, utrustning, fordon, tjänsteresor m.m.).

Genom sin storlek är statsförvaltningen en framträdande aktör på en rad olika marknader. Omfattningen av dess upphandling, antalet anställda och verksamhetens geografiska spridning gör att den kan liknas vid en stor koncern. Det statliga koncernbegreppet används dock inte särskilt ofta. Vanligtvis talar man om de olika statliga verksamhets- och myndighetsområdena, ofta som koncerner i sig. Regeringens styrning av förvaltningen är också den i allt väsentligt områdesorienterad.

När regeringen framhåller att staten i sin verksamhet bör vara ett föredöme för ekologisk hållbarhet framstår åter samma förhållanden tydligt. Arbetet kommer att drivas sektoriellt med delegation av ansvar och bemyndiganden. Samtidigt ställer de perspektiven krav på att de sammanhållande krafterna är starka. En helhetssyn och sektorsövergripande lösningar krävs för att statsförvaltningen skall bli den kraft och det föredöme som är önskvärt.

3.3 Myndigheter verkar inom olika samhällssektorer

Med undantag för ett fåtal myndigheter, vilka i sin verksamhet uteslutande vänder sig till andra myndigheter eller har renodlade stabsuppgifter till regeringen, verkar myndigheterna inom en eller flera samhällssektorer. Sektorerna består i sin tur av aktörer i olika

sammansättningar; företag, hushåll, kommuner, internationella organisationer, fastighetsägare etc.

Myndigheternas uppgifter och roller inom de olika sektorerna skiljer sig åt högst betydligt. Det samma gäller verksamheternas omfattning, grad av politisk och medial uppmärksamhet, internationella relationer och förhållande till teknisk utveckling etc. Förändringarna i de olika hänseendena tenderar också att ske med allt kortare tidsintervall, vilket även kan sägas om av statsmakterna initierade omprövningar och strukturella förändringar av myndighetsverksamheterna. Att den snabba förändringstakten kommer att stå sig kan närmast tas för givet.

All statlig verksamhet innebär ytterst tillämpning av ett regelverk. Det kan gälla internationell rätt, svensk lagstiftning eller resebestämmelser för myndighetens tjänstemän.

Även om statsförvaltningens arbete mot en ekologiskt hållbar samhällsutveckling i allt väsentligt kommer att vara målstyrt, så bedrivs det utifrån regelverk. Detta är dock inte unikt för just ekologisk hållbarhet utan präglar myndigheternas arbete inom många andra områden. Utmaningen ligger i att hitta rätt balans. Blir det för detaljerade mål och uppdrag tenderar skillnaden mellan mål och regelstyrning att suddas ut.

I ett stort antal myndigheter innebär ett ansvar för ekologisk hållbarhet en relativt naturlig vidgning av redan befintliga uppgifter. Att utföra komplexa uppgifter samt att hantera konflikter mellan olika samhällsmål är återkommande uppgifter för många myndigheter. Särskilt gäller detta de myndigheter vilka i vid mening svarar för ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser, dvs. ett stort antal myndigheter med bidragsgivnings- och tillsynsuppgifter och/eller med ansvar för nationell uppföljning och utvärdering. Myndigheter med den första typen av uppgifter är bl.a. de med uppgifter inom de s.k. areella näringarna. Exempel på myndigheter med uppgifter av typ nationell uppföljning och utvärdering är Naturvårdsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Riksrevisionsverket.

Införandet av hänsyn till ekologiskt hållbar utveckling innebär, som tidigare nämnts, en vidgning i förhållande till kraven på

miljöhänsyn. Det innebär dels att kretsen av myndigheter vidgas, dvs. verksamheterna kan vara betydelsefulla för en ekologiskt hållbar utveckling utan att de innehåller direkta aspekter på den yttre miljön. Exempel på sådana myndigheter är Folkhälsoinstitutet, Livsmedelsverket, Arbetskyddsverket och Yrkesinspektionerna samt den nya myndigheten för energifrågor. Det innebär också att myndigheter som idag har ett sektorsansvar för miljö inom sitt verksamhetsområde kommer att få ett vidgat ansvar.

Det är inte lätt att i nuläget mer exakt bedöma hur detta ansvar kommer forma sig. Orsaken är bl.a. att de statliga verksamheterna ofta är komplexa och svårbedömda ur ett hållbarhetsperspektiv. Exempelvis har Vägverket ett direkt inflytande över planering, byggande och underhåll av en stor del av landets vägar. Däremot har inte Vägverket samma inflytande över omfattningen, sammansättningen och syftet med den person- och godstrafik som befinner sig på dessa vägar, vilket är en viktig aspekt ur ett hållbarhetsperspektiv. Avgörande för hur framgångsrikt myndighetsarbetet kommer att bli kommer att vara beroende på flera saker men bemyndigande, dvs. att delegera befogenheter tillsammans med ansvar utgör en av kärnfrågorna.

3.4 Ekologisk hållbarhet som politisk tvärfråga

Den ekologiska hållbarhetens politiska och förvaltningsmässiga villkor delas med flera andra tvärgående politikområden vilka också fått stor uppmärksamhet under senare år. Exempel är regionalpolitiken, jämställdheten mellan kvinnor och män, invandrarnas och ungdomarnas villkor, den offentliga sektorns ställning, förhållandet mellan staten och kommunerna samt Europa-integrationen.

Nedan ges två exempel på beskrivningar av strategier för regeringens sektorsövergripande arbete – inom regionalpolitiken (prop. 1996/97:1 utgiftsområde 19, s. 9) respektive inom jämställdhetspolitiken (skr. 1996/97:41 s. 60-61).

”Med den ‘stora’ regionalpolitiken avses åtgärder med regionalpolitisk betydelse inom andra samhällssektorer. Utvecklingen inom dessa andra samhällssektorer är sammantaget mer betydelsefull för den regionala utvecklingen än den ‘lilla’ regionalpolitiken. Det är därför en viktig uppgift för regering och myndigheter att se till att regional- och sysselsättningspolitiska aspekter beaktas inom olika samhällssektorer.”

”Att på detta sätt införliva ett jämställdhetsperspektiv i alla politikområden kallas med en internationell term mainstreaming. ... Mainstreaming kan översättas med att införliva ett jämställdhetsperspektiv i huvudfåran inom varje politikområde. Det innebär att jämställdhetsfrågor inte kan behandlas enskilt eller vid sidan av ordinarie verksamhet. Ett jämställdhetsperspektiv skall ingå som en självklar del i allt arbete.

...

Mainstreaming skall leda till att könspektivet tydliggörs och beaktas inom alla delar av regeringens arbete och i statliga verk och myndigheter.”

Gemensamt för de politiska tvärfrågorna är bl.a. att de just är uttalat politiska och att de spänner över traditionella politikområden. Beträffande genomförande saknar de normalt ”egna” finansiella resurser och förvaltningsmyndigheter. Detta gör att de många gånger har svårt att i det långa loppet göra sig gällande i förhållande till mer etablerade sektorer. Det är också välkänt att de sinsemellan är potentiella konkurrenter om t.ex. finansiella resurser. Den ekologiska hållbarheten skiljer dock ut sig i förhållande till andra horisontella frågor genom att den har en nära bindning till miljöområdet och att det finns centrala förvaltningsmyndigheter respektive ett antal övriga myndigheter med sektorsansvar för miljö. Även om visionen om den ekologiska hållbarheten har stora paralleller till andra tvärfrågor är den redan etablerade myndighetsstrukturen på miljöområdet en styrka för visionens realiserande.

4 Arbetsformer för ekologisk hållbarhet

Sammanfattning av överväganden och förslag:

- Principen om sektorsansvar bör vara vägledande för myndighetsarbetet, men det är mer relevant att tala om samhällsansvar för miljö och ekologisk hållbarhet eftersom det inte låser diskussionen vid definitionsfrågor, bl.a. sektorsavgränsningar.
- 28 myndigheter som verkar inom viktiga områden för ekologisk hållbarhet bör ges ett särskilt ansvar. Detta bör också ges till alla länsstyrelser.
- Naturvårdsverkets och övriga miljömyndigheters framtida roller bör i allt väsentligt vara oförändrad även om dessa myndigheters arbetssätt sannolikt kommer att behöva ändras. En tyngdpunktsförskjutning mot pådrivande i stället för samlande är dock nödvändig.

Den politiska utmaningen

”En varaktigt hållbar utveckling förutsätter att myndigheter och företag som är verksamma inom alla samhällssektorer ansvarar för och bekostar det nödvändiga miljövårdsarbetet som en naturlig del av verksamheten. Regeringen avser att förstärka sektorsmyndigheternas ansvar på dessa områden.”

Citatet, hämtat från regeringens proposition En god livsmiljö (prop. 1990/91:90 s. 37), visar på en innebörd av sektorsansvaret, ett av de mest centrala begreppen i det statliga miljövårdsarbetet. Begreppet

innehåller emellertid oklarheter, både på principiell nivå och i sin praktiska tillämpning.

4.1 Sektorsansvarets innebörd

Principen om sektorsansvar i miljöpolitiken introducerades under 1980-talet och gavs en framträdande roll i regeringens proposition (prop. 1987/88:85) Miljöpolitiken inför 1990-talet. Ett antal ytterligare steg med skiftande utgångspunkter har tagits sedan dess. Vissa har givits tydliga miljöpolitiska förtecken, andra har samband med förändringar som av andra skäl har gjorts av olika myndigheters roller och uppgifter.

För tio år sedan beskrev Utredningen om miljövärdens organisation, i sitt betänkande (SOU 1987:32 s. 163) För en bättre miljö, frågan om sektorsansvar på följande sätt:

”Utredningen anser det vara av stor vikt att sektorsmyndigheterna utvecklar sitt miljöansvar så att det ingår som en naturlig och nödvändig del i sektorsansvaret. Genom att sektorsmyndigheterna får ta ett eget ansvar för miljöfrågorna skapas praktiska förutsättningar för ett förebyggande miljövärdarbete. Det bör också ankomma på myndigheterna att finna praktiskt verkande former för att lösa målkonflikter m.m. Problematiken härvidlag är för mångfacetterad och komplex för att det skall vara möjligt att finna generella lösningar. Olika metoder får successivt tas fram.”

I Miljövärdberedningens betänkande (SOU 1996:112) Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen, behandlades sektorsansvaret främst ur de enskilda myndigheternas perspektiv. Detta är även fallet i Statens naturvårdsverks publikationer ”Samhällssektorernas ansvar för miljön” samt ”Naturvårdsverkets roll och arbetsformer”.

Betydelsen av att stärka det miljöpolitiska sektorsansvaret understryks även av OECD. I en rapport (Environmental Performance in OECD Countries – Progress in the 1990s) rekommenderas medlemsländerna bl.a. att bygga upp institutionella strukturer och mekanismer för sektorsintegration samt att mer systematiskt och grundligt integrera miljööverväganden i vissa andra samhällssektorer. OECD redovisar motsvarande överväganden i sin under hösten 1996 avslutade granskning av Sveriges miljöpolitik.

Inom EU har sektorsansvaret behandlats bl.a. i det s.k. 5:e miljöhandlingsprogrammet. Programmet antogs 1992 och kallas Europeiska gemenskapens åtgärdsprogram för miljö och hållbar utveckling. Programmets strategi är att integrera miljöpolitiken på andra politikområden bl.a. genom att samhällets huvudaktörer aktivt medverkar till att bredda och fördjupa de styrmedel som syftar till att förändra beteenden. Strategi, mål och vägledande åtgärder i programmet anses än idag utgöra en bra utgångspunkt för gemenskapens och medlemsstaternas genomförande av Agenda 21.

Huvudprioriteringar som gemenskapen ska rikta in sitt arbete på för att uppnå hållbar utveckling är att:

- integrera miljöaspekterna i annan politik
- bättre genomförande och tillämpning av miljölagstiftningen
- ökad miljömedvetenhet med hjälp av kommunikation, information och utbildning
- ökad satsning på internationellt samarbete.

1996 lämnade kommissionen en lägesrapport om programmets genomförande. I lägesrapporten slås ånyo fast att integrering av miljöskyddskraven i andra politikområden är en nyckelfaktor för att uppnå en hållbar utveckling. Man betonar att integrerad miljöhänsyn i all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder måste definieras i mer operativa termer. Prioriterade åtgärder bör vidtas inom målsektorerna jordbruk, transport, energi, industri och turism. För närvarande arbetar rådet och parlamentet med att fastställa en aktionsplan som grundas på Kommissionens lägesrapport.

Eftersom det femte miljöhandlingsprogrammet löper ut år 2000 har arbete påbörjats med att utforma ett sjätte miljöhandlingsprogram, som alltså ska ersätta det femte.

Trots att sektorsansvar har använts i åtskilliga sammanhang har det inte givits någon entydig innebörd som är vägledande med avseende på tillämpning, avgränsningar etc. Vi har inte heller funnit någon mer generell utvärdering av sektorsansvaret och dess effekter. Riksdagens revisorer har i en nyligen avslutad granskning av åtgärder mot försurningen (rapport 1996/97:8) anfört en viss kritisk syn rörande sektorsprincipens tillämpning genom att konstatera "...att det dominerande intrycket av miljövårdsarbetet är att problemen med försurande utsläpp förväntas lösas av någon annan, någon annanstans och någon annan gång. Samtidigt står detta arbete nu inför nya utmaningar."

Sektorsansvaret kan i vid mening definieras som ett ansvar för alla och envar att ta miljöhänsyn som en naturlig del i fullgörandet av sin huvudverksamhet. Hur långt ett sådant ansvar sträcker sig kan diskuteras. I många fall kan ansvaret antas vara mer moraliskt än juridiskt.

Tillämpat i de senaste tio årens miljöpolitik har sektorsansvaret, förutom i ovanstående mer allmänna innebörd, inneburit att vissa myndigheter utanför miljövårdssektorn tilldelats delvis nya uppgifter inom ramen för ett s.k. särskilt sektorsansvar. Dessa myndigheters ansvar har således i vissa avseenden konkretiserats och därmed fördjupats.

Tillämpningen av det särskilda sektorsansvaret aktualiserar frågan hur långt detta sträcker sig, exempelvis i relationen mellan sektorsmyndighet och miljömyndigheter. Inbegriper ansvaret exempelvis även befogenhet att vidta åtgärder och rätt att disponera resurser för miljöändamål? Finns det krav på samråd och konsensus eller finns ett tolkningsföreträde för vissa myndigheter i miljöfrågor? När upphör sektorsansvaret för miljön, hur mycker hänsyn är rimligt att ta och bära ekonomiskt. Vem tar därefter över ansvaret?

En viktig orsak till skillnaderna i sektorsprincipens tillämpning är att sektorernas strukturer är så olika. På ett allmänt plan är de ett uttryck för de samlade åtaganden och uppgifter som åvilar sektorns aktörer. I

detta sammanhang gäller det främst sektorn ”staten” (riksdagen, regeringen, myndigheterna, affärsverken och bolagen) i relation till övriga sektorer (hushållen, företagen, kommunerna och folkrörelserna), men det kan även gälla inbördes förhållanden mellan de övriga. En bred medverkan och fördelning av ansvar mellan olika aktörer (t.ex. kommuner, företag och enskilda) är också vanlig inom många sektorer.

4.2 Ansvar för ekologiskt hållbar utveckling

Krav på hänsyn till en ekologiskt hållbar utveckling innebär att frågan om sektorsansvar får ytterligare bredd. Dels ökar betydelsen av hur samhällssektorerna avgränsas, dels uppkommer fler frågor om hur de statliga myndigheternas uppgifter och ansvar bör definieras. Det finns därför mycket som talar för att myndigheternas ansvar för ekologiskt hållbar utveckling ställer krav på en konkretisering av principen om sektorsansvar. Det är också viktigt att klargöra vad som är mål på statsmaktsnivå, vad som är strategier på regerings-/myndighetsnivå och vad som är handlingsprogram/-planer på myndighetsnivå.

Generellt sett kan de statliga myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling inte sträcka sig längre än det s.k. offentliga åtagande som gäller inom respektive samhällssektor. Hur långt detta sträcker sig är alltid reglerat i lagstiftning eller i annat regelverk. När det gäller att övervaka, analysera och eventuellt åtgärda för att utvecklingen skall vara hållbar inom en sektor kan det inte utslutas att åtagandet blir mer omfattande än vad som hitintills varit brukligt. Regelverken, bl.a. avseende bemyndiganden, kan därför behöva ses över.

Sektorsansvaret innehåller även en vertikal dimension mellan olika nivåer inom den statliga förvaltningen samt, i ett vidare perspektiv, mellan staten och kommunerna. Inom ett stort antal sektorer är de statliga förvaltningsorganens uppgifter mycket eller förhållandevis begränsade och de kommunala organens desto mer omfattande.

Synen på sektorerna och sektorernas inbördes avgränsningar beror på från vilken sektor frågan aktualiseras. Därför används i dag flera olika samhällssektorbegrepp. Miljöpolitiskt finns flera skäl att ställa frågan om vilken definition och sektorsindelning som bör användas. Slutsatserna är inte givna och är bl.a. beroende av sektorernas förhållanden eller av om sektorernas mer eller mindre sedan tidigare väl etablerade strukturer skall vara vägledande.

Synen på samhällssektorerna får återverkningar både i statsmakternas prioriteringar och i valen av styrmedel och insatser, liksom på hur eventuella insatser bör finansieras. Slutsatserna kan bli annorlunda om man istället för väl etablerade sektorer, som exempelvis väg-, järnvägs-, sjöfarts- och lufttrafik, istället talar om mer funktionellt definierade sektorer, som exempelvis arbetsresor, långväga persontrafik, distribution av dagligvaror och tunga råvarutransporter.

För ett bibehållande av dagens sektorsindelning talar främst nuvarande myndighetsstruktur och former för verksamheternas finansiering. För en förändrad sektorssyn talar det rimliga i att utgå från grundläggande samhällsliga behov (t.ex. godstransporter) och mänskliga beteenden (t.ex. resor).

Sammanfattningsvis anser vi att principen om sektorsansvar bör vara vägledande för myndigheternas arbete för en ekologiskt hållbar utveckling. Vi anser dock att det finns en risk att fastna i formfrågor när det verkställs på myndighetsnivån. Detta kan accentueras när sektorsansvaret skall utvecklas i skenet av ett breddat miljöledningssystem och regeringsuppdrag till statsförvaltningen om arbete för en ekologiskt hållbar utveckling.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att det vore mer relevant att tala i termer om ett samhällsansvar för miljö och ekologisk hållbarhet. Detta skulle stämma bättre överens med det ansvar som alla aktörer i samhället förväntas ta, från den enskilda individen till aktörer eller grupper av aktörer inom privat och offentlig sektor.

4.3 Statliga myndigheter med ansvar för miljön

När vi i dag talar om statens och de statliga myndigheternas miljöansvar är det fyra olika grupper av myndigheter som vanligen åsyftas:

1. Miljövårdsmyndigheterna.
2. Myndigheter med ett s.k. särskilt sektorsansvar för miljön.
3. Övriga myndigheter med miljörelaterade arbetsuppgifter.
4. De statliga myndigheternas generella uppgift att ”beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till ... miljöpolitiken”.

4.3.1 Miljövårdsmyndigheterna

Till miljövårdsmyndigheterna räknas traditionellt, främst beroende på deras departementstillhörighet, Kemikalieinspektionen (KEMI), Statens naturvårdsverk (Naturvårdsverket) och Statens strålskyddsinspektion (SSI). Även Boverket (BV) och Riksantikvarieämbetet (RAÄ), vilka har framträdande uppgifter i fråga om användningen av landets fysiska resurser, räknas därför ofta till miljövårdsmyndigheterna.

På regional nivå är länsstyrelserna ansvariga för miljöuppgifterna. Länsstyrelserna har ett nära samarbete med de nämnda myndigheterna på central nivå samt disponerar egen miljökompetens.

4.3.2 Myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljön

Bland myndigheterna med s.k. särskilt sektorsansvar återfinns främst de s.k. trafikverken och myndigheter med uppgifter inom de areella näringarna. Det särskilda sektorsansvaret har tillämpats inom följande statliga verksamhetsområden (myndigheter):

Vägar (Vägverket)
 Järnvägar (Banverket)
 Flygplatser och flygtrafik (Luftfartsverket)
 Farleder och sjötrafik (Sjöfartsverket)
 Fysisk planering (Boverket)
 Kulturminnesvård (Riksantikvarieämbetet)
 Naturskydd och biologisk mångfald (Statens naturvårdsverk)
 Jordbruk (Statens jordbruksverk)
 Skogsbruk (Skogsvårdsorganisationen)
 Fiske (Fiskeriverket)
 Energi, näringsliv och teknisk utveckling (NUTEK)
 Militärt försvar (Försvarsmakten)
 Internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Sektorsansvaret har varit tydligast uttalat i fråga om den fysiska infrastrukturen, de sju förstnämnda områdena ovan. Vad gäller de s.k. areella näringarna har myndigheternas uppgifter i många fall en koppling till den ”gröna” miljöpolitiken och delar av Naturvårdsverkets verksamhet. Inom övriga områden i ovanstående uppräkningslista har berörda myndigheter själva i stor utsträckning initierat insatserna.

Generellt sett kan dessa myndigheter sägas vara de som tillsammans med miljöförvaltningsmyndigheterna och länsstyrelserna kommit längst med att utveckla miljökompetens och i att ta miljöhänsyn i utövandet av sina respektive verksamheter.

4.3.3 Övriga myndigheter med miljörelaterade arbetsuppgifter

Gruppens övriga myndigheter är av naturliga skäl mer obestämd än de båda tidigare grupperna. Till gruppen kan bl.a. räknas rättsmyndigheterna (polis, åklagare och domstolar) samt ett antal myndigheter med övervakande och normerande uppgifter (t.ex. Statens räddningsverk, Kustbevakningen och Socialstyrelsen), vilka delvis utför uppgifter med miljöinriktning.

Även andra myndigheter har som permanent uppgift eller har av regeringen givits särskilda uppdrag att utreda eller belysa vissa miljöaspekter. Hit kan räknas ett antal forskningsorgan, forskningsråden och universiteten med vissa av sina högre utbildningar. En särställning i sammanhanget har myndigheterna med uppgifter inom arbetsmiljöområdet. Likheterna i fråga om roller, uppgifter och bedömningar av miljöproblem mellan arbetsmiljö- och miljöförhållningsmyndigheterna är ofta stora.

4.4 Myndigheternas generella ansvar

Regeringen har i 7 § Verksförordningen (1995:1322) givit samtliga statliga myndigheter i uppdrag att ”beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn” till bl.a. miljöpolitiken. En ändring av bestämmelsen så att hänsynen istället för miljöpolitiken skall gälla ekologiskt hållbar utveckling har aviserats.

Ett generellt uppdrag till de statliga myndigheterna att ”beakta de krav” är självfallet en vag formulering, särskilt som krav på redovisning o.dyl. helt saknas. Inte heller har någon uppföljning av uppdraget genomförts eller initierats.

Totalt finns i dag bortåt 200 statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, universitet och högskolor, men exklusive domstolar samt regionala och lokala myndigheter ingående i större ”koncerner”, t.ex. länsarbetsnämnder, skatte- och polismyndigheter.

Universiteten och högskolornas uppgifter är avsevärt annorlunda än de som flertalet övriga statliga myndigheter tilldelats, främst vad gäller myndighetsutövning. Det är dock uppenbart att de genom både utbildning och forskning har en mycket viktig roll i frågor om ekologiskt hållbar utveckling och stöd till den övriga statsförvaltningen.

Ett antal ytterligare myndigheter är förhållandevis små och/eller har ur ett hållbarhetsperspektiv endast begränsade uppgifter. Detta gör att de inte utan särskilda skäl bör tilldelas nya uppgifter.

Sammantaget innebär detta att ett 100-tal statliga myndigheter kan sägas vara primärt intressanta i fråga om ett särskilt ansvar för ekologiskt hållbar utveckling.

Att på en gång tilldela ett 100-tal statliga myndigheter ett särskilt ansvar skulle kräva mycket stora resurser och skulle knappast uppfattas som trovärdigt. Av uppenbara skäl (olika aspekter av en god miljö är ett av kriterierna för en ekologiskt hållbar utveckling) bör därför i första hand de myndigheter som tidigare tilldelats s.k. sektorsansvar för miljön även ges motsvarande men vidgade ansvar för ekologisk hållbarhet.

En prövning av vilka statliga verksamheter, och därmed myndigheter, som i övrigt är särskilt betydelsefulla ur perspektivet ekologisk hållbarhet kan göras på flera sätt.

Ett är att utgå från de mest "humanintensiva" statliga verksamheterna. De myndigheter som då i första hand blir intressanta är de med uppgifter inom utbildnings-, arbetslivs-, boende-, vård- och omsorgsområdena. En brist i detta sammanhang är att samhällets ansvar och uppgifter inom dessa områden i stor utsträckning ligger utanför den statliga sektorn, främst på kommunerna.

Ett annat angreppssätt är att utgå från användningen av de gemensamma och mer begränsade naturresurserna, dvs. att närmast använda ett hushållnings-/hållbarhetsperspektiv. Sannolikt kommer den grupp myndigheter detta angreppssätt sållar fram att i huvudsak överensstämma med de myndigheter vilka i dag har ett särskilt uttryckt miljöansvar.

Ett tredje förhållningssätt är att avstå från principiella utgångspunkter och istället pragmatiskt, verksamhet för verksamhet och myndighet för myndighet, pröva betydelsen av och relevansen för en ekologiskt hållbar utveckling. Den slutliga "träffbild" blir i detta fall självfallet mer oförutsägbar.

Vår bedömning är att urvalet bör göras mot en samlad bakgrund, närmast påminnande om det tredje förhållningssättet, dvs. kunskap om samband inom olika samhällssektorer samt om statsförvaltningens verksamheter, resurser och arbetsformer. Vårt förslag är därför att följande myndigheter tilldelas ett särskilt ansvar:

Kommunikationer/ transporter - Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket

Energi – Svenska kraftnät, den nya energimyndigheten, Vattenfall

Byggnad och boende – Boverket, NUTEK, den nya energimyndigheten

Areella näringar och övrigt nyttjande och bevarande av naturresurser - Fiskeriverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, den nya energimyndigheten, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Lantbruksuniversitet.

Industriella processer, varuflöden och avfall - NUTEK, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen

Arbetsliv - Arbetsmarknadsverket, Arbetskyddsverket och Arbetslivsinstitutet.

Välfärd, omsorg och grundläggande utbildning - Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Skolverket.

Säkerhet och internationella relationer - Försvarsmakten, Sida och Kommerskollegium.

Ekonomi och finanser - Finansinspektionen

Utöver sina funktioner som ”sektorsmyndigheter” spelar Naturvårdsverket och Boverket en viktig central roll och länsstyrelserna en viktig regional roll inom de flesta av ovan angivna områden.

Därutöver anser vi att alla länsstyrelser skall ges ett särskilt ansvar eftersom på regional nivå har sitt uppdrag inom de flesta av dessa områden. Ansvarsmyndigheter bör i den årliga resultatredovisningen (ÅRR) redovisa insatser och resultaten av sitt arbete för ekologisk hållbarhet.

Vårt förslag på ansvarsmyndigheter utgår från den befintliga myndighetsstrukturen. Om en närmare analys skulle visa att lämplig ansvarsmyndighet saknas för ett angeläget område bör en myndighet inom en näraliggande samhällssektor utses. Det särskilda ansvaret bör endast undantagsvis kunna delas mellan två myndigheter. En myndighet skall dock kunna tilldelas mer än ett särskilt ansvar.

En av kärnfrågorna kring det särskilda ansvarets innebörd rör kostnadsansvaret för olika insatser och behov. ”Polluter Pays-principen” bör kunna tjäna som en modell. Med det menar vi naturligtvis inte att det är myndigheterna själva som står för miljöbelastningen men att kostnader förknippade med insatser normalt skall belasta sektorn och rymmas inom befintliga anslag och ramar. För större insatser på samhällssektornivå bör ansvarsmyndigheterna ges ett generellt uppdrag att föreslå hur eventuella kostnader bör fördelas.

I detta sammanhang är det viktigt att departementen konkretiserar innehållet i det särskilda ansvaret. Bland annat anser vi att det särskilda ansvaret innebär att:

- identifiera och kvantifiera den miljöpåverkan som verksamheten inom ansvarsområdet medför,
- utifrån de nationella målen sätta mål för hur verksamheten inom området skall bli ekologiskt hållbar,
- konkretisera behovet av åtgärder för att dessa mål skall nås och verka för att dessa åtgärder genomförs,
- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet, inkl. ansvar för att effekter på miljön av genomförda åtgärder följs,
- åiterrapportera till såväl aktörerna inom ansvarsområdet som regeringen.

Vi utesluter inte att ett konsekvent genomförande av det särskilda ansvaret medför att finansieringsansvaret för vissa uppgifter som i dag finansieras över utgiftsområde 20, miljö, måste breddas. Med detta menar vi inte sådana verksamheter som idag utförs av miljömyndigheterna automatiskt skall överföras till de myndigheter som utifrån sin ansvarsroll behöver resultaten. Vi kan se betydande effektivitetsvinster med att vissa uppgifter genomförs samordnat, t.ex. övervakning av miljön och produktion av miljöstatistik. Däremot menar vi att ansvaret för att detta får sin finansiering bör fördelas på dem som behöver denna information som underlag för sin egen analys, utvärdering och åiterrapportering.

4.5 Miljövårdsmyndigheternas framtida roller

Ett generellt och i vissa fall särskilt ansvar för ekologisk hållbarhet hos respektive myndighet kommer successivt även att förändra kraven på miljömyndigheterna, i första hand Naturvårdsverket (NV). Det är ofrånkomligt att detta innebär att de måste agera utifrån delvis nya plattformar, inklusive förändrade relationer till övriga myndigheter.

Naturvårdsverket har i dag till uppgift att vara samlande och pådrivande i miljöarbetet. Av myndighetens instruktion framgår att verket i förhållande till sektormyndigheterna skall ”arbeta aktivt med mål, vägledning, samordning och uppföljning som berör miljöarbetet”. Detta har återkommit som övergripande mål i regleringsbrevet till verket. Roll- och ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och övriga myndigheter har dock varit relativt vagt uttryckt eller i vissa fall obefintligt. Naturvårdsverket och respektive sektorsmyndighet har därför själva definierat sina relationer. Hur Naturvårdsverket har verkat i sin roll som pådrivare, vägledande, samordnande och uppföljande har därför kommit att bero på vilken sektorsmyndighet det är fråga om.

Det är inte något fel att myndigheterna själva utformar det konkreta innehållet i sin inbördes ansvarsfördelning. Tvärtom det är på den nivån som förutsättningarna ofta är de bästa för detta. Däremot anser vi att en tydligare men fortfarande övergripande styrning från regeringen skulle underlätta och effektivisera processen mellan myndigheterna och göra den mer friktionsfri. De återkommande utredningarna på olika nivåer under de senaste åren rörande sektorsintegrering av miljöansvar är en indikation på en utebliven regeringsstyrning.

I en förändringsprocess som innebär att samtliga myndigheter ges ett generellt, och i vissa fall särskilt ansvar för att beakta ekologisk hållbarhet i sin verksamhet anser vi att det är angeläget att regeringen tydliggör och konkretiserar miljömyndigheternas roller och ansvarsfördelning mellan dessa och övriga myndigheter.

Roll- och ansvarsfördelningen bör bygga på det som definieras som den centrala myndighetsrollen inom miljöområdet. I sak för-

ändras inte denna roll eller behovet av dessa uppgifter av förändringarna till följd av det vidgade och fördjupade ansvaret för ekologisk hållbarhet. Naturvårdsverkets olika förvaltningsuppgifter - central tillsynsmyndighet, sektorsmyndighet för jakt, avfall och VA, fördelning av medel för mark för naturvård, kalkning, miljöövervakning, medverkan i EU:s och övrigt internationellt miljöarbete etc. - måste även fortsättningsvis hanteras på ett samordnat sätt på central nivå. Dessa är Naturvårdsverket:s uppgifter som "miljösektorsmyndighet". Miljövårdsberedningen bedömer att det i dag saknas grund att decentralisera (till regionala eller lokala myndigheter) eller "horisontellt" överföra dessa uppgifter till andra myndigheter. Skälen för vårt ställningstagande är flera. Effektivitet, tillgång till kompetens och krav på likartad tillämpning av regelverk är de främsta.

Det arbete som påbörjats genom införandet av miljöledningssystem och kraven att beakta ekologisk hållbarhet högst avsevärt kommer att öka miljökunskapen hos ett stort antal myndigheter. I skenet av detta är frågan om Naturvårdsverket:s framtida roll som den centrala expertmyndigheten inom miljöområdet relevant. Att regeringen behöver en myndighet med denna roll även i framtiden betraktar vi som given. Vi har därför övervägt möjligheten att Naturvårdsverket skulle kunna ges en roll som regeringens stabsmyndighet inom miljöområdet på samma sätt som t.ex. RRV och Statskontoret har haft i fråga om vissa styrnings- och effektivitetsfrågor.

Vi anser dock att detta skulle kunna leda till konflikter med dels Naturvårdsverkets myndighetsuppgifter, dels verkets roll gentemot andra myndigheter, kommuner, företag och allmänhet. Även om delar av Naturvårdsverkets verksamhet redan idag skulle kunna liknas vid stabsuppgifter anser vi att verket under överskådlig framtid behöver bevara sin roll som central miljömyndighet och inte knyts närmare regeringen, och därmed fjärma sig från övriga aktörer, vilket skulle bli resultatet av att formalisera stabsmyndighetsrollen.

Sammanfattningsvis ser vi inte behov av några omfattande förändringar när det gäller Naturvårdsverkets och övriga miljömyndigheters framtida roller. Möjligen kan det vara befogat att tala om tyngdpunktsförskjutning från att vara "samlande" till att vara "pådrivande". Vi anser att begreppet "samlande" kan orsaka

oklarheter i en process där allt fler myndigheter, som tillhör olika departement och som verkar inom vitt skilda samhällssektorer integrerar hållbarhetsperspektiven i sina verksamheter.

5 Styrformer och styr signaler

Sammanfattning av överväganden och förslag:

- Statsförvaltningens arbete för en ekologiskt hållbar utveckling måste utgå ifrån respektive myndighets uppdrag och den kärnverksamhet som bedrivs.
- Regeringens styr signaler för ekologisk hållbarhet till myndigheterna måste vara tydliga, konkreta och inte komma i konflikt med andra politikområden.
- Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta förslag på hur ansvaret för tvärsektoriella problem skall lösas.
- Miljömyndigheterna bör ges uppdrag att i samverkan ta fram förslag på en generell informations- och utbildningsstrategi för statsförvaltningen, inklusive konkreta handledningar.
- Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta fram riktlinjer för de statliga bolagens arbete för ekologisk hållbarhet.
- Det finns behov att stärka den regionala samverkan i form av regionala nätverk för ekologisk hållbarhet.
- Införande av en budgetram för ekologisk hållbarhet bör analyseras ytterligare. Dessutom bör en plan, motsvarande finansplanen, läggas till budgetpropositionen. Syftet bör bl.a. vara att ange mått för insatser inom de olika sektorernas.

Den politiska utmaningen

”För att Sverige skall nå en ekologiskt hållbar utveckling krävs aktiva åtgärder för att påverka samhället. Knappheten på ändliga resurser och växande miljöproblem kommer visserligen att på sikt driva fram en anpassning och omvandling, men det skulle hela tiden ske i efterhand sedan betydande skador på miljön uppkommit eller knapphet på resurser drivit fram kriser och konflikter på olika håll i världen. Därför behövs en aktiv politik både i staten och kommunerna för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Marknadskrafterna kan bidra till en positiv utveckling, men de kan inte ensamma lösa problemen.”

Regeringens 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150 bil 5, s. 4).

5.1 Regeringens styrning av de statliga myndigheterna

Den statliga förvaltningstraditionen kännetecknas av särskilt två förhållanden. Det första är vad som kan betecknas som den juridiskt formalistiska; beslut skall vara lagenliga, vissa krav finnas på hur ärenden skall beredas och avgöras, offentlighet skall råda osv. Det andra är kraven på politiska resultat, att målen skall omsättas i handling, ”politik - det möjligas konst” etc. Beskrivningen kan tillämpas på i stort sett alla förvaltningsområden, inklusive miljöpolitikens.

De båda nämnda förhållandena ger i praktiken myndigheterna en mycket självständig ställning i förhållande till regeringen. Självständigheten i sig har en lång tradition grundad på en förebild om domstolarnas oberoende, tydlighet, kompetens och öppenhet i agerandet. Genom sin betydande sakkunskap, tillgång till finansiella resurser och en många gånger aktiv medverkan från olika externa

intressenter, förstärks intrycket av att det är myndigheterna som driver verksamheten och utvecklingen inom sina respektive sektorer.

Vad som hänt under senare år är att regeringen ytterligare delegerat befogenheter, inte minst finansiella, till myndigheterna samtidigt som den har skärpt kraven på effektivitet och ekonomiska besparingar. Mot den bakgrunden har statsförvaltningen sedan mitten av 1980-talet genomgått flera strukturella förändringar. Regeringens förvaltningsstyrning av i dag har kritiserats med något olika förtecken. En sak som kritiserats är att de senaste årens förvaltningspolitik, med ökad delegering till myndighetsnivån, nu nått en gräns. Regeringens styrning av de statliga myndigheterna stannar i stor utsträckning vid allmänna mål och uttalanden. Detta anses gynna starka sektorsintressen och försvårar möjligheterna till kraftsamling och sektorsövergripande insatser.

OECD har i en analys av medlemsländernas förvaltningspolitik bedömt att svensk, och även engelsk, statsförvaltning är på väg att "fragmentiseras". Denna uppfattning stöds av den Förvaltningspolitiska kommissionen, vilken i sitt slutbetänkande (SOU 1997:57) redovisade ett antal förslag i syfte att öka sammanhållningen i statsförvaltningen.

Regeringen har för sin styrning av den statliga förvaltningen byggt upp ett sammanhållet regelverk. Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. är i dag ett av regeringens viktigaste instrument i styrningen av myndigheterna. Förordningen framhåller särskilt kopplingen mellan regeringens regleringsbrev och myndighetens årsredovisning.

Förordningen innehåller dock inga uttryckliga krav på redovisningar av miljöinsatser eller liknande. Bestämmelsen i förordningens 7 § ("Myndigheten skall i årsredovisningen även lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten") kan dock tolkas som att bl.a. viktigare miljöproblem och -insatser bör redovisas.

Regler av generell art finns även vad gäller myndigheternas handläggning, beslut m.m. (förvaltningslagen), de offentligt anställda (lagen om offentlig anställning, LOA) och myndigheternas upphand-

ling (lagen om offentlig upphandling, LOU). Bestämmelserna i dessa båda lagar omfattar dessutom kommunerna.

Regeringens styrning av de enskilda myndigheterna utövas genom två huvudsakliga former av dokument. I förordningar med instruktioner anges mer permanenta förhållanden i fråga om myndigheternas uppgifter, befogenheter och organisation. Andra frågor, t.ex. om finansiella resurser, tillsättande av högre chefer i myndigheten och utredningsuppdrag, regleras vanligen i särskilda regeringsbeslut.

I förordningar med instruktioner anges samtliga statliga myndigheters respektive huvudsakliga uppgifter, ledningsfrågor och, i några få fall, hur myndigheten skall vara organiserad. Stora delar av de statliga myndigheternas verksamheter regleras även av särskilda lagar och förordningar. Även i dessa regelverk tilldelas myndigheterna ansvar och befogenheter.

Regleringsbrev innehåller regeringens årliga ”beställningar” på insatser hos var och en av de statliga myndigheterna. Samtidigt anger regleringsbrev bl.a. de finansiella befogenheter och restriktioner som gäller för respektive myndighet/verksamhet/anslag. Det är också regleringsbrev som är den form som är mest lämpad för regeringen att ange sina krav på de enskilda myndigheterna.

Under löpande verksamhetsår fattar regeringen vanligen ett antal ytterligare beslut om myndigheternas verksamheter. Detta sker huvudsakligen genom uppdrag, även om deras förekomst har minskat sedan regleringsbrev för några år sedan gavs större betydelse.

Regeringen utövar även en betydande informell, och därmed avsevärt mycket mer svårfångad, informell styrning av myndigheterna. Vilket genomslag denna har i form av faktiska åtgärder är också mycket svårt att bedöma.

Regeringens propositioner till riksdagen och deltagande i den allmänna debatten följs självfallet även inom myndigheterna. Statsförvaltningen styrs dock inte formellt av vad regeringen och riksdagen avhandlar sinsemellan, utan endast av vad regeringen bestämmer genom förordningar, regleringsbrev och andra beslut. Det krävs ett nära och förtroendefullt samarbete och dialog mellan myndigheter och departement för att den svenska förvaltningsmodellen skall fungera. Företrädare för myndigheter medverkar ofta i

regeringens utredningar och i arbetet med större propositioner. Vid olika seminarier, konferenser, möten och samtal mellan personer samt genom rekrytering till Regeringskansliet pågår en löpande kontakt mellan regeringens och myndigheternas representanter.

Regeringen initierar också ofta aktiviteter i syfte att delge sin syn på olika frågor. Information, utbildningar och andra kompetenshöjande insatser, deltagande i mässor och utställningar är andra aktiviteter vilka riktas till bl.a. myndigheternas företrädare.

Tävlingar tillhör de mer ovanliga inslagen. Ett exempel för ett antal år sedan är dock "Kronorna bland verken", i vilken de bäst fungerande statliga myndigheterna utsågs. Även statsförvaltningens bästa årsredovisning har utsetts.

Regeringen har i 7 § Verksförordningen (1995:1322), vilken gäller samtliga statliga myndigheter, bl.a. ställt följande krav:

"Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt.

Chefen skall

...

4. beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken och miljöpolitiken ..."

I årets ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) aviserades en ändring av denna bestämmelse så att hänsynen istället för miljöpolitiken skall gälla ekologiskt hållbar utveckling.

I ett mindre antal instruktioner anges att myndigheten har särskilda miljöpolitiska uppgifter. Nedan ges tre exempel på myndigheter vilka tilldelats ett s.k. särskilt sektorsansvar för miljön.

Vägverket, förordning (1992:1467, ändrad 1994:613) med instruktion:

1 § "Vägverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om väghållning och säkerheten i vägtrafiken. Verkets huvuduppgifter är att

...

7. främja ett **miljöanpassat** vägtrafiksystem och en **miljöanpassad** fordonstrafik”.

Fiskeriverket, förordning (1996:145) med instruktion:

1 § ”Fiskeriverket skall verka för en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna på ett sätt som långsiktigt medverkar till livsmedelsförsörjningen och vårt välbefinnande i övrigt. Verket skall i enlighet med sitt **sektorsansvar för miljön** och i samråd med naturvårdsmyndigheterna verka för en **biologisk mångfald** och därmed ett rikt och varierat fiskbestånd.”

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), förordning (1995:869) med instruktion:

1 § ”Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa för att främja säkerhet, demokrati och **hållbar utveckling**.”

Miljöaspekterna och myndigheternas miljöansvar ökade betydelse kommer även till uttryck i vissa direktiv till utredningar och översyner av olika verksamhetsområden. Ett representativt exempel är följande utdrag ur regeringens direktiv (dir. 1996:114 s. 6) till utredningen om mål och medel för Statens räddningsverk.

”I ett fortsatt miljöarbete är sektorsmyndigheternas miljöansvar av stor betydelse, vilket medför att utredaren skall särskilt uppmärksamma miljöfrågorna inom räddningstjänstområdet.”

Uppräkningen visar hur en rad statliga organ, huvudsakligen inom det miljöpolitiska området, engagerats. Sannolikt har det aldrig någonsin tidigare bedrivits ett så brett upplagt arbete med strategiska ansvars-

och integrationsfrågor inom denna sektor. Det är också uppenbart att det förekommer vissa överlappande uppdrag och en del dubbelarbete.

I relation till andra statliga förvaltningsområden kännetecknas riksdagens och regeringens styrning inom miljöområdet av en tydlig målstyrning. Målen är dessutom relativt många och allmänt hållna. Förhållandevis få insatser har gjorts att bryta ned dem till resultat- eller effektkrav inom olika samhälls-/myndighetsområden.

Målen inom ett samhällsområde kan vanligen härledas till varandra i form av en hierarki. Däremot är det inte lika självklart att mål inom skilda samhällsområden kan över- eller underordnas varandra. Sådana målkonflikter är dock vanliga i den statliga verksamheten och särskilt tydliga är de vid fördelning av finansiella resurser. En förändring som innebär att avvägningar mellan mål/hänsyn och sektorsmål flyttas till myndighetsnivån innebär därför inte nödvändigtvis att det ena intresset alltid ”segrar”. Riksdagen och regeringen har alltid det yttersta ansvaret för dessa avvägningar.

I olika tidigare sammanhang, bl.a. i propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90), har målen för miljöpolitikens uttryckts som att:

- Skydda människors hälsa.
- Bevara den biologiska mångfalden.
- Främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser.
- Skydda natur- och kulturlandskap.

Miljöpolitikens mål omsätts och används i sin tur i många olika sammanhang. Exempelvis gäller detta i förordningen (1988:518) med instruktion för Statens naturvårdsverk (Naturvårdsverket). De två övergripande målen för Naturvårdsverket är följande:

- Vara samlande och pådrivande i det nationella och internationella miljövårdsarbetet.
- Säkerställa en god miljö och biologisk mångfald.

De fyra miljöpolitiska målen kan även spåras i uppdragen till ett antal andra statliga myndigheter, förutom länsstyrelserna, exempelvis:

- Skydda människors hälsa;
Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Arbetarskyddsverket, SSI, Livsmedelsverket, Sprängämnesinspektionen, Läkemedelsverket och KEMI.
- Bevara den biologiska mångfalden;
Statens jordbruksverk, Fiskeriverket och Skogvårdsorganisationen.
- Främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser;
Boverket, Sida, Luftfartsverket, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Konsumentverket, NUTEK, SGU, Skogsvårdsorganisationen, Jordbruksverket och Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Skydda natur- och kulturlandskap;
Riksantikvarieämbetet, Glesbygdsverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk och Skogvårdsorganisationen.

Inom vart och ett av dessa områden anger lagstiftningen även i viss utsträckning miljökrav. Det gäller bl.a. plan- och bygglagen, skogsvårdslagen, väglagen och arbetsmiljölagen. Det är i första hand i tillämpningen av dessa lagar som myndigheterna ges det främsta mandatet att åtgärda miljöproblem,

Ytterligare ett antal myndigheter har roller vilka bl.a. inbegriper ett eller flera av de miljöpolitiska målen, ex.vis Koncessionsnämnden för miljöskydd, myndigheterna i den s.k. ”rättskedjan”, Kustbevakningen, Räddningsverket, Tullverket, forskningsråden, universitet/högskolor och SCB.

5.2 Styr signaler för ekologisk hållbarhet

Regeringens vision om en ekologiskt hållbar samhällsutveckling är den viktigaste styr signalen och utgör ett riktmärke för statsförvaltningens fortsatta arbete. Innehållet i denna vision måste konkretiseras och omsättas i olika styrformer, beslut och fortsatta initiativ. På nationell nivå konkretiseras visionen genom nationella

mål som fastställs av riksdagen. Naturvårdsverket har i september 1997 givit förslag på reviderade nationella miljömål som syftar mot vilket miljötillstånd som eftersträvas i ett ekologiskt hållbart samhälle. Regeringen avser att i miljöpropositionen våren 1988 föreslå riksdagen nationella mål utifrån Naturvårdsverkets förslag.

Styrsignalerna måste vara tydliga, konkreta och inte kollidera med styr signaler inom andra politikområden. Samtidigt får inte styrningen ta över myndigheternas eget ansvar och initiativkraft.

Naturvårdsverket har gjort en genomgång av regleringsbrev för 1997 och fann 465 miljörelaterade styr signaler varav 170 låg inom utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård. Signalerna utgjordes i första hand av verksamhetsmål (222 st.), uppdrag (114 st.) och återrapporteringskrav (122 st.). I detta perspektiv finns det naturligtvis en uppenbar risk för att styr signalerna rörande ekologiskt hållbar utveckling kan bli väsentligt fler. Eftersom styr signalerna till myndigheterna naturligtvis inte bara rör miljöområdet framstår det som näst intill omöjligt utifrån det stora antalet i förväg analysera eventuella konflikter mellan olika signaler innan de ges. Det kan ifrågasättas om det överhuvudtaget är en effektiv målstyrning att ha 222 miljörelaterade verksamhetsmål för statsförvaltningen.

Vi anser att det är angeläget att försöka nedbringa antalet styr signaler för att göra styrningen tydligare och effektivare. Ansvaret för detta ligger på Regeringskansliet som har att välja bästa form för ett sådant översynsarbete. En analys av målkonflikter är en viktig del i en sådan översyn. Vi har erfårit från det pågående miljöledningsprojektet inom statsförvaltningen att flera myndigheter har identifierat ett antal sådana konflikter, i vissa fall av mer fundamental karaktär, mellan mål som ges av regeringen.

5.3 Styrformer för ekologisk hållbarhet

För statsförvaltningen i sin helhet, inklusive Regeringskansliet, tror vi att det är viktigt att se på dess arbete mot ekologiskt hållbar utveckling som en lärande process. Med detta menar vi en utvecklad dialog mellan myndigheterna och mellan dessa och respektive

departement för erfarenhetsutbyte och utifrån detta en successiv utveckling av styrformer och arbetsmetoder inkl. nödvändiga korrigeringar. Vår bedömning grundas på statsförvaltningens mycket diversifierade struktur och att det i många statliga verksamheter finns dimensioner som ännu inte tydliggjorts och värderats utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Det är därför viktigt att alla går in i denna process med en hög grad av lyhördhet, öppenhet och vilja till successiva förändringar.

För många myndigheter kommer arbetet för ekologisk hållbarhet att innebära att man går från ett tillstånd där verksamheternas miljöaspekter många gånger givits låg eller ringa uppmärksamhet till att bedöma och ta ställning till ekologisk hållbarhet i sin myndighetsutövning. Detta kan på en del håll medföra betydande svårigheter men som samtidigt kan vändas till mycket stora utmaningar.

Det är av fundamental betydelse att arbetet med miljö och hållbarhet integreras i övrig verksamhet inom respektive myndighet för att det skall bli framgångsrikt. Statsförvaltningens arbete för en ekologiskt hållbar utveckling måste därför utgå från respektive myndighets uppdrag, den kärnverksamhet som bedrivs. Myndigheternas främsta roll är den de spelar inom respektive samhällssektor och det är till förhållandena inom respektive ansvarsområde som ansvar och uppgifter måste anpassas. Myndigheternas uppdrag/kärnverksamhet är normalt styrd, reglerad och motiverad av olika författningar. Varje myndighet har rimligen själv den bästa insikten om dessa regelverk. Myndigheterna själva är därför mest lämpade att tillsammans med övriga aktörer inom respektive samhällssektor klarlägga brister och problem, att utarbeta förslag till lösningar samt att verka för att de genomförs. De har bäst förutsättningar för att driva ett offensivt arbete för ekologisk hållbarhet och hur detta skall integreras i kärnverksamheten.

Vi anser att de formella styrformer som regeringens använder för att styra statsförvaltningen och måste användas för målstyrningen, dvs. med stöd av verksförordning, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Även om det kan tyckas motsägelsefullt att använda regelverk för målstyrning tror vi att det är viktigt att dessa formella instrument används fullt ut eftersom myndigheterna är väl förtrogna

med denna styrform. Styrinstrumenten används för att förmedla mål och uppdrag, inte hur verksamheten skall bedrivas.

Vi ser däremot inte något behov av komplettera regelverket för myndighetsstyrningen. Vi ser inte heller något behov av en ny myndighetsorganisation för ekologisk hållbarhet. Skillnader och olikheter mellan samhällssektorer gör dessutom att behovet av likformigt agerande när det gäller genomförandet inom statsförvaltningens olika delar bör stå tillbaka.

Hur styrningen sker via de olika regelverken, dvs. vilka styrsignaler som ges, är avgörande för genomslag och framgång i det fortsatta arbetet. Vi bedömer samtidigt att detta är ett av de svåraste områdena.

Alla myndigheter inom statsförvaltningen skall ges ett generellt ansvar för att beakta för ekologiskt hållbar utveckling inom ramen för sin kärnverksamhet. Den formella styrsignalen för detta är verksförordningen där regeringen aviserat en ändring i dess 7§ med innebörden att myndigheterna skall beakta ekologiskt hållbar utveckling. I ett inledningsskede tror vi dock att det inte räcker med denna signal. Erfarenheten visar att den tidigare formuleringen om att myndigheterna hade att beakta bl.a. miljöpolitiken i sin verksamhet inte alltid har haft den uppmärksamhet som vore önskvärd.

Vi har därför övervägt om tydligare styrsignaler för det generella ansvaret skulle kunna ges via myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev. Vår bedömning är dock att det blir mindre effektivt att använda dessa former för något som generellt skall gälla. Det finns enligt vår uppfattning inget som tyder på att dessa styrformer skulle skapa det nödvändiga engagemanget för arbetet. Det kan t.o.m. motverka syftet genom att särbehandla miljöfrågorna i förhållande till andra generella krav. Vi tror därför att mindre formella styrformer som t.ex. dialog, informations- och kunskapspridning är bättre lämpade.

En annan central fråga är fördelning av regering och riksdag fastställda miljömål och åtgärdsbehov mellan olika ansvarsområden/sektorer för problem som är tydligt tvärsektoriella. Några exempel på sådana problem är belastning av närsalter på vattenmiljön eller utsläppen av koldioxid till atmosfären där källorna finns inom många

sektorer. Det framstår som samhällsekonomiskt ineffektivt att samma mål för åtgärder sätts för alla källor eftersom det kan vara betydande skillnader i kostnader per mängd reducerat utsläpp. Samtidigt är det viktigt att beakta helheten, dvs. den struktur och det sammanhang i vilket åtgärderna genomförs. Utsläpp från många små källor kan vara svårare att hantera än från några få stora källor även om kostnaden i det senare fallet är högre. I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att de stora källorna oftast är föremål för tillståndsprövning och tillsyn enligt gällande regelverk. Åtgärdsarbetet för de små källorna förutsätter ofta, vid sidan av eventuella ekonomiska styrmedel, en målstyrning med informations- och utbildningsinsatser snarare än regler.

Vår slutsats är att det inte finns någon generell lösning på hur åtgärdsansvaret skall fördelas utan att det är något som får analyseras närmare från område till område. Naturvårdsverket har nyligen till regeringen överlämnat förslag på reviderade miljömål och skall vid årsskiftet överlämna en analys av de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa mål. Vi föreslår att Naturvårdsverket därefter ges i uppdrag att för de tvärsektoriella problemen tillsammans med berörda myndigheter utarbeta förslag på hur ansvaret skall fördelas. En viktig aspekt blir att beakta de styrmöjligheter som respektive myndighet förfogar över och där så är påkallat föreslå ändringar. Vi vill särskilt påpeka behovet av att identifiera vilka bemyndiganden som är nödvändiga för respektive myndighets agerande.

Vi har tidigare använt begreppet en lärande process och vi tror att det är just detta som skall eftersträvas. Vi anser att regeringens uppdrag till myndigheterna i allt väsentligt innebär förändringar av perspektiv och arbetssätt. Därför finns det behov av att utveckla styrformer som inte utgår från regelverken. Här kommer miljömyndigheterna att kunna ha en nyckelroll tillsammans med Regeringskansliet. Vi föreslår därför att regeringen ger miljömyndigheterna i uppdrag att i samverkan ta fram förslag på en generell informations- och utbildningsstrategi inklusive konkreta handledningar och utbildningsmaterial.

5.4 Affärsdrivande verk och statliga bolag

Det finns inte några principiella skillnader mellan de affärsdrivande verken och förvaltningsmyndigheterna när det gäller regeringens styrformer. Vi har också i vårt förslag till myndigheter med särskilt ansvar föreslagit ett antal affärsdrivande verk. Rent allmänt har vi dock den uppfattningen att flera av dessa verk på eget initiativ har arbetat med verksamhetsrelaterade miljöfrågor. Statens Järnvägar var t.ex. ett av de första "företagen" i landet som på ett systematiskt sätt började arbeta med miljöfrågor inom sin verksamhet. I detta sammanhang vill vi dock påpeka att det kan finnas konflikter mellan de avkastningskrav som läggs på de affärsdrivande verken och kraven på miljöhänsyn och arbete för ekologisk hållbarhet.

Det är inte möjligt för staten att direkt ålägga ett statligt bolag samma ansvar för miljöfrågor och ekologisk hållbarhet motsvarande det ansvar som kan läggas på myndigheter. Bolagstyrelsens agerande styrs av särskild lagstiftning. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att staten som ägare verkar för att bolagen agerar för ett ekologiskt hållbart samhälle. Vi har inte funnit någon samlad redovisning av de statliga bolagens miljöarbete och har inte själva haft möjlighet att ta fram underlaget för en sådan. Vi vet dock att flera av bolagen, likt de affärsdrivande verken, bedriver ett organiserat miljöarbete.

Vi tycker dock att det är viktigt att alla statliga bolag arbetar för ekologisk hållbarhet. Ett sätt för staten att verka i denna riktning är att ange riktlinjer för ett arbete för ekologisk hållbarhet. Vi föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till sådana riktlinjer som stöd för bolagens fortsatta arbete. Detta bör föregås av en uppföljning och utvärdering av de statliga bolagens miljöarbete.

5.5 En bred delaktighet

Hållbarhetsperspektivet har en stark lokal anknytning. I Sverige är det särskilt accentuerat genom det mycket utbredda lokala Agenda 21

arbetet. Vi tror också att om det skall vara möjligt att genomföra de förändringar som är nödvändiga för att samhällsutvecklingen skall vara ekologiskt hållbar måste de vara socialt accepterade vilket bl.a. kräver en bred delaktighet. Enligt vår uppfattning är det därför viktigt att i största möjliga mån delegera ansvar och tillräckliga befogenheter för genomförandet, inte bara från regeringen till myndigheterna utan också vidare till regionala, lokala myndigheter och aktörer inom ansvarsområdet.

Hållbarhetsperspektiv på samhällsutvecklingen talar i sig tydligt för vikten av att tillvarata och beakta en rad olika aspekter, erfarenheter och intressen. Vi anser att detta särskilt gäller myndigheternas anställda på alla nivåer. De lärande processen måste försöka fånga in så mycket kreativitet som möjligt för att bli framgångsrik. Flera skäl talar för att det sedan många år väl etablerade partsgemensamma arbetet inom arbetsmiljö och effektivitetsområdena bör utvecklas till att omfatta även myndigheternas interna arbete för ekologisk hållbarhet.

Vi anser att det finns behov att överväga regionala nätverk för ekologisk hållbarhet. Verksamheten bör ha till uppgift att knyta ihop tillgängliga kunskaper och erfarenheter av praktiskt tillämpat arbete och bör huvudsakligen rikta sig till regionala myndigheter, kommuner och företag. Vi har ingen färdig modell för hur detta skall gå till. Länsstyrelserna kan som statens regionala organ vara ett naturligt nav för sådana nätverk. Vi har dock konstaterat att två utredningar nyligen avlämnat förslag om att bygga upp nya myndighetstrukturer på regional nivå, dels Kemikommittén (SOU 1997:84) dels Utredningen om avrinningsområden (SOU 1997:99). Förslagen remissbehandlas för närvarande och hur de mottas är för oss obekant. Skulle regeringen överväga att genomföra dessa förslag anser vi att en regional förankring av statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet bör föras dit.

5.6 Uppföljning

Huvudfrågan för förverkligandet av regeringens program för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling är hur programmet kan ges ett uppföljningsbart innehåll och i vilken utsträckning myndigheterna förmår prioritera det i sina verksamheter. Målstyrning och delegering av ansvar ställer särskilt stort krav på effektiv uppföljning. I så motto är det inget som skiljer detta program från andra politiskt prioriterade uppgifter.

Vi anser att det är bra att regeringen kopplar hänsyn till ekologiskt hållbar utveckling i myndigheternas verksamhet till de övriga effektivitetskrav som ställs. Den mest lämpliga formen är att kraven anges i de årliga regleringsbrev. På detta sätt kan prioriteringarna synliggöras, avvägningar i förhållande till andra mål och hänsyn likaså. Vidare likställs kraven på redovisning, uppföljning etc. för alla olika insatser. Det vore olyckligt om helt nya berednings- och beslutsformer etablerades inom detta område.

5.7 Övriga initiativ

Vi anser att införandet av en budgetram för ekologisk hållbarhet i statsbudgeten är en fråga som bör analyseras ytterligare. Finansiella ramar av detta slag, vilka omfattar mer än anslagen inom ett utgiftsområde, finns sedan länge inom u-landsbiståndet och det civila försvaret. Syftet med dem är att tydliggöra den finansiella och verksamhetsmässiga helheten samt att framhålla sambanden mellan insatser inom olika sektorer och departementsområden.

Det har sedan flera år tillbaka pågått ett utvecklingsarbete med underlag miljöräkenskaper i statsbudgeten. Vi tror att en sådan redovisning nu skulle ha särskilt stort värde och föreslår att, utifrån hitintills bedrivet arbete, en sådan görs på försök som bilaga till budgetpropositionen i full vetskap att fortsatt utvecklingsarbete är nödvändigt. Vi anser vidare att incitamenten för och regeringens möjligheter att bedöma resultaten av samhällssektors insatser bör utvecklas. Detta kan åstadkommas genom en form av plan för ekolo-

gisk hållbarhet, liknande regeringens årliga finansplan. Syftet med planen bör bl.a. vara att ange mått för de olika sektorernas insatser för kommande år.

Vi anser att regeringen i ökad utsträckning bör utnyttja de s.k. stabsmyndigheterna för uppdrag inom området ekologisk hållbarhet. Uppdragen bör syfta till att följa upp och utvärdera myndigheternas ansvar och insatser.

6 Konsekvensbedömning av Miljövårdsberedningens förslag

Regeringens vision om en ekologiskt hållbar samhällsutveckling och att staten skall vara ett föredöme i denna process är ett politiskt prioriterat område och täckande av de eventuella kostnader som uppstår vid realiserandet av denna vision måste ske genom politiska prioriteringar. De förslag som vi har lagt och som syftar till att utveckla statsförvaltningens roll i ett ekologiskt hållbart samhälle, innebär vissa ekonomiska åtaganden under inledningskedet genom utrednings-, utbildnings- och informationsinsatser. Eftersom vår huvudlinje är att respektive myndighet själva skall ansvara för integrera hänsyn till ekologisk hållbarhet med sin ordinarie verksamhet anser vi att kostnaderna också normalt skall inrymmas inom befintliga anslag. I ett något längre tidsperspektiv menar vi dock att ett mer systematiskt arbete för ekologiskt hållbar samhällsutveckling leder till positiva samhällsekonomiska effekter genom bl.a. effektivare hushållning med resurser och att negativ miljöpåverkan förebyggs.

Då det gäller regionalpolitiken, jämställdheten mellan kvinnor och män samt i fråga om det brottsförebyggande arbetet anser vi inte att förslagen har några konsekvenser.