

Kommittédirektiv

Översyn av miljömålssystemet



**Dir.
2008:95**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation. Syftet är att förenkla och effektivisera systemets struktur och organisation, bl.a. för att få en ökad samhällsekonomisk effektivitet.

I uppdraget ingår att lämna förslag som innebär att miljöproblemens internationella karaktär beaktas och att näringslivets miljöarbete bättre tas tillvara i miljömålssystemet. I uppdraget ingår också att analysera och vid behov föreslå förbättringar av rapporteringen av tillståndet i miljön.

Utredaren ska analysera och lämna förslag till en förenkling av ansvars- och rollfördelningen inom miljömålsarbetet med avseende på det lokala och regionala miljömålsarbetet. Utredaren ska även lämna förslag till en systematiserad uppföljning av vidtagna åtgärders kostnadseffektivitet.

Utredaren bör knyta till sig en referensgrupp där representanter för riksdagspartierna ingår.

Ett delbetänkande avseende förslagets ekonomiska konsekvenser ska redovisas senast den 1 mars 2009. Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 30 september 2009.

Bakgrund

I propositionen Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145) föreslog regeringen en ny struktur

för arbetet med miljömål med ett antal nationella s.k. miljökvalitetsmål som fastställs av riksdagen. Miljökvalitetsmålen anger vilket miljötillstånd som ska uppnås inom en generation, t.ex. att luften vi andas ska vara så ren att människors hälsa, djur och växter och kulturvärden inte skadas. Riksdagen har fastställt 16 miljökvalitetsmål (bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183 och prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48). Av dessa ska 15 uppnås inom en generation. Ett miljökvalitetsmål, *Begränsad klimatpåverkan*, ska vara uppnått 2050. Riksdagen fastställer även delmål på förslag av regeringen.

I maj 1998 beslutade regeringen om direktiv för en parlamentarisk beredning om mål i miljöpolitiken (dir. 1998:45 och dir. 1996:96). Beredningens huvudsakliga uppgift var att göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för att Sveriges miljökvalitetsmål ska kunna nås inom en generation (miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* undantaget). Beredningens betänkande *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (SOU 2000:52) överlämnades i juni 2000 och låg till grund för propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) som regeringen beslutade i april 2001. I propositionen föreslog regeringen att den nya miljömålsstrukturen ersätter de miljömål som riksdagen tidigare antagit.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) gjordes en fördjupad utvärdering av systemet med miljökvalitetsmål och delmål samt de tre åtgärdsstrategier som föreslogs i 2001 års proposition. Regeringens uppfattning var att den nya miljömålsstrukturen effektiviserar mål- och resultatstyrningen av arbetet med att lösa de stora miljöproblemen, främst p.g.a. att systemet inkluderar ett tydligt uppföljningssystem. Systemet används därför bl.a. för styrning av de statliga myndigheternas arbete med miljöfrågor.

I rapporten Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite (RiR 2005:1) redovisade Riksrevisionen slutsatserna av sin granskning av rapporteringen från uppföljningen av de då 15 nationella miljökvalitetsmålen. I rapporten framhölls att det vid revisionstillfället fanns brister, vilket föranledde Riksrevisionen att lämna ett par rekommendationer till regeringen respektive Miljömålsrådet om utvecklingen av miljömålsarbetet.

Regeringen har låtit en särskild utredare analysera Naturvårdsverkets verksamhet. Utredarens förslag redovisas i betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62). Förslagen innebär bl.a. betydande förändringar av miljömålsarbetets utformning och organisation.

Behov av översyn

Det är regeringens uppfattning att en tydlig målstruktur kombinerad med ett uppföljningssystem och ett väldefinierat ansvar möjliggör en effektiv styrning och utveckling av miljöpolitiken nationellt, regionalt och lokalt.

Miljömålsrådet inrättades 2002 för att samordna det nationella arbetet med miljö kvalitetsmålen. Rådet lämnar årligen en redovisning till regeringen om utvecklingen av tillståndet i miljön och möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen med delmål. Vart fjärde år genomför rådet dessutom en fördjupad utvärdering. Den senaste fördjupade utvärderingen lämnades till regeringen i april 2008 (Miljömålen – nu är det bråttom!). Rådets analys visar att ju närmare vi kommer tidpunkten för måluppfyllelse av generationsmålen, desto tydligare står det klart att ett flertal mål kommer att bli svåra eller rent av omöjliga att nå. Det gäller trots att utvecklingen i flera fall går åt rätt håll och att insatta åtgärder har gett effekt.

Det finns flera orsaker till att miljö kvalitetsmålen blir svåra att nå, vilket Miljömålsrådet uppmärksammar i sin fördjupade utvärdering. Först och främst beror det på att miljö kvalitetsmålen är mycket ambitiöst formulerade. Att uppnå målen kan bli oerhört kostsamt på marginalen. Systemet hanterar inte prioriteringar mellan olika mål och åtgärder på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare avgörs möjligheten att nå målen till viss del av den allmänna samhällsutvecklingen i Sverige och i vår omvärld. Vi kan inte alltid själva styra måluppfyllelsen p.g.a. miljöproblemens gränsöverskridande karaktär. I andra fall är det inte möjligt att nå målen eftersom det tar lång tid för naturen att åter-

hämta sig ifrån skador. I vissa fall är det bristen på åtgärder som är orsaken till att målen inte kommer att kunna nås.

Hur samhället förändras och hur det internationella arbetet utvecklas, t.ex. det genomslag olika konventioner får, ambitionen i EU:s miljölagstiftning och andra internationella överenskommelser, spelar stor roll för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Även hur enskilda länder i vår omvärld utformar sin miljöpolitik är av stor betydelse. Miljö kvalitetsmålen måste därför ses i ett internationellt sammanhang och anpassas till det internationella miljöarbetets utveckling.

Sedan det nuvarande miljö målssystemet lades fast har Sveriges miljöarbete inom EU och internationellt intensifierats. Erfarenheter har också vunnits av det arbete som bedrivs av samhällets olika aktörer och genom Miljö målrådet.

I sin fördjupade utvärdering pekar Miljö målrådet på ett antal svagheter i miljö målssystemet. Rådet föreslår en översyn av bl.a. sektorsansvaret samt ansvaret för att vidta åtgärder, kommunernas roll och näringslivets användning av miljö kvalitetsmålen.

Det finns delar av miljö målssystemet som gör det svårt att överblicka och styra. Fem grundläggande värden utgör basen i systemet. Det finns 16 miljö kvalitetsmål, 70 delmål och tre åtgärdsstrategier. Vidare finns tre övergripande miljö målfrågor och ett regionalt miljö målarbete. Det är regeringens uppfattning att systemets komplexitet leder till en oönskad otydlighet och brist på flexibilitet.

Även ansvarsfördelningen i systemet är komplex. Miljö målrådet är ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Rådet ansvarar bl.a. för samlad uppföljning, utvärdering och rapportering till regeringen. Därtill finns det sju myndigheter med ansvar för ett eller flera miljö kvalitetsmål, tre myndigheter med ansvar för de övergripande miljö målfrågorna samt 18 myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljö målarbetet. Ansvaret för de tre åtgärdsstrategierna är delat mellan flera myndigheter. Det regionala mål- och uppföljningsarbetet har länsstyrelserna ansvar för. Regeringen bedömer att ansvarsfördelningen behöver förenklas för att skapa ett överblickbart system.

Kommunerna är viktiga i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen. Utifrån de nationella och regionala målen fastställer kommunerna lokala mål. Kommunerna ansvarar dessutom för verksamheter som är av avgörande betydelse för både kortsiktig och långsiktig miljö påverkan.

En nyckelfaktor för att nå miljö kvalitetsmålen är ett aktivt och engagerat näringsliv som bidrar till att förena hållbar tillväxt med minskad miljö påverkan. Regeringen anser att näringslivet därför bör involveras mer i miljö målsarbetet. Ett system som bättre hanterar miljö arbetets internationella karaktär är viktigt också utifrån denna aspekt.

Mot denna bakgrund är det motiverat att nu genomföra en översyn av miljö målssystemet och miljö målsarbetet för att göra det mer flexibelt, effektivt och ändamålsenligt. I det ingår att säkerställa att insatserna för att nå miljö kvalitetsmålen genomförs på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Uppdraget

Utredaren ska analysera miljö målssystemets struktur med avseende på målnivåer (övergripande mål, miljö kvalitetsmål, delmål och de grundläggande värdena) och lämna förslag till ett förenklat och mer effektivt system. Detta kan bl.a. ske genom en mer ändamålsenlig utformning och användning av målen. Utredaren ska också utreda hur miljö målssystemets organisation och ansvarsfördelning bör utvecklas för att få en ökad och mer effektiv samordning och styrning av miljö arbetet. I uppdraget ingår att beskriva och lämna förslag till hur miljö målsarbetet bättre kan kopplas till en samlad beskrivning av miljö tillståndet i Sverige med utgångspunkt i den svenska miljö övervakningen. Vid behov ska förslag lämnas på hur rapporteringen av utvecklingen i miljön kan effektiviseras.

För att nå så hög kostnadseffektivitet som möjligt på insatserna ska utredaren analysera hur de samhällsekonomiska analyserna kan utvecklas, bl.a. utifrån Miljö målsrådets förslag på denna punkt. Utredaren ska också lämna förslag till en syste-

matiserad utvärdering av vidtagna åtgärders samhällsekonomiska kostnadseffektivitet.

Utredaren ska analysera och lämna förslag till hur miljömålssystemet kan utvecklas för att hantera aspekter såsom naturens långsamma återhämtningsförmåga och miljöproblemens gränsöverskridande karaktär. Utredaren ska analysera hur samordningen mellan det nationella miljömålsarbetet och Sveriges internationella miljöarbete kan stärkas och hur internationella miljöfrågor kan få ökat genomslag i miljömålsprocessen. Även andra mål för Sveriges internationella miljöarbete bör beaktas vid analysen av miljömålssystemet.

Utredaren ska analysera näringslivets roll i miljömålsarbetet och lämna förslag till hur näringslivets insatser kan tas tillvara på ett tydligare sätt i miljömålsarbetet.

Utredaren ska vid behov lämna förslag för att stärka, förenkla och förtydliga det regionala och lokala miljömålsarbetet, inklusive roller och ansvarsfördelning.

Arbetet ska bedrivas i nära samverkan med miljömålsarbetets aktörer såsom miljömåls- och sektorsansvariga myndigheter, regionala och lokala aktörer samt näringsliv och miljöorganisationer.

Riksrevisionens rapport Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite (RiR 2005:1) samt betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62) bör beaktas under utredningsarbetet.

Utredaren bör knyta till sig en referensgrupp där representanter för riksdagspartierna ingår.

Utredaren ska lämna ett delbetänkande senast den 1 mars 2009 avseende de ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag har. I de fall förslagen har ekonomiska konsekvenser ska utredaren lämna förslag till finansiering. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2009.

(Miljödepartementet)