

Miljömålen i nya perspektiv

Betänkande av Utredningen om miljömålssystemet



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:83



1. Begränsad klimatpåverkan



2. Frisk luft



3. Bara naturlig försurning



4. Giffri miljö



5. Skyddande ozonskikt



6. Säker strålmiljö



7. Ingen övergödning



8. Levande sjöar och vattendrag



9. Grundvatten av god kvalitet



10. Hav i balans samt levande kust och skärgård



11. Myllrande våtmarker



12. Levande skogar



13. Ett rikt odlingslandskap



14. Storslagen fjällmiljö



15. God bebyggd miljö



16. Ett rikt växt- och djurliv



Utredningens symbol för generationsmålet

Miljömålen i nya perspektiv

Betänkande av Utredningen om miljömålssystemet

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:83

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

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

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

Omslag: Navigare
Illustrationer till miljökvalitetsmålen: Tobias Flygar

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23290-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 17 juli 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation. Generaldirektören Rolf Annerberg förordnades samma dag att vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om miljömålssystemet.

Experter i utredningen har varit riksdagsledamoten Sofia Arkelsten, departementssekreteraren Mattias Ankarhem t.o.m. 2009-06-01, avdelningschefen Mona Blomdin Persson fr.o.m. 2009-04-06, miljöchefen Åsa Domeij, miljöchefen Jan Eksvärd, riksdagsledamoten Karin Granbom Ellison, departementssekreteraren Maria Ingelsson fr.o.m. 2009-06-02, riksdagsledamoten Wiwi-Anne Johansson fr.o.m. 2008-11-18, t.f. avdelningschefen Anders Johnson, ordföranden Mikael Karlsson, departementssekreteraren Elisabeth Lidbaum, riksdagsledamoten Liza-Maria Norlin fr.o.m. 2009-02-03, riksdagsledamoten Carina Ohlsson, kanslirådet Harald Perby t.o.m. 2009-01-09, riksdagsledamoten Sven Gunnar Persson t.o.m. 2008-12-31, biträdande avdelningschefen Johanna Pivén, avdelningschefen Marie-Louise Rydén t.o.m. 2009-04-05, chefen för EU-kommissionens representation i Sverige Pierre Schellekens, skogspolitiska strategen Erik Sollander, miljöexperten Inger Strömdahl, departementssekreteraren Petronella Troselius fr.o.m. 2009-01-10, riksdagsledamoten Claes Västerteg, miljöstrategen Ulrika Wennergren och miljöexperten Peter Wenster.

Huvudsekreterare i utredningen har varit Siv Ericsson. Sekreterare har varit Pirjo Körsén fr.o.m. 2008-09-01, Erika Budh fr.o.m. 2008-10-06, Amanda Palmstierna fr.o.m. 2008-10-27 och Helena Bergström under perioderna 2009-02-11 till 2009-06-12 respektive 2009-08-03 till 2009-09-30. Magnus Eriksson har bistått

sekretariatet med sammanställning av underlag och Eva Ahnland med språkgranskning.

Utredaren överlämnade den 27 februari 2009 en lägesrapport (dnr M 2008:2/18). Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Miljömålen i nya perspektiv* (SOU 2009:83).

Stockholm den 30 september 2009

Rolf Annerberg

/ Siv Ericsson
Helena Bergström
Erika Budh
Pirjo Körsén
Amanda Palmstierna

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppdraget	9
1.1 Direktiven.....	9
1.2 Genomförande	9
1.3 Betänkandets disposition.....	10
2 Utgångspunkter och problemanalys	11
3 Måluppfyllelse och målstruktur	15
3.1 Ambitiösa men inte omöjliga mål.....	15
3.1.1 Tidsperspektivet en generation.....	15
3.1.2 Bedömningsgrund för måluppfyllelse	16
3.1.3 Omformulering av miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.....	18
3.2 Målstrukturen.....	19
3.2.1 Grundläggande värden och övergripande miljömålsfrågor.....	20
3.2.2 Sexton miljökvalitetsmål	21
3.2.3 Generationsmålet – ett inriktningsmål för miljöpolitiken.....	22
3.2.4 Etappmål	23
3.2.5 Regionala och lokala mål samt sektorsmål för miljö.....	25
4 Ett effektivare miljömålssystem	27

5	Miljömålsuppföljning och utvärdering med tillhörande rapportering	29
5.1	Kvalitetssäkrad och tillgänglig miljöinformation	30
5.2	Naturvårdsverket får ansvar för att samordna miljömålsuppföljningen och dataförsörjningen	31
5.3	Uppföljning, utvärdering och rapportering.....	32
5.3.1	Årlig uppföljning.....	32
5.3.2	Fördjupad utvärdering – en problem- och gapanalys.....	32
5.3.3	Indikatorer för jämförelser.....	33
5.4	Gränsöverskridande miljöpåverkan.....	33
6	Ett effektivare miljöarbete	35
6.1	Utveckling av strategier	35
6.1.1	En parlamentarisk beredning.....	35
6.1.2	Att ta fram strategier	37
6.2	Miljöarbete inom ramar givna av regering och riksdag	40
6.2.1	Nationella myndigheter i miljömålssystemet.....	41
6.2.2	Regionalt ansvar	42
6.2.3	Kommuner, företag och ideella organisationer.....	45
7	Oberoende riktad utvärdering av insatser.....	47
8	Konsekvenser av utredningens förslag.....	49
8.1	Statsfinansiella utgifter.....	49
8.2	Finansieringsförslag	51
	Särskilda yttranden	53
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	61
	<i>Bilaga 2</i> Förteckning över promemorior i bilagedelen.....	67

Sammanfattning

Utredningens förslag ger miljömålssystemet ett tydligare internationellt perspektiv. Rollen för riksdagen, regeringen och myndigheterna preciseras när det gäller den samhällsomställning som behöver ske inom en generation. Vikten av det löpande miljöarbetet inom bl.a. myndigheter, kommuner och företag betonas.

Utredningen föreslår en delvis förändrad bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen. Inom en generation, till år 2025, bör antingen miljö kvaliteten eller förutsättningarna att nå miljö kvaliteten vara uppnådda. Det betyder en mycket hög men inte omöjlig ambitionsnivå. Detta stämmer också väl överens med de intentioner som fanns när miljö kvalitetsmålen ursprungligen beslutades.

Generationsmålet för samhällsomställning formuleras om och lyfts in tydligare i miljömålsstrukturen. Utredningen föreslår att riksdagen beslutar om generationsmålet. De sexton miljö kvalitetsmålen kvarstår och beslutas som hittills av riksdagen. De övergripande miljö målsfrågorna utgår som begrepp och målnivå. Tydliga etappmål för samhällsomställningen bör tas fram. De flesta av de cirka 70 delmål som finns i dag kan omvandlas till sådana etappmål. Etappmål kan även göras målövergripande. Begreppet delmål utgår. Etappmål beslutas av regeringen om de inte följer av EU-beslut eller regeringen bedömer det motiverat att de ska beslutas av riksdagen.

Miljö kvalitetsmålen måste ses i ett mer internationellt sammanhang och analysen av det internationella beroendet bör utvecklas i den fördjupade utvärderingen. I de strategier som tas fram för att nå miljö kvalitetsmålen bör vid behov också ingå strategier för miljö arbetet inom EU och internationellt.

Alla myndigheter inom miljömålssystemet – målansvariga, sektorsansvariga och länsstyrelser – får ett tydligare ansvar i sin instruktion att, inom sitt verksamhetsområde, verka för att målen nås.

Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för miljömålsuppföljningen. En särskild beredning med företrädare för riksdagspartierna föreslås få i uppgift att ge råd till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen kan nås. Till beredningen knyts det nuvarande Miljömålsrådet som experter. Genom arbetsgrupper till beredningen kan icke-statliga aktörer bli mer delaktiga i miljömålsystemet.

Regeringen ger uppdrag till beredningen eller, när så är lämpligt, till myndigheter att utveckla strategier för att miljö kvalitetsmålen ska nås med etappmål och styrmedel. De nuvarande fasta åtgärdsstrategierna utgår ur systemet.

Systemet tillförs en funktion för oberoende, riktade utvärderingar av styrmedel och myndigheters miljöarbete.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Utredningen om miljömålssystemet har haft i uppdrag att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation i syfte att förenkla och effektivisera systemet.

Enligt uppdraget ska utredaren analysera och vid behov lämna förslag om bl.a. målnivåer, ansvarsfördelning, miljöövervakning, hur miljöproblemens internationella karaktär kan beaktas, hur näringslivets miljöarbete bättre kan tas till vara, hur de samhälls-ekonomiska analyserna kan utvecklas samt hur organisation och ansvarsfördelning bör utvecklas för en mer effektiv samordning och styrning av miljöarbetet. Utredaren ska också lämna förslag till en systematiserad uppföljning av vidtagna åtgärders samhälls-ekonomiska kostnadseffektivitet. Direktiven bifogas som bilaga 1.

1.2 Genomförande

Utredningens referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna, Regeringskansliet, myndigheter, intresseorganisationer samt en expert från EU-kommissionen har haft sammanlagt sju möten.

Utredningen har genomfört ett stort antal intervjuer, möten och seminarier med ansvariga myndigheter, med representanter för kommuner, näringsliv och enskilda organisationer samt med forskare. Litteraturstudier och särskilda uppdrag har gett ytterligare underlag. En ekonomgrupp har bidragit till utredningens arbete med hur samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser kan utvecklas inom miljömålssystemet.

1.3 Betänkandets disposition

Utredningens utgångspunkter och problemanalys presenteras i kapitel 2. Kapitel 3 innehåller överväganden och förslag beträffande miljö kvalitetsmålen, bedömningsgrunden för måluppfyllelse och miljömålsstrukturen.

Kapitel 4 behandlar övergripande utredningens förslag till förändringar av hur arbetet inom miljömålssystemet organiseras. I kapitel 5 redogörs för förändringar i arbetet med uppföljning, utvärdering och rapportering. Arbetet med strategier, etappmål och åtgärdsförslag behandlas i kapitel 6. I detta kapitel presenteras också utredningens syn på och förslag om olika aktörers ansvar för uppföljning, utvärdering och genomförande. I kapitel 7 finns ett förslag om att tillföra miljömålssystemet en oberoende riktad utvärdering av styrmedel och myndigheters miljöarbete. Konsekvenser av utredningens förslag redovisas i kapitel 8.

I en särskild bilagedel till betänkandet redovisas utredningens författningsförslag samt de promemorior som utgjort underlag för utredningens förslag. I promemoriorna finns bakgrundsbeskrivningar, ytterligare analyser och överväganden samt, i flera fall, en diskussion om alternativa lösningar till de förslag som presenteras i betänkandet. Där bifogas även referenslistor.

Som bilaga 2 i detta betänkande finns en förteckning där det framgår hur promemoriorna i bilagedelen är kopplade till de olika kapitlen i betänkandet.

2 Utgångspunkter och problemanalys

Miljömålssystemet med 15 miljö kvalitetsmål beslutades av riksdagen 1999 och ersatte cirka 170 olika miljö mål. Systemet har senare utvecklats med delmål, åtgärdsstrategier och ett sextonde miljö kvalitetsmål.

Miljömålssystemet har ett starkt stöd på många håll i samhället. Samstämmigheten är stor om att systemet ger en gemensam målbild för miljöarbetet. Det har medfört samverkan och ökat engagemang hos aktörerna i systemet. Dessutom lyfts ofta den regelbundna uppföljningen av miljö tillståndet fram som en styrka, liksom att systemet har en heltäckande struktur som visar miljöfrågornas olika aspekter.

Det finns också kritik mot systemet. Det har framförts att dess syfte delvis är oklart, att systemet över tiden har blivit alltmer komplicerat och att den politiska styrningen kunde ha varit tydligare. Ambitionsnivån är för flera mål orealistiskt hög. Systemet är mer inriktat på uppföljning än på genomförande. Det är myndighetsfokuserat, och icke-statliga aktörer kan ha svårt att finna sina roller. Det internationella beroendet har gjort att det blivit allt svårare att nå målen genom åtgärder enbart i Sverige.

Oklart syfte

Inledningsvis var syftet med miljö målssystemet att följa upp tillståndet i miljön. Kraven på att systemet även ska leverera konsekvensanalyserade förslag har successivt skärpts.

Utredningen anser att miljö målssystemets syfte bör vara att följa upp miljö tillståndet och att med utgångspunkt i denna uppföljning vidta åtgärder för att nå målen.

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

Komplicerat system

Miljömålssystemet har många beståndsdelar och ett stort antal aktörer.

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

Miljöfrågorna är komplexa och berör många delar av samhället, vilket är ett skäl till att systemet har blivit komplicerat. Utredningen bedömer ändå att det finns utrymme för förenklingar.

Orealistiska förväntningar

Miljömålsrådet bedömer att ett av miljö-kvalitetsmålen – Skyddande ozonskikt – kan nås, medan övriga är svåra eller omöjliga att uppnå inom en generation. Det finns flera skäl till detta. Ett är att tolkningen av vad som ska vara uppnått inom en generation efter

hand har skärpts. Ett annat skäl är att naturens återhämtning tar tid.

För att målen ska nås behövs ett löpande åtgärdsarbete där icke-statliga aktörer har ett mycket stort ansvar. Dessutom innebär arbetet med att uppnå målen många svåra avvägningar där det behövs politiska initiativ och beslut om förändringar i mandat och styrmedel.

Internationella perspektivet behöver preciseras

För många miljömål, t.ex. Bara naturlig försurning, är Sverige beroende av att åtgärder vidtas inom EU och internationellt för att målen ska kunna nås. Under de tio år som miljömålssystemet funnits har det internationella arbetet intensifierats. Detta gynnar miljökvaliteten för alla som deltar i samarbetet. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas genom samarbetet i EU. Även det globala miljösamarbetet samordnas ofta inom EU. Dessa förhållanden behöver beaktas mer i miljömålssystemet.

Förutsättningar för att ta fram effektiva åtgärder

För uppföljning och utvärdering har Miljömålsrådet haft en samordnande roll i det löpande arbetet. När det gäller åtgärder har det varit svårare att få till stånd en tydlig och permanent samordning. Miljömålsrådet har konstaterat att ansvaret för att lämna förslag vad gäller förändringar av styrmedel behöver utvecklas och förtydligas ytterligare.

Förslag till åtgärder och styrmedel tas fram samlat i den fördjupade utvärderingen vart fjärde år. Beställningen har inte varit särskilt preciserad. Detta har gjort att den fördjupade utvärderingen utvecklats till en omfattande uppgift där de ansvariga myndigheterna ska följa upp miljökvaliteten, analysera möjligheterna att nå målen samt ta fram konsekvensanalyserade förslag till åtgärder så att målen kan nås. Det är givetvis en fördel att många kan tillföra idéer och förslag. På grund av bl.a. tidsbrist i den fördjupade utvärderingen har det emellertid inte funnits tillräckligt utrymme för att analysera problemen på djupet och prioritera bland förslagen.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att miljömåls-systemet har resulterat i en bra uppföljning och ett strukturerat och mer aktivt miljöarbete. Genom att utnyttja det utrymme för förbättringar som finns kan systemet få ökad trovärdighet och ge ett bättre underlag för politiska beslut. Detta kan öka engagemanget hos myndigheter och andra aktörer i systemet.

3 Måluppfyllelse och målstruktur

3.1 Ambitiösa men inte omöjliga mål

Förslag

- Bedömningsgrunden för måluppfyllelse ändras till:
 - Inom en generation ska den miljö kvalitet som miljö kvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet vara uppnådda.
- Generationsmålet bör vara uppnått till år 2025. Basår är 1999, dvs. när miljö kvalitetsmålen beslutades.
- Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö omformuleras och föreslås få följande lydelse:
 - Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

3.1.1 Tidsperspektivet en generation

För många av miljö kvalitetsmålen innebär utsläpp i andra länder eller lång återhämtningstid i naturen att det blir svårt eller omöjligt att nå dem inom en generation.

År 1999 antog riksdagen femton långsiktiga miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). I propositionen föreslogs dessutom ett övergripande mål för miljö politiken. Detta mål var också utgångspunkt för miljö- och jordbruksutskottets beslut att tillstyrka miljö kvalitetsmålen:

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

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

Då skall

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

Den första strecksatsen säger att ekosystemen inom en generation ska vara på väg att återhämta sig. En generation har i flera miljömålspropositioner angetts vara 20–25 år. Miljömålsrådet använder år 2020 som utgångspunkt för bedömningen om målen kan nås för alla miljö kvalitetsmål utom för Begränsad klimatpåverkan. Ett skäl är att rådet i den fördjupade utvärderingen 2008 såg behov av ett bestämt målår som bedömningsgrund i samband med att nya och reviderade delmål togs fram.

Utredningen anser, liksom Miljömålsrådet och enligt etablerade målstyrningsteorier, att det bör finnas en tydlig tidpunkt att bedöma måluppfyllelse mot. Utredningen anser dock att år 2025, dvs. den senare delen av det tidsspänn som angivits i olika propositioner, är mer i linje med vad som normalt anses vara en generation.

3.1.2 Bedömningsgrund för måluppfyllelse

Regeringens intention när miljömålssystemet utvecklades var att *förutsättningarna* för att miljö kvalitetsmålen på sikt ska kunna nås ska vara på plats inom en generation. Detta uttrycks i formuleringen att ekosystemen ska vara på väg att återhämta sig. När miljö kvalitetsmålen sedan beslutades av riksdagen fastställdes att det är den *miljö kvalitet* som miljö kvalitetsmålen uttrycker som ska vara uppnådd inom en generation. Detta är också den tolkning som Miljömålsrådet använder när rådet bedömer om målen kan nås.

Sammantaget har detta lett till att miljö kvalitetsmålen är mycket ambitiösa.

Utredningen anser att miljömål naturligtvis ska vara ambitiösa och utmanande men att de inte bör vara omöjliga att nå. Det kan leda till minskad trovärdighet och svårigheter att få till stånd effektiva åtgärder.

Vad gäller tidpunkten för när miljö kvaliteten kan vara uppnådd har utredningen bett de målansvariga att göra en bedömning för respektive mål. Svaren visar att detta varierar stort mellan målen. För vissa miljö kvalitetsmål, t.ex. Säker strålmiljö, gäller att målet kan nås till år 2020 om ytterligare åtgärder vidtas. För andra mål gäller att de inte kan nås inom en generation även om kraftfulla åtgärder vidtas, eftersom återhämtningstiden i naturen är lång. Levande skogar behöver 50–80 år innan miljö kvaliteten bedöms kunna nås.

Utredningen konstaterar, med utgångspunkt i det material som ansvariga myndigheter har redovisat, att det för flertalet miljö kvalitetsmål är svårt att avgöra när de kan komma att vara uppnådda. Osäkerheter i bedömningsunderlaget och förändringar på grund av t.ex. ny forskning är några av orsakerna till denna svårighet. Utredningen föreslår därför i stället att bedömningsgrunden för måluppfyllelse i generationsperspektivet ändras från

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

till

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

Detta betyder att man går tillbaka till den utgångspunkt för miljö målsarbetet som formulerades i prop. 1997/98:145.

När det gäller vad som ska uppnås anser utredningen att miljö kvalitetsmålen bör uttrycka den *miljö kvalitet* som miljö arbetet ska leda till. Tillståndet i miljön bör följas och bedömas mot målformuleringarna och målens preciseringar.

Bedömningen av om *förutsättningarna* för att nå målen är uppnådda till år 2025 bör bygga på en värdering av hur genomförda insatser inom miljö politiken i dess helhet påverkar miljö kvalitetsmålen. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljö politiken utformas genom samarbetet i EU. Globalt miljö samarbete, t.ex. när det gäller klimatfrågan, samordnas ofta inom

FN. Resultatet av sådant samarbete bör således ingå i bedömningen, liksom hur internationella överenskommelser följs. Målet bör bedömas som möjligt att uppnå om analysen visar *antingen* att den miljö kvalitet som målet uttrycker kan nå *eller* att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda till år 2025.

Denna bedömningsgrund innebär att miljö kvalitetsmålen blir mycket ambitiösa men inte omöjliga att nå. Många myndigheter, företag och kommuner har påpekat att det inte uppfattas som konstruktivt att miljömålsuppföljningen signalerar att vi kommer längre och längre från att nå miljömålen trots att betydande resurser läggs ned på miljöarbetet och att tillståndet i miljön har förbättrats för flera av miljö kvalitetsmålen, enligt den fördjupade utvärderingen 2008.

3.1.3 Omformulering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

Utredningen har inte granskat utformningen av miljö målen i sak. Det har emellertid framförts i många sammanhang att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö i sin nuvarande formulering inte kan uppnås. Den nuvarande formuleringen för Giftfri miljö är:

Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

Formuleringen ”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller ...” gör målet näst intill omöjligt att uppnå oavsett om mycket stora resurser skulle sättas in. Efter diskussion med Kemikalieinspektionen lämnar utredningen därför följande förslag till ändrad formulering:

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

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

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

3.2 Målstrukturen

Förslag

- Målstrukturen ändras till:
 - *Miljö kvalitetsmål* som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Miljö kvalitetsmålen beslutas av riksdagen.
 - *Generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Beslut om målet tas av riksdagen.
 - *Etappmål* som är steg på vägen till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Huvudinriktningen är att etappmål beslutas av regeringen. Om det är uppenbart att riksdagen bör besluta, eller om regeringen anser att det är lämpligt, beslutas etappmål av riksdagen. Begreppet delmål utgår.
- Det övergripande generationsmålet får följande formulering:
Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. *Detta förutsätter en offensiv miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang och betyder att*
 - ekosystemen är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad
 - människors hälsa utsätts för så liten negativ miljöpåverkan som möjligt samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas
 - den biologiska mångfalden bevaras och främjas och natur- och kulturmiljön brukas varsamt
 - kretsloppen är resurssnåla och så långt som möjligt fria från farliga kemikalier
 - andelen förnybar energi ökar fortlöpande och energi-användningen är effektiv med minimal påverkan på miljön

- *konsumtionen av varor och tjänster i Sverige orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen den motsvarande produktionen är lokaliserad.*
- De övergripande miljömålsfrågorna utgår som begrepp och målnivå ur miljömålssystemet.
- Regionala miljömål beslutas av regionalt miljömålsansvariga myndigheter efter samråd med länets regionala självstyrelse- eller samverkansorgan.

Riksdagen fastställde i samband med 2001 års miljöpolitiska beslut (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) följande målstruktur:

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

Utredningen föreslår vissa förändringar i målstrukturen.

3.2.1 Grundläggande värden och övergripande miljömålsfrågor

När miljömålssystemet beskrivs anges ofta även de grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna som målnivåer inom systemet. De grundläggande värdena anger vad miljöpolitiken ska syfta till, nämligen att

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

Grundläggande värden fastställdes av riksdagen genom 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373).

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

I miljömålssystemet finns tre övergripande miljömålsfrågor: hälsofrågor, kulturmiljön samt fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. Behovet av de övergripande miljömålsfrågorna som ett särskilt begrepp och en målnivå i miljömålssystemet har ifrågasatts. De bidrar till systemets komplexitet utan att öka förståelsen för de aspekter de täcker in. Samtliga tre myndigheter med ansvar för de övergripande miljömålsfrågorna har emellertid till utredningen framfört att de anser att frågorna fyller en funktion i systemet. Framför allt anser myndigheterna att de övergripande miljömålsfrågorna tillför ett humanistiskt och geografiskt perspektiv till miljömålssystemet samt ger ett utpekat ansvar att tillföra kompetens inom dessa områden.

Genom de grundläggande värdena är klargjort att kulturmiljö och hälsa ingår i miljöpolitiken. Utredningen anser därför att de tre övergripande miljömålsfrågorna inte behövs som särskilt begrepp eller målnivå i systemet. För att tydliggöra det fortsatta behovet av aspekterna hälsa och kulturmiljö i miljömålssystemet föreslår utredningen att dessa aspekter integreras i definitionen av generationsmålet och utvecklas vidare inom det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet.

3.2.2 Sexton miljö kvalitetsmål

De sexton miljö kvalitetsmålen har en bred förankring i samhället och är antagna av en enig riksdag. De är heltäckande och synliggör de miljöproblem som måste lösas. Utredningen anser därför att de sexton miljö kvalitetsmålen ska kvarstå. Målen är: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker,

Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv.

Utredningen har diskuterat möjligheten att begränsa antalet mål och har övervägt flera alternativ, t.ex. att integrera de aspekter som behandlar utsläpp i målen för naturtyper eller att sammanföra vissa av miljökvalitetsmålen.

Utredningen anser att fördelarna med att behålla de etablerade sexton miljökvalitetsmålen överväger de eventuella fördelar som ett mindre antal mål skulle kunna medföra. Flera av miljömålssystemets aktörer har framfört att betydande tid och resurser har lagts ned på att förankra de sexton miljökvalitetsmålen och att anpassa det egna arbetet till dem. Förändringar skulle därför medföra betydande omställningskostnader och ta tid från åtgärdsarbetet.

3.2.3 Generationsmålet – ett inriktningsmål för miljöpolitiken

Generationsmålet som det definierades när miljökvalitetsmålen först föreslogs är viktigt, eftersom det anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske för att miljömålen ska kunna nås (se avsnitt 3.1.1). Detta övergripande mål har dock ingen egentlig plats i målstrukturen. Utredningen föreslår att generationsmålet får en tydligare plats och funktion i miljömålssystemet. Det kan som ett inriktningsmål för miljöpolitiken bidra till att visa den samhällsomställning som krävs inom en generation, dvs. till år 2025, för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås.

Målet bör föras in i målstrukturen mellan miljökvalitetsmålen och etappmålen eftersom det är ett mål på medellång sikt, dvs. år 2025, i förhållande till miljökvalitetsmålen ofta längre tidsperspektiv och etappmålen i det kortare perspektivet. Utredningen föreslår att beslut om generationsmålet tas av riksdagen.

Målet behöver dock uppdateras och anpassas till de förändringar som skett under de gångna tio åren – framför allt genom miljöpolitikens ökade internationalisering. Utredningen föreslår följande generationsmål:

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

- ekosystemen är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad
- människors hälsa utsätts för så liten negativ miljöpåverkan som möjligt samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas
- den biologiska mångfalden bevaras och främjas och natur- och kulturmiljön brukas varsamt
- kretsloppen är resurssnåla och så långt som möjligt fria från farliga kemikalier
- andelen förnybar energi ökar fortlöpande och energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön
- konsumtionen av varor och tjänster i Sverige orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen den motsvarande produktionen är lokaliserad.

Att miljö kvalitetsmålen inte kan nås enbart med insatser i Sverige betonas i generationsmålet genom formuleringen att Sverige behöver bedriva en offensiv miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Genom den sista strecksatsen tillförs systemet ytterligare en global aspekt.

3.2.4 Etappmål

Miljömålssystemet har skapat ett systematiskt och strukturerat miljöarbete, bl.a. genom den regelbundna uppföljningen, som ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete. I miljömålssystemet finns drygt 70 delmål. De togs i huvudsak fram när systemet utvecklades och har därefter ändrats i begränsad utsträckning. Delmålen funktion är delvis oklar. Vissa har karaktären av preciseringar till miljö kvalitetsmålet, andra är utformade mer som etappmål. Delmålen är kopplade till enskilda miljö kvalitetsmål och inte målövergripande. Det har medfört att vissa övergripande frågor inte identifierats och att de mest effektiva åtgärderna, som bidrar till att nå flera miljö kvalitetsmål, inte utvecklats. Utredningen anser att delmålen behöver bli mer inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv. Det är även önskvärt med en större flexibilitet i systemet så att mål kan revideras efter hand vid behov.

Utredningen föreslår att delmål ersätts av etappmål som i större utsträckning kan vara målövergripande. Etappmål ska vara steg på vägen för att inom en generation skapa förutsättningar för att nå ett eller flera miljö kvalitetsmål. De konkretiserar också gene-

rationsmålets strecksatser och kan ange att en viss omställning ska vara genomförd eller att en viss kvalitet ska vara uppnådd. De flesta av nuvarande delmål anger steg på vägen och bör kunna benämnas etappmål. Begreppet delmål, som är oklart till innebörden, kan därmed utgå ur systemet.

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

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

Etappmål kan också utvecklas på uppdrag av regeringen. I avsnitt 6.1.1 föreslår utredningen att regeringen tillsätter en beredning med huvuduppgift att på beställning av regeringen ta fram beslutsunderlag med bl.a. alternativa ambitionsnivåer för etappmål med tillhörande styrmedel. Regeringen kan dessutom ge myndigheter i uppdrag att utveckla etappmål med tillhörande beslutsunderlag. Därefter behövs politiska beslut för att avgöra vilka etappmål som ska antas, vilken ambitionsnivå ett visst etappmål ska ha samt vilket urval av styrmedel som ska användas. Vilken instans, riksdag eller regering, som bör besluta om etappmålet blir på så sätt beroende av vilka styrmedel som antas.

Riksdagen har naturligtvis alltid möjlighet att diskutera, debattera och besluta om etappmålen, t.ex. genom motioner. Men huvudinriktningen bör vara att etappmål beslutas av regeringen. Riksdagen bör besluta om långsiktiga, strategiska frågor, medan detaljfrågor kan beslutas av regeringen. Genom att regeringen ges större utrymme att besluta om etappmål ökar flexibiliteten i

miljömålssystemet. I beslut om etappmål måste det vara tydligt vilken myndighet som har ansvar för att följa upp etappmålet.

3.2.5 Regionala och lokala mål samt sektorsmål för miljö

De nationella miljökvalitetsmålen är en utgångspunkt för att följa upp och rapportera miljötilståndet i ett regionalt perspektiv. Utredningen anser att regionala mål även fortsättningsvis kan formuleras efter behov och med hänsyn till regionala förutsättningar.

Regionala mål beslutas av länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen för Levande skogar. Målen har ofta tagits fram i samverkan med aktörer i länen, t.ex. kommuner, företag och ideella organisationer. Denna breda samverkan bör fortsätta, eftersom den ger förutsättningar för kunskapsutbyte och engagemang.

Utredningen anser emellertid att den regionala politiska förankringen bör stärkas, och föreslår därför att beslut om regionala miljömål ska ske efter samråd med länets regionala självstyrelse eller samverkansorgan. Detta bör framgå av instruktionerna till de beslutande myndigheterna. Genom samrådet skapas förutsättningar för politisk förankring på såväl regional som lokal nivå.

Många av landets kommuner ser de nationella och regionala miljömålen som en tillgång. Merparten av kommunerna har, på frivillig basis, anpassat målen till den lokala nivån. Det lokala arbetet med miljömålen är värdefullt, eftersom det kommunala engagemanget är väsentligt för att miljömålen ska kunna nås.

De sektorsmål för miljö som finns inom andra samhällsområden bidrar till att miljökvalitetsmålen nås. Dessa mål bör uppmärksammas mer i arbetet inom miljömålssystemet.

4 Ett effektivare miljömålssystem

Förslag

- Pågående miljöarbete inom givna ramar som bedrivs av myndigheter, kommuner och näringsliv lyfts fram än mera i miljömålssystemet.
- Uppföljning och utvärdering utgör grunden i miljömålssystemet.
- Baserat på den grunden utvecklas strategier och åtgärdsförslag på särskilda uppdrag från regeringen av en beredning och av myndigheterna i systemet.
- Systemet tillförs en oberoende riktad utvärdering av styrmedel och myndigheters miljöarbete.

Det kontinuerliga miljöarbete som bedrivs av såväl statliga som icke-statliga aktörer inom givna ramar har, och kommer alltid att ha, en avgörande betydelse för möjligheterna att nå miljömålen (se vidare avsnitt 6.2).

Att följa miljötillståndet har länge varit en viktig myndighetsuppgift, där Miljömålsrådet har haft en samordnande roll. Uppgiften att ta fram förslag till nya styrmedel och åtgärder har successivt vuxit in i det myndighetsbaserade miljömålssystemet. Dock saknas en permanent plattform för och strategisk styrning av åtgärdsarbetet.

Enligt utredningen är genomförande av politiska beslut, uppföljning och utvärdering en uppgift för myndigheter. För att få fram ett mer preciserat beslutsunderlag om förslag till prioriteringar eller nya styrmedel krävs ofta initiativ från regeringen. Det finns många former för detta. Det kan ske inom Regeringskansliet,

genom att tillkalla kommittéer eller genom uppdrag till myndigheter.

Utredningen föreslår att uppgiften att regelbundet följa upp tillståndet i miljön och utvärdera möjligheterna att nå målen med redan beslutade insatser utförs skilt ifrån uppgiften att utveckla strategier med konsekvensbedömda åtgärdsförslag. Utredningen anser att strategiarbetet bör ta utgångspunkt i uppföljningen. Men till skillnad från uppföljningen underlättas arbetet med att ta fram strategier av en tydlig beställning med utgångspunkt i politiska prioriteringar. Genom en uppdelning i tid och organisation kan förutsättningar skapas för både en kvalitativt god uppföljning och utvärdering och ett effektivare åtgärdsarbete.

Därutöver behöver ett effektivt miljömålssystem en oberoende riktad utvärdering av myndigheters miljöarbete och styrmedels samhällsekonomiska kostnadseffektivitet.

5 Miljömålsuppföljning och utvärdering med tillhörande rapportering

Förslag

- Naturvårdsverket tar över Miljömålsrådets roll som samordnare av miljömålsuppföljningen samt får en stärkt samordningsfunktion för att ta fram miljödata och annat underlag för uppföljningen.
- Naturvårdsverket, Konsumentverket och SCB följer och i relevanta fall deltar i det arbete som pågår inom EU med att ta fram data och beräkningar om konsumtionens miljöpåverkan globalt.
- En årlig uppföljning av miljökvalitetsmålen redovisas till regeringen, som därefter kan ge en årlig information till riksdagen. Uppföljningen bör vara webbaserad och presenteras på Miljömålsportalen.
- Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen görs en gång per mandatperiod, dvs. vart fjärde år. En samlad rapport tas fram av Naturvårdsverket i samråd med berörda myndigheter. Rapporten lämnas till regeringen som underlag för redovisning till riksdagen.
- Nästa fördjupade utvärdering föreslås redovisas första kvartalet 2014, dvs. i slutet av nästa mandatperiod.

5.1 Kvalitetssäkrad och tillgänglig miljöinformation

Grunden för att bedöma om miljö kvalitetsmålen nås är tillgång till kvalitetssäkrade data. Utredningens genomgång visar att miljömålsuppföljningen fungerar förhållandevis bra. Ett ständigt arbete pågår för att ta fram och kvalitetssäkra data. För flera av miljö kvalitetsmålen saknas dock en del data.

Det pågår många initiativ för att kvalitetssäkra och göra miljödata mer tillgängliga. EU-kommissionen arbetar t.ex. med ett system som avser att knyta ihop nuvarande datainsamling och alla informationsflöden som gäller miljödata inom EU, SEIS (Shared Environmental Information System).

Miljöövervakningen, dvs. undersökningar och mätningar som syftar till att regelbundet följa tillståndet i utomhusmiljön, kan inte leverera alla miljödata som behövs för att följa upp miljö kvalitetsmålen. Därför behöver underlag hämtas även från andra källor. Denna information finns framför allt hos mål- och sektorsansvariga myndigheter, i den officiella statistiken inklusive miljöräkenskaperna, i internationell rapportering och inom forskningen. Utredningen anser att samordningen av dataförsörjningen inom miljöområdet behöver stärkas.

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

5.2 Naturvårdsverket får ansvar för att samordna miljömålsuppföljningen och dataförsörjningen

Utredningen anser att det finns behov av att inrätta en samordningsfunktion med en bred inriktning för dataförsörjning för miljömålen. Miljöinformationen bör även omfatta den officiella statistiken inklusive miljöräkenskaperna, den internationella rapporteringen och geografiska data.

Naturvårdsverket föreslås ta över Miljömålsrådets roll som samordnare av miljömålsuppföljningen samt få en stärkt nationell samordningsfunktion för dataförsörjning. Samordningsfunktionen bör innehålla uppgifterna att

- koordinera underlagen till miljömålsuppföljningen, dvs. uppdatera indikatorer och samordna den årliga uppföljningen och de fördjupade utvärderingarna av miljö kvalitetsmålen
- formulera policyrelevanta frågor gällande dataförsörjning för miljöinformation, bl.a. i fråga om datasekretess och kostnader för data
- fastställa behov av utveckling av miljödata med särskilt fokus på uppföljning av miljö kvalitetsmålen även regionalt och lokalt
- utreda hur miljöinformationen ska lagras, dokumenteras och tillgängliggöras, t.ex. i form av databaser och webb lösningar, inklusive att härbärgera Miljömålsportalen
- bevaka miljöinformationens intressen i fråga om internationella rapporteringar via direktiv och konventioner
- fungera som informationsförmedlare i internationella sammanhang gällande dataförsörjning och miljöinformation.

Underlag för uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen behöver som hittills tas fram av mål- och sektorsansvariga myndigheter och länsstyrelser samt vid behov av andra organisationer. Ansvariga myndigheter behöver vara överens om prognoser och kriterier för att bedöma måluppfyllelsen liksom om den samlade problembilden. Bedömningarna bör därför göras i samråd mellan berörda myndigheter.

En grupp lik Miljömålsrådets beredningsgrupp för miljömålsuppföljning kan här bistå Naturvårdsverket. Myndigheter och organisationer som har miljöinformation av betydelse för miljö-

målsuppföljningen bör ingå. Framför allt behöver mål- och sektorsansvariga myndigheter samt SCB, Lantmäteriet och SMHI delta. I en sådan grupp bör även ingå representanter för icke-statliga aktörer, dvs. näringsliv, kommuner och ideella organisationer.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med de förslag om att förstärka miljöövervakningen som lades av Utredningen om Naturvårdsverket i betänkandet *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket* (SOU 2008:62), men går dock något längre. Förslaget omfattar dataförsörjning ur ett bredare perspektiv än de data som samlas in inom miljöövervakningen. Resursbehovet för denna förstärkning framgår av utredningens konsekvensanalys.

5.3 Uppföljning, utvärdering och rapportering

5.3.1 Årlig uppföljning

Naturvårdsverket bör redovisa en årlig uppföljning av miljökvalitetsmålen till regeringen, som därefter kan ge en årlig information till riksdagen. Rapporteringen bör vara webbaserad och presenteras på Miljömålsportalen i form av uppdaterade bedömningstexter och indikatorer. Detta betyder att de Facto-rapporten kan upphöra, både som tryckt rapport och som webbaserad rapport.

5.3.2 Fördjupad utvärdering – en problem- och gapanalys

Den fördjupade utvärderingen bör vara en samlad bedömning av utvecklingen i miljön i förhållande till miljökvalitetsmålen. Utvärderingen bör göras en gång per mandatperiod. Den ska kunna fungera som underlag för regeringen och för en bred offentlig debatt, bl.a. inför riksdagsvalen. Nästa fördjupade utvärdering bör därför överlämnas första kvartalet 2014, dvs. i slutet av kommande mandatperiod. Regeringen bör presentera de fördjupade utvärderingarna för riksdagen.

Utvärderingen bör innehålla en analys av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. I analysen behöver synergimöjligheter och målkonflikter behandlas. En värdering av inom vilka områden ytterligare insatser behövs bör också ingå.

5.3.3 Indikatorer för jämförelser

Indikatorerna inom miljömålssystemet utvecklas ständigt i takt med att dataförsörjningen blir bättre. Den förändrade bedömningsgrunden för miljömålsuppföljningen bedöms inte innebära ökade krav på dataförsörjningen. Samtidigt gäller att valet av indikatorer som följer upp målen kan fokuseras mer på indikatorer som visar samhällsomställning och balanseras mot dem som visar miljötillstånd. Det har i flera sammanhang, t.ex. i den fördjupade utvärderingen 2008, uttryckts önskemål om att utveckla indikatorer som kan användas för att jämföra miljöarbetet mellan länder, regioner och kommuner. Ett exempel på ett set av indikatorer som kan göra sådana jämförelser möjliga har tagits fram av SCB (*Miljöindikatorer för omställning och rådighet över miljö kvalitetsmålen*) på utredningens uppdrag i samarbete med Miljömålsrådet.

5.4 Gränsöverskridande miljöpåverkan

Miljömålssystemet är inriktat på att följa upp tillståndet i den svenska miljön. Sveriges miljö påverkas av gränsöverskridande utsläpp och aktiviteter i andra länder samtidigt som produktion och konsumtion i Sverige påverkar andra länders miljö.

Inom EU pågår för närvarande arbete med att synliggöra samt ta fram data och beräkningar av konsumtionens globala miljöpåverkan, t.ex. inom ramen för EU:s integrerade produktpolitik, EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion och en hållbar industripolitik, Europeiska miljöbyråns arbete med en resursstrategi, forskningsprojektet EIPOT (Environmental Impacts of Trade) och EU-projektet REAP (Resources and Energy Analysis Programme). Utredningen föreslår att Naturvårdsverket, Konsumentverket och SCB i samråd följer och i relevanta fall deltar i detta arbete som utgångspunkt för en diskussion om hur den globala miljöpåverkan från svensk konsumtion av varor och tjänster kan mätas inom det svenska miljömålssystemet. Övriga relevanta aktörer, t.ex. från myndigheter, organisationer och näringsliv, bör ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Utredningen anser att uppgiften att delta i och följa pågående arbete ingår i

- det särskilda ansvar för miljöarbetet som Konsumentverket har inom sitt verksamhetsområde

- det ansvar för nationalräkenskaperna som SCB har
- det samordningsansvar för miljömålsuppföljning som utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska få.

Utredningen har också övervägt hur de svenska miljökvalitetsmålen internationella samband kan bli mer synliga. När målen följs upp och utvärderas bör de internationella faktorer som påverkar möjligheterna att nå målen beskrivas. Utredningen har bett SCB att undersöka om det finns indikatorer som speglar dessa samband. I den följande tabblån framgår vilka indikatorer som SCB har identifierat. De bör kunna användas i uppföljningen för att illustrera det internationella beroendet och hur det förändras.

Miljö kvalitetsmål	Indikator
Begränsad klimatpåverkan	Utsläpp av växthusgaser per person och land, ton.
Frisk luft	Länders andel av totala halter av t.ex. svavel-dioxid, kvävedioxid, ozon och partiklar för de länder som bidrar till belastningen i Sverige.
Bara naturlig försurning	Länders andel av totalt nedfall av svavel-dioxid och kväveoxider för de länder som bidrar till belastningen i Sverige.
Säker strålmiljö	Antal incidenter kopplade till kärnsäkerhet i länder som bidrar till belastningen i Sverige.
Ingen övergödning	Länders andel av totala utsläpp av kväve- och fosforföreningar till Östersjön. Om möjligt fördelat per person och per hektar.
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Länders andel av totala fiskfångster i Östersjön.
För övriga mål är det svårt att ge exempel på indikatorer.	

6 Ett effektivare miljöarbete

Åtgärder för att nå miljömålen vidtas på olika nivåer. Det krävs effektiva insatser från berörda myndigheter och en samverkan med kommuner och näringsliv.

En effektiv miljöpolitik ställer krav på nya eller förändrade styrmedel. Dessa förutsätter politiska beslut, ofta även förhandlingar inom EU och internationellt. Beslut om styrmedel kan innebära politiska avvägningar mellan olika miljömål och gentemot andra samhällsintressen. Dessutom medför miljöpolitiken stora investeringar och satsningar från såväl statliga som icke-statliga aktörer. Därför behövs kontinuitet, långsiktighet och en bred politisk samsyn. Här kan en instans med tydligt politiskt mandat, som tar fram väl genomlysta och konsekvensanalyserade förslag där olika perspektiv beaktas, ha ett betydande värde.

Ett intensifierat miljöarbete handlar alltså om att utveckla dels strategier med nya eller förändrade styrmedel samt underlag för arbete inom EU och internationellt, dels det nationella åtgärdsarbetet inom ramen för befintliga mandat.

6.1 Utveckling av strategier

6.1.1 En parlamentarisk beredning

Förslag

- För att effektivisera arbetet med åtgärder i miljömålsystemet tillkallas en parlamentarisk beredning med huvuduppgift att ge råd till regeringen och på beställning från regeringen utveckla strategier.
- Miljömålsrådets ledamöter och experter blir rådgivande till beredningen.

- Beredningen organiserar arbetsgrupper som tar fram underlag för beredningens förslag. I arbetsgrupperna kan ingå företrädare för myndigheter, näringsliv, ideella organisationer, den regionala och lokala nivån samt forskare.
- Myndigheterna i miljömålssystemet har en viktig roll i beredningens arbete, bl.a. genom att lämna underlag. Liksom hittills kan myndigheterna naturligtvis, inom befintligt mandat eller på uppdrag av regeringen, utveckla strategier och lämna förslag.
- Beredningen har ett kansli om cirka åtta årsarbetskrafter, som bl.a. fungerar som sekretariat i arbetsgrupperna.

Utredningen anser att det är angeläget att öka effektiviteten i arbetet med att ta fram nya och utveckla befintliga åtgärder och styrmedel för att nå miljömålen. För detta ändamål har utredningen övervägt olika alternativ.

Utredningen föreslår att en permanent beredning tillkallas med företrädare för riksdagspartierna. Hur representationen ska se ut avgörs givetvis av regeringen. Beredningens huvuduppgift bör vara att ge råd till regeringen om hur arbetet med att uppnå miljömålen ska bedrivas, med utgångspunkt i uppdrag från regeringen. Utredningen bedömer att beredningen kan hantera miljöproblem som är särskilt angelägna för att stora värden står på spel. Det kan även röra sig om miljöområden som karaktäriseras av konflikter med andra samhällsintressen som därigenom kräver svåra politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Beredningen kan också arbeta med frågor som är aktuella för internationella förhandlingar eller inför en svensk proposition.

Den avgörande skillnaden mellan det nuvarande myndighetsbaserade miljömålssystemet och en parlamentarisk beredning är att de ger utrymme för olika grad av löpande politisk diskussion och prövning av möjliga handlingsalternativ. En kommitté under regeringen kan ha en kontinuerlig diskussion med riksdagen och Regeringskansliet. Eftersom stora samhällsekonomiska värden berörs är långsiktighet och en bred politisk samsyn värdefulla. En parlamentariskt sammansatt beredning kan också stimulera till debatt om miljöfrågor och om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som ibland krävs för att nå miljömålen. Närheten till det politiska beslutsfattandet kan motivera icke-statliga aktörer

att medverka i större utsträckning, vilket skulle kunna medföra bättre genomlysta förslag.

Regeringen kan givetvis som hittills lägga uppdrag om att utveckla strategier till myndigheter när så bedöms lämpligt. Myndigheterna i miljömålssystemet har även en viktig roll i beredningens arbete, bl.a. genom att på beställning av beredningen lämna underlag. Myndigheterna kan naturligtvis också lägga förslag på eget initiativ inom givet mandat. Dessutom förtydligas myndigheternas ansvar för att, inom sina verksamhetsområden och befintliga mandat, verka för att miljömålen nås genom att vidta åtgärder. (Se vidare avsnitt 6.2.1.)

Det forum för samverkan mellan myndighetschefer som Miljömålsrådet utgjort har varit en tillgång för miljöarbetet, enligt många som utredningen varit i kontakt med. Det anses bl.a. bero på att miljöfrågorna fått större tyngd inom berörda myndigheter eftersom de högsta cheferna är engagerade. Även medverkan i rådet av företrädare för kommuner, näringsliv och ideella organisationer har ansetts vara värdefull. Utredningen föreslår därför att representationen av generaldirektörer för berörda myndigheter och experter från olika organisationer tas tillvara genom att dessa blir experter i beredningen.

Utredningen föreslår att beredningen organiserar arbetet genom att inrätta tillfälliga arbetsgrupper. Arbetsgruppernas uppgift är att förse beredningen med ett underlag med olika handlingsalternativ, så att beredningen kan stimulera till debatt och lämna råd till regeringen om handlingsalternativen. Sammansättningen i arbetsgrupperna beror på vilka problem som ska lösas. En bred representation bör eftersträvas, genom t.ex. företrädare för mål- och sektorsmyndigheter, näringsliv, ideella organisationer och den regionala och lokala nivån samt forskare. Beredningens kansli medverkar i arbetsgrupperna, t.ex. som sekretariat.

6.1.2 Att ta fram strategier

Förslag

- De tre åtgärdsstrategierna utgår ur miljömålssystemet. De ersätts med strategier som tas fram med utgångspunkt i politiska prioriteringar.

- Strategierna bör sikta mot ett eller flera miljö kvalitetsmål i ett generationsperspektiv samt innehålla tydliga etappmål, förslag till styrmedel och, vid behov, underlag för förhandlingsarbete inom EU och internationellt.
- Konjunkturinstitutet får i uppdrag att samordna en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning för att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i strategiarbetet.

Flexibla strategier

För närvarande finns inom miljömålssystemet en fast indelning i åtgärdsstrategier, nämligen *Effektivare energianvändning och transporter* (EET), *Giftfria och resurssnåla kretslopp* (GRK) och *Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö* (HUM).

Beställningen till den fördjupade utvärderingen 2008 resulterade i närmare tusen förslag till åtgärder som skulle sorteras och prioriteras genom myndighetssamverkan i strategierna. Även om strategiarbetet har förbättrat myndigheternas samarbete har strategiarbetsgrupperna själva konstaterat att de haft svårt att prioritera, hantera målkonflikter, hitta synergier och uppnå ett tillräckligt djup i analysen av drivkrafterna bakom problemen. Ett otydligt politiskt mandat och snäv tidsram har angetts som skäl till detta. Andra svagheter har varit att avgränsningen mellan strategierna delvis dolt konflikter och att dialogen med icke-statliga aktörer varit begränsad.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den fasta indelningen i strategierna EET, GRK och HUM utgår ur systemet, till förmån för strategier som tas fram med utgångspunkt i politiska prioriteringar.

Beställningar av strategier till beredningen och myndigheterna kan ges vid tidpunkter som är anpassade till regeringens planering. Genom att konkreta beställningar fördelas över tid ges större utrymme att ta fram mer genomarbetade förslag än i dagens system.

När strategier tas fram på beställning av regeringen blir det politiska mandatet tydligt samtidigt som möjligheterna förbättras till avvägningar både mellan olika miljömål och i förhållande till

andra samhällsintressen. Transparensen ökar och förutsättningarna för icke-statligt deltagande förbättras.

Generationsmål och etappmål samt styrmedel och underlag för arbete inom EU och internationellt

Strategierna bör sikta mot ett eller flera miljökvalitetsmål i ett generationsperspektiv samt innehålla tydliga etappmål, förslag till styrmedel och, vid behov, underlag för förhandlingsarbete inom EU och internationellt. Etappmålen är steg på vägen, dvs. de ska spegla väsentliga förändringar. Etappmålen ska ange vad som ska uppnås, men inte hur denna förändring ska gå till eftersom detta ofta kan göras på olika sätt. Etappmål har dimensionerna *resultat*, dvs. vad ska uppnås, och *tid*, dvs. när ska resultatet vara uppnått. Det är en politisk fråga vad som är en lämplig avvägning mellan tillgänglig tid och resultat, eftersom det beror på vilka åtgärder och styrmedel som används för att nå resultatet. Ambitionsnivån i etappmålen måste spegla de resurser som kan användas i ett givet tidsperspektiv. Ett ambitiöst mål kräver större resurser ju närmare i tiden måluppfyllelsen ska ske och tvärt om.

För att öka kvaliteten i underlaget för politiska beslut bör arbetsgrupperna till beredningen redovisa ett konsekvensanalyserat beslutsunderlag med t.ex. alternativa ambitionsnivåer för etappmål med tillhörande styrmedel. Underlag för förhandlingsarbete inom EU och internationellt bör tas fram vid behov. Alltså ingår en samhällsekonomisk konsekvensanalys samt en analys av konsekvenserna för statsbudgetens inkomster och utgifter i det underlag som lämnas till beredningen. Åtgärdsarbetet har i huvudsak samhällsekonomiska kostnader. I den mån förslagen innebär ökade utgifter för staten ska finansieringsförslag alltid finnas med. I de fall ett uppdrag till beredningen omfattar flera av statsbudgetens utgiftsområden kan finansieringsförslagen självfallet omfatta berörda områden.

Samhällsekonomiska konsekvensanalyser – en del i strategiarbetet

Konsekvensanalyserna i miljömålssystemet har blivit allt bättre över tiden. Tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i miljöarbetet bör fortsätta att utvecklas.

De utvecklingsbehov som utredningen har identifierat är metodutveckling för flera av stegen i en konsekvensanalys, entydig användning av begrepp, transparenta metoder och arbetssätt för att öka jämförbarheten mellan olika förslag. Det behövs dessutom en utveckling av verktyg för att väga av hur mycket arbete som är lämpligt att lägga ned på en specifik konsekvensanalys i ett givet sammanhang samt viss modellutveckling.

Utredningen föreslår att Konjunkturinstitutet får i uppdrag att samordna en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning för att löpande utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i strategiarbetet. Konjunkturinstitutet har inget formellt ansvar för miljöpolitikens genomförande, men är redan på flera sätt involverat i miljömålssystemet genom olika uppdrag och har i övrigt god kompetens för att genomföra uppdraget. Plattformen behöver en bas av miljöekonomisk kompetens och knyter naturvetenskaplig och annan sakkompetens till sig i aktuella frågeställningar.

6.2 Miljöarbete inom ramar givna av regering och riksdag

I miljömålssystemet finns nationellt och regionalt miljömålsansvariga myndigheter och myndigheter med sektorsansvar för miljöarbetet. Därtill har kommuner, näringsliv, regionala självstyrelse- och samverkansorgan och ideella organisationer en avgörande roll i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen.

6.2.1 Nationella myndigheter i miljömålssystemet

Förslag

- Myndigheterna i miljömålssystemet får ett tydligare ansvar i sina instruktioner att verka för att miljö kvalitetsmålen nås.
- "Särskilt sektorsansvar för miljöarbetet" ersätter "särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet" som begrepp, och likalydande formulering förs in i instruktionerna för berörda myndigheter.
- Banverket, Boverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarmakten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Vägverket får ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.
- Boverkets särskilda sektorsansvar för miljöarbetet vidgas till att även gälla samhällsplanering. Riksantikvarieämbetets sektorsansvar utvecklas till att också omfatta kulturmiljöfrågor av typen förebyggande arbete, och Socialstyrelsen får återigen ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet.
- Ett rapporteringsansvar förs in i sektorsmyndigheternas instruktioner.

Utredningen föreslår att berörda myndigheter får ett tydligare ansvar i sina instruktioner för att verka för att miljömålen nås. Åtgärder ska vidtas dels inom ramen för myndighetens verksamhet, dels genom att verka samlande, stödjande och pådrivande gentemot de aktörer som finns inom myndighetens verksamhetsområde. Verksamhetsområdet beskrivs av de styrdokument som definierar myndighetens ansvar.

Myndigheterna ska även fortsättningsvis rapportera uppföljning och bedömningar, men nu till Naturvårdsverket. Myndigheterna bör också, vid förfrågan, lämna underlag till den parlamentariska beredningen.

Utredningen föreslår att tydligare och likalydande uppdragsbeskrivning skrivs in i mål- respektive sektorsmyndigheternas instruktioner för att säkerställa att miljöarbetet prioriteras.

Miljömålsansvariga myndigheter

Utredningen föreslår inga förändringar i fördelningen av miljömålsansvar mellan myndigheterna.

Sektorsansvar och myndigheter med ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet

Sektorsansvaret är sedan länge ett centralt inslag i miljöpolitiken. Då utredningen anser att allt miljöarbete är arbete för att uppnå miljömålen föreslås att begreppet särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet ersätts av särskilt sektorsansvar för miljöarbetet. Utredningen definierar sektor som en myndighets ordinarie verksamhetsområde.

Skillnaden mellan det allmänna sektorsansvaret och det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet är att det senare även omfattar rapportering för uppföljning och utvärdering samt ett ansvar för att bidra till utvecklingen av strategier och förslag inom miljömålssystemet. Det allmänna sektorsansvaret berörs inte av utredningens förslag.

Särskilt sektorsansvar för miljöarbetet bör ges till nitton myndigheter. Det handlar om både sektorer med stor miljöpåverkan och sektorer som kan arbeta förebyggande inom sin egen sektor eller bidra till lösningar inom andra sektorer. Eftersom de övergripande miljömålsfrågorna utgår ur miljömålssystemet vidgas Boverkets sektorsansvar för miljöarbetet till att också gälla samhällsplanering. Riksantikvarieämbetets sektorsansvar utvecklas till att även omfatta kulturmiljöfrågor. Förslaget innebär vidare att Socialstyrelsen återfår ett sektorsansvar för miljöarbetet.

6.2.2 Regionalt ansvar

Förslag

- Länsstyrelsen får ett tydligare ansvar i instruktionen att verka för att miljömålen nås.
- Länsstyrelsernas nuvarande samarbete om miljömålsuppföljning utvidgas till att även omfatta samverkan kring åtgärder.

- I förordningen om regionalt tillväxtarbete preciseras att miljö kvalitetsmålen utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar regional tillväxt, och att samordning bör ske med miljömålsarbetet.

Regionalt miljömålsansvariga myndigheter

De regionalt miljömålsansvariga myndigheterna är nyckelaktörer i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen genom sin uppgift att verka för att målen får genomslag i länen. Länsstyrelserna är regionalt ansvariga för femton av miljömålen och Skogsstyrelsen för Levande skogar.

De regionala målen har ofta tagits fram i samverkan med aktörer i länen. Detta är naturligtvis värdefullt eftersom det ger förutsättningar för delaktighet. Genom utredningens förslag att beslut om regionala miljömål ska fattas efter samråd med länets regionala självstyrelse- eller samverkansorgan (se avsnitt 3.2.5) kan samrådet med politiskt tillsatta organ förbättras.

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har ett omfattande miljöansvar och gör viktiga insatser för att nå miljömålen i det reguljära myndighetsarbetet. Det gäller t.ex. naturskydd, kulturmiljö och myndighetsutövning enligt miljöbalken och andra lagar. Detta ständigt pågående arbete är naturligtvis centralt i det regionala arbetet för att nå miljömålen.

För att nå målen behövs även insatser inom områden där myndigheterna har begränsat formellt inflytande. De främsta redskapen är då information och initiativ för att överföra kunskaper och erfarenheter som kan leda till åtgärder på frivillighetens grund. Det handlar i huvudsak om åtgärder som kan vara gynnsamma både för miljön och för kommuner och företag. Av bl.a. resursskäl är det angeläget att koncentrera sådana insatser till områden som är särskilt angelägna från miljösynpunkt och där de ansvariga aktörerna ser en potential i att utveckla sitt miljöarbete. Det finns exempel på län som tillämpat ett sådant arbetssätt, vilket har uppskattats av företag och kommuner.

Länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet för år 2009 utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsmålen. Utredningen anser emellertid att ansvaret för att bedriva åtgärder bör vara kontinuerligt och att det därför är lämpligare att det förs in i instruktionen. Vidare anser utredningen att det bör framgå av läns-

styrelsens instruktion att myndigheten bör genomföra såväl egna åtgärder som insatser för att stimulera andra regionala och lokala aktörers miljöarbete.

Utredningen föreslår att det nuvarande samarbetet mellan länsstyrelserna om miljömålsuppföljning (RUS, Regionalt UppföljningsSystem) utvidgas till att även omfatta ett erfarenhetsutbyte kring åtgärder. Den samverkan om åtgärder som finns i dag sker framför allt mellan grannlän, och länsstyrelserna har efterfrågat ett utökat samarbete. Genom ett utvidgat RUS har länsstyrelserna bättre förutsättningar att utveckla en systematik i åtgärdsarbetet, och samordningsvinster kan nås. Även Skogsstyrelsen bör kunna delta i ett utvecklat RUS. Ett utvidgat RUS bör också kunna vara länk till åtgärdsarbetet på nationell nivå.

Hållbar regional tillväxt

Det regionala tillväxtarbetet har stor betydelse för hur miljötillståndet i länen utvecklas, och omställningen till ett hållbart samhälle kan utgöra en drivkraft för regional tillväxt. Enligt den nationella strategin för regional konkurrenskraft ska synergier mellan regional tillväxt och miljöhänsyn premieras, och balanserade avvägningar göras vid motstående intressen. Behandlingen av miljöaspekter kan ofta förbättras. OECD har i rapporten *Environmental Performance Review of Sweden 2004* rekommenderat Sverige att förstärka miljö- och hållbarhetsaspekterna i utvecklingsprogrammen för regioner och landsbygd. Behovet av att integrera miljöaspekterna i den regionala utvecklingen har tidigare tagits upp i miljömålspropositioner och av Miljömålsrådet.

Utredningen anser att det bör anges i förordningen om regionalt tillväxtarbete att miljö kvalitetsmålen utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar regional tillväxt. Det kan jämföras med att miljö kvalitetsmålen i dag är en av utgångspunkterna inom transportplaneringen. Utredningen anser även att det bör tydliggöras i förordningen att samordning bör eftersträvas mellan det regionala tillväxtarbetet och miljö målsarbetet. I förordningen sägs i dag att samordning ska eftersträvas med bl.a. kommunernas översiktsplanering och strukturfondsprogrammet.

6.2.3 Kommuner, företag och ideella organisationer

Bedömning

- Miljöarbetet hos kommuner, regionala självstyrelse- och samverkansorgan, företag och ideella organisationer är avgörande för att nå miljömålen.
- Aktörerna ges bättre förutsättningar för delaktighet i miljömålssystemet nationellt och regionalt.

Miljöarbetet hos företag, kommuner, regionala självstyrelse- och samverkansorgan och ideella organisationer är avgörande för att nå miljömålen. Aktörernas lagstadgade ansvar inom miljöområdet utgör en miniminivå, men många aktörer går långt utöver denna nivå. Detta påskyndar omställningen till ett hållbart samhälle.

Som exempel kan nämnas att företag kan utveckla varor och tjänster där ny teknik kombineras med bättre miljöprestanda, arbeta med resurshushållning och vidta åtgärder för att minska föroreningar i alla produktionsled. Ideella organisationer driver på i miljöarbetet genom offentlig debatt, remissyttranden, mediakontakter och deltagande i samråd, och de kan bedriva operativt arbete, såsom t.ex. att utveckla miljömärkningen. Kommuner och regionala självstyrelse- och samverkansorgan kan bidra till uppfyllelsen av miljömålen inom de egna verksamheterna och i sina roller som politiska aktörer samt genom samverkan med företag, organisationer och andra aktörer.

Miljökvalitetsmålen kan utgöra ett stöd för aktörernas miljöarbete. Andra stöd är verktyg som miljöledningssystem eller livscykelanalyser. Miljömålen används av många icke-statliga aktörer i det egna miljöarbetet, och företrädare för kommuner, företag och ideella organisationer är positiva till att riksdagen fastställt långsiktiga mål på miljöområdet. Samtidigt har önskemål framförts om större möjligheter att delta i arbetet inom miljömålssystemet.

Utredningen bedömer att de föreslagna ändringarna sammantaget ger icke-statliga aktörer bättre möjlighet till delaktighet i miljömålssystemet och att det skapas bättre förutsättningar för engagemang.

Bättre förutsättningar för engagemang och delaktighet

Arbetet med att revidera de nationella miljömålen och ta fram åtgärder sker inom en snäv tidsram med en temporärt hög arbetstopp för myndigheterna. Tidsbristen gör det svårt för myndigheterna att erbjuda andra aktörer delaktighet. Den nya arbetsfördelningen med uppföljning respektive utveckling av åtgärdsförslag i olika faser ger bättre förutsättningar för att involvera icke-statliga aktörer.

Miljömålen bedöms bli mer motiverande genom att bedömningsgrunden ändras så att målen blir ambitiösa men inte omöjliga att nå. Företag, kommuner och andra aktörer har i flera sammanhang påpekat att det inte upplevs som konstruktivt att miljömålsuppföljningen signalerar att miljötillståndet försämras, trots att utfört miljöarbete har medfört förbättringar. Bättre förutsättningar ges för engagemang i arbetet med miljömålen även genom att strategierna tar utgångspunkt i politiska prioriteringar. Forskning visar att nationella politiska prioriteringar har betydelse för vilka frågor som sätts högt i den lokala politiken.

I det nuvarande miljömålssystemet deltar företrädare för icke-statliga aktörer som experter i Miljömålsrådet. De ges i det förändrade systemet möjlighet att delta som experter i den parlamentariska beredningen. Aktörerna ingår i dag i en beredningsgrupp för miljömålsuppföljning och ges möjligheter till detta även fortsättningsvis.

Kommuner och företag efterfrågar ett mer fokuserat och avgränsat arbete och mer utvecklade konsekvensanalyser. De fasta strategierna ersätts av strategier för prioriterade frågor. Beredningens arbetsgrupper, där icke-statliga aktörer kan ingå, utarbetar underlag till strategierna. Det förändrade arbetssättet bedöms ge aktörerna bättre möjlighet till delaktighet.

Många icke-statliga aktörer i länen deltar i det regionala miljömålsarbetet och ser arbetet som ett stöd, men det finns även önskemål om utökad delaktighet. Det tydliggörs därför att länsstyrelsen bör stimulera regionala och lokala aktörers miljöarbete för att nå målen.

Den regionala och lokala politiska förankringen stärks också, som framgått, genom att beslut om nya miljömål på denna nivå fattas efter samråd med regionala självstyrelse- eller samverkansorgan.

7 Oberoende riktad utvärdering av insatser

Förslag

- Statskontoret gör riktade utvärderingar av dels styrmedel, dels myndigheters miljöarbete.

Ett målstyrningssystem kräver en oberoende riktad utvärdering för att bli effektivt. Miljömålssystemets aktörer genomför redan årlig uppföljning och vart fjärde år en bred fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå målen. Dock saknas en oberoende riktad utvärdering av enskilda insatser. Ett urval av styrmedel liksom olika myndigheters miljöarbete behöver utvärderas i ett lärande och utvecklande syfte.

En riktad utvärdering innebär normalt en nulägesbeskrivning, förklaring av orsakssamband och bedömning av utfallet mot förväntat resultat. Ibland ges även förslag till förändringar. För att verifiera om resultatet blivit det önskade eller om förändringar kan göras för att öka effektiviteten går en riktad utvärdering in i detalj med enskilda insatser eller processer. Den fördjupade utvärderingen och uppföljningen, som utförs av myndigheterna inom miljömålssystemet, kan utgöra underlag för riktade utvärderingar.

Statskontoret har i dag inget ansvar i miljömålssystemet och är därför oberoende i förhållande till systemet. Myndigheten har god kompetens för utvärderingar. Dess uppdrag omfattar alla politikområden som har beröring med miljömålssystemet. Dock finns i den befintliga verksamheten inget särskilt fokus på miljöfrågor. För uppgiften med riktade utvärderingar av insatser inom miljömålssystemet behövs viss förstärkning med miljöekonomisk kompetens. Statskontoret bör successivt ges tidsbegränsade uppdrag från regeringen om vilka utvärderingar myndigheten ska genomföra. Därigenom sker över tid en systematisk genomgång av styrmedel och myndigheters miljöarbete.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

Den föreslagna fördelningen av arbetsuppgifterna i systemet för myndigheter och den parlamentariska beredningen ger bättre utrymme för en kvalitativt god, regelbunden uppföljning och för utvärdering av möjligheterna att nå målen, liksom ett effektivare miljöarbete hos såväl myndigheter som icke-statliga aktörer.

8.1 Statsfinansiella utgifter

De statsfinansiella kostnader som redovisas nedan är konsekvenser av de förslag som utredningen redovisat i kapitlen 5, 6 och 7.

Den parlamentariska beredningen

Utredningen anser att kansliet till den parlamentariska beredningen behöver personalresurser på cirka 6 mnkr/år. Dessutom krävs utredningsresurser om cirka 2–3 mnkr/år för att ta fram underlag till beredningen och arbetsgrupperna.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket övertar en stor del av de arbetsuppgifter som Miljömålsrådets kansli har utfört samt ges ett förstärkt samordningsansvar för miljödataförsörjning och miljömålsuppföljning. Samtidigt utgår det administrativa samordningsansvaret för strategiarbetet, vilket frigör resurser på Naturvårdsverket. Genom att Naturvårdsverket tar över samordningsfunktionen för miljömålsuppföljningen kan en integrering ske med den samordnings-

funktion som finns på Naturvårdsverket för EEA-arbetet (Europeiska miljöbyrån), vilket bör leda till en effektivisering. Dessutom kan i så fall den internationella rapporteringen i större utsträckning koordineras med och användas för rapporteringar inom miljömålssystemet och vice versa. Utredningen bedömer att personalresurser motsvarande cirka fyra årsarbetskrafter behövs för att fullgöra samordningen av miljömålsuppföljningen och det utökade ansvaret för miljödataförsörjning.

I dag beslutar Miljömålsrådet årligen om fördelning av anslaget Miljöövervakning m.m. Utredningen förutsätter att Naturvårdsverket även fortsättningsvis kommer att besluta om motsvarande medel till miljömålssystemets aktörer.

Konjunkturinstitutet

Utredningens förslag ligger i linje med ett tidigare förslag från Statskontoret om att inrätta ett miljöekonomiskt råd vid Konjunkturinstitutet (Statskontoret 2009:3). Statskontoret föreslår en förstärkning av Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet, men poängterar att denna förstärkning inte får ske på bekostnad av det miljöekonomiska arbete som utförs vid Naturvårdsverket och SCB.

Statskontoret

Utredningen bedömer att Statskontoret behöver tillföras cirka 2 mnkr/år på förvaltningsanslaget för att genomföra riktade utvärderingar av insatserna i miljömålssystemet.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna tilldelas årligen cirka 11,5 miljoner i projektmedel av Miljömålsrådet ur anslaget för miljöövervakning. Utredningen föreslår att projektmedlen ökas med ytterligare cirka 1,5 miljoner årligen för RUS-utveckling.

8.2 Finansieringsförslag

Naturvårdsverket, Statskontoret och delar av beredningen kan finansieras genom förvaltningsanslag för dels Miljömålsrådets kansli dels genom överföring mellan Naturvårdsverkets sak- och förvaltningsanslag, i enlighet med ett tidigare förslag från Utredningen om Naturvårdsverket (SOU 2008:62). Beredningen kan i övrigt finansieras via kommittéanslaget. Länsstyrelserna tillförs ytterligare 1,5 mnkr/år från anslaget för miljöövervakning genom avvecklingen av uppföljningsrapporten de Facto.

Utredningen har även övervägt andra finansieringsformer men funnit denna kombination mest lämplig.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Carina Ohlsson (S), ledamot av riksdagens miljö- och jordbruksutskott, miljöchef Åsa Domeij (MP) och Wiwi-Anne Johansson (V), ledamot av riksdagens miljö- och jordbruksutskott

Vi företrädare för Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet vill med detta särskilda yttrande markera den betydelse som vi anser att miljömålssystemet har haft och fortsättningsvis bör ha för det svenska miljö- och klimatarbetet.

De senaste tre åren har människors engagemang för miljöfrågor ökat kraftigt. Riksdagens och regeringens möjligheter att fatta viktiga miljöpolitiska beslut är större än på många år. Därför finner vi det särskilt beklagligt att utredaren av miljömålssystemet vill vänta ända fram till 2014 med nästa fördjupade utvärdering av miljöarbetet.

Under de år som arbetet med miljömålen har bedrivits – och den bristande måluppfyllelsen har diskuterats – har Miljömålsrådets förslag till åtgärder sällan inneburit problem. Tvärtom, till en början förekom ofta kritik om att bristen på förslag försenade det politiska arbetet. Därför anser vi det mycket märkligt att utredaren föreslår att Miljömålsrådets kansli bör läggas ned och att uppdraget att utforma förslag bör avskaffas.

Vi ställer oss positiva till att regeringen tillsätter en parlamentarisk beredning som mer långsiktigt, efter modell från försvarsberedningen, bereder förslag till åtgärder och styrmedel. Men denna beredning bör kunna arbeta betydligt mer effektivt om Miljömålsrådet får fortsätta att utveckla sina åtgärdsförslag. Miljömålsrådet har dessutom, genom sin sammansättning, goda möjligheter att utveckla sektorsövergripande förslag. Enligt utredningen ges nu regeringen tillfälle att minska möjligheten för oppositionen och

andra i samhället att driva egna förslag. Förslag som skulle kunna innebära att målen nås snabbare.

I utredningen förslås också att etappmål ska ersätta de nuvarande delmålen. Huvudregeln ska vara att etappmålen beslutas av regeringen, och inte av riksdagen. Vi anser att en sådan ansvarsfördelning innebär en alltför stor skillnad mellan tidsperspektivet för måluppfyllelse (generationsmålet) och de styrmedel som riksdagen beslutar om och som har en kortsiktig verkan. Riksdagen bör också ta ansvar för att mer närliggande mål nås. Huvudregeln bör vara att även etappmålen beslutas av riksdagen. Regeringen ska kunna komplettera med ytterligare etappmål i de fall där målen behöver korrigeras alltför ofta för att hinna förankras i riksdagen.

Utredningens problembeskrivning är diffus. Vi vill betona att det tydligt måste framgå att arbetet med miljö kvalitetsmålen ska utgå från vad naturen tål och utifrån bästa vetenskapliga forskning. Att ta hänsyn till vad (en för tillfället) sittande regering bedömer som samhällsekonomiskt realistiskt är att fjärma sig långt från miljömålssystemets ursprungliga intentioner. Utredningen klarar inte att skilja på tydlig målformulering och den tid som krävs för att uppfylla ett mål, när målens realism diskuteras.

Vi har också en annan syn på orsakerna till den bristande måluppfyllelsen. Utredaren ser målkonflikter, orealistiska målformuleringar och Miljömålsrådets möjlighet att lägga förslag som problem. Vi uppfattar i stället särintressenas påverkan och den bristande tilltron till allmänhetens stöd för tänkbara styrmedel som viktiga faktorer när måluppfyllelsen brister.

Särskilt yttrande av miljöchef Jan Eksvärd, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

LRF har deltagit i utredningen med en expert. Utredningen har fullföljt uppdraget på ett mycket kompetent sätt och vägt samman förslag och synpunkter till ett betänkande som underlättar ett trovärdigt miljöarbete och ett ökat engagemang från bl.a. de gröna näringarna.

Vi har några avvikande och kompletterande synpunkter.

Antalet miljömål har inte minskats. LRF har framfört förslag om att förtydliga miljömålen karaktär genom att bättre skilja på tillståndsmål och åtgärds mål, vilket även ger möjlighet till för- enklingar. Kommuner och län har investerat mycket lärande i nuvarande miljömålsstruktur och att skära målen på en annan ledd skulle innebära att mycket energi skulle tas från miljöarbetet. LRF lämnar ytterligare synpunkter nedan om att skilja på tillståndsmål och mål för samhällsomställning.

Konsumenters val av varor har en mycket stor roll för vilka varor som tillverkas, hur de tillverkas och därmed hur miljön på- verkas. Detta gäller även uppfattningar om hur produkter bör användas. Konsumtionens "fotavtryck" i andra länder har lyfts fram, vilket är helt nödvändigt, liksom betydelsen av att konsumenterna kan mer om vad som har stor eller liten miljöpåverkan. Bl.a. Konsumentverkets sektorsansvar och SCB:s ansvar för rele- vanta data stödjer detta. Vi menar dock att konsumenters vär- deringar och val spelar en allt större roll för möjligheten att nå miljömålen och att detta skulle behöva utredas mer.

Utredningen har omformulerat miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö så att det ska bli möjligt att nå. LRF menar att målet bör för- tydligas, så att åker och annan produktiv mark kan tillföras närings- ämnen utan att det begränsas av detta mål. Vi planerar samtal med Kemikalieinspektionen om möjliga tydligare formuleringar, utan att skärpan i målet går förlorad. LRF är givetvis angeläget om att undvika tillförsel av ämnen som påverkar markens egenskaper, produktionsförmåga eller produkternas kvalitet negativt.

När det gäller implementering av mål från EG-direktiv och internationella konventioner är utredningens resonemang ett vik- tigt förtydligande jämfört med nu gällande ordning. LRF föreslår att följande meningar förs in som förslag i en sammanfattande ruta:

EG-direktiv och internationella överenskommelser som innehåller bestämmelser om att uppnå ett visst resultat, ska på lämpligt sätt införlivas i den nationella rättsordningen och i praktiskt miljöarbete. Detta sker både via lagar, förordningar och föreskrifter och via miljömålssystemet, som ger en systematiserad uppföljning och införlivar målet på ett naturligt sätt i miljöarbetet.

Ett viktigt förtydligande i utredningens betänkande är att tydligare skilja på tillståndsmål och mål för samhällsomställning, dvs. åtgärder av olika slag. I någon mån tas detta upp under indikatorer. LRF menar att detta bör utvecklas vidare så att etappmålen inom varje miljö kvalitetsmål grupperas avseende miljö tillstånd respektive samhällsomställning. Målen har helt olika karaktär när det gäller uppföljning rent mätmassigt och även hur de analyseras och konsekvensbedöms. För verksamhetsutövare och konsumenter är det i första hand åtgärds målen som man kommer att fokusera på. Även när det gäller redovisningen anser LRF att de bör hållas isär.

Särskilt yttrande av Mikael Karlsson, ordförande, Naturskyddsföreningen

Dagens miljömålssystem *fungerar bra*. Det anger tydligt vilken miljö kvalitet som är önskvärd, det skapar möjligheter att bygga effektiva och breda genomförandestrategier, det har en relevant internationell koppling, det underlättar identifiering av målkonflikter och målsynergier, det har bra genomslag regionalt och lokalt, det har en hög legitimitet hos snart sagt alla aktörer. I kort-het finns goda skäl att vara stolt över det svenska – internationellt sett unika – miljömålssystemet.

Självfallet blir ett system som hanterar relationerna över tid mellan människan och miljön komplext. Det ligger i sakens natur och utmaningarna är stora. Utan ett heltäckande system skulle dock både identifieringen och genomförandet av målen bli avsevärt svårare. Dagens system underlättar att greppa de goda möjligheter som finns att nå miljömålen.

Här skulle man kunna säga att "If it ain't broken – don't fix it", men så enkelt är det förstås inte. Det vore ett passivt förhållningssätt och *det finns givetvis goda möjligheter att utveckla miljömålssystemet*. Den debatt som föregick utredningen var dock förvirrad och fokuserade inte sällan på ytligheter.

Så påstods att målen saknade internationell koppling och kritik riktades mot röda "smileys" som indikerar bristande måluppfyllelse. Det förra påståendet är helt fel. Den senare kritiken är irrelevant ur ett systemperspektiv, dels då miljö tillståndet är oberoende av valet av indikatorer (och förstås inte blir bättre utan röda signaler), dels då valet av kommunikationsverktyg är oberoende av systemet (systemet kan behållas men kommunikationen förändras). Också den irritation som syns när Miljömålsrådet tolkats som en kravmaskin med kostsamma (men likväl samhällsekonomiskt lönsamma) miljöpolitiska förslag är i allt väsentligt systemirrelevant.

Denna förvirrade debatt finns delvis speglad i utredningens direktiv, men utredaren och sekretariatet har lyckats med konststycket att blåsa agnarna från vetet och har fokuserat energin på frågor som har reell betydelse för systemet och möjligheterna att nå målen. Utredningen har gjort ett grundligt och bra arbete och förpackat resultatet kort men tydligt. Det är föredömligt.

Till de *bra slutsatserna och förslagen* på förändringar eller bevarande av systemet hör:

- att måloppfyllelse ska bedömas utifrån miljö kvalitet eller förutsättningar för denna
- att de fem grundläggande värdena och de tre övergripande miljömålsfrågorna ska utgå
- att riksdagen ska besluta generationsmål och miljö kvalitetsmål, och regeringen (eller riksdagen) besluta etappmål för samhällsförändring eller miljö kvalitet
- att de sexton miljö kvalitetsmålen – efter att utredningen noga prövat men valt bort alternativa varianter – ska bibehållas
- att en årlig uppföljning föreslås (även om denna även bör tryckas)
- att värdet av samhällsekonomiska analyser framhålls
- att en oberoende utvärderingskomponent (Statskontoret) ska införas.

Det är bra att utredaren vill tydliggöra *generationsmålet*. Idén att förlänga en generation med 5 år (till 2025) bryter praxis, är ogrundat och bör slopas. Vidare bör målets innebörd förtydligas, särskilt genom att stryka vagt språk, förslagsvis som följer (tillägg kursiveras, strykning markeras):

- ekosystemen *har återhämtat sig, eller* är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad

Kommentar: Det bör förstås inte uteslutas att återhämtning har skett, tvärtom.

- människors hälsa *hotas inte av* ~~utsätts för så liten~~ negativ miljö påverkan ~~som möjligt~~ samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas

Kommentar: Detta stämmer bättre med kemikaliepolitiken och är i linje med utredningens eget förslag på ny formulering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

- den biologiska mångfalden bevaras och främjas och natur- och kulturmiljön brukas varsamt *och hållbart*

Kommentar: Begreppet ”varsamt” är nytt och oklart, men kan behållas med föreslaget komplement.

- kretsloppen är resurssnåla, ~~tillförs inte och så långt som möjligt fria från~~ farliga kemikalier ~~och är på väg att avgiftas~~

Kommentar: Begreppet ”så långt som möjligt” kan relatera till miljö, teknik, ekonomi etc. och är alltför diffust. Förslaget ovan knyter an till OSPAR-konventionen och till målet Giftfri miljö.

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

Kommentar: Begreppet ”så små som möjligt” är alltför diffust. ”Minimala” är tydligare och används i andra strecksatser. Även ”små” vore bättre – och ”mindre” – än ”så små som möjligt”, eftersom det förra relaterar till problemen, medan det senare relaterar till en oklar parameter.

Så till utredarens stora organisatoriska begrepp – att utveckla och fördjupa miljömålssystemets förslagsgivande funktion med en *parlamentarisk beredning*, och skilja denna funktion från den uppföljande och utvärderande (som föreslås stanna bland myndigheter, främst Naturvårdsverket).

Detta förslag kan förbättra miljömålsarbetet, men det är egentligen inte mer än en hypotes att ökad politisering ger ökat engagemang, bättre förslag och bättre genomförande. Som utredaren för fram finns goda skäl – som jag oftast delar – för hypotesen, men det finns även motargument. Till dessa hör att myndigheterna, jämfört med beredningen, kan tänkas arbeta med större bredd och bättre kompetens, inte störs av fluktuerande majoriteter, inte räds att lägga opinionsmässigt tveksamma förslag, inte stannar upp om miljöfrågan minskar i vikt, osv. Vidare saknas skäl för att formen på systemet avgör graden av genomförandeunderskott. Dessutom är det inte visat att formen i sig stimulerar politiskt engagemang, snarare än innehåll, prioritering och miljöopinion, som alla är oavhängiga strukturen, men som stimuleras av förslag, även i dagens system.

Den osäkerhet som följer antagandet att en beredningskomponent ger ett djupare parlamentariskt engagemang (som självfallet vore positivt), måste vägas mot kostnaderna med förändringar, med risk för försening, osäkerhet, splittring och lägre engagemang där Miljömålsrådet byggt samsyn.

Ingen vet vilket system som är mest effektivt och mycket talar för att den politiska viljan är avgörande. Om det råder stark vilja att

nå miljömålen så är utredarens förslag bra, men det vore i så fall även dagens system. Det motiverar alltså inte förändring. Om det däremot saknas stark vilja att nå målen så följer blockering oavsett form; med utredningens förslag i regering och beredning, i dagens system när regeringen får Miljömålsrådets förslag. I en sådan situation har dock utredarens förslag en klar fördel, nämligen att beredning tydliggör att problemen ligger i den politiska sfären och inte på myndigheterna. Det i sig stimulerar utveckling och talar för förslaget. Det kan också vara så att ett utvecklat system i sig ger en nytändning i miljömålsarbetet, vilket verkligen behövs efter att den fördjupade utvärderingen i fjol placerades i väntrummet.

Sammantaget kan det vara värt att ta chansen att förändra systemet som utredaren föreslår i denna del, *under förutsättning* att berörda myndigheter och intressenter effektivt kan bidra via arbetsgrupper och Miljömålsrådet. Det bör i så fall säkerställas att goda länkar kommer att skapas mellan systemets komponenter, självfallet undantaget den oberoende utvärderingsfunktionen.

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 viktiga 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. miljö kvalitetsmål som fastställs av riksdagen. Miljö kvalitetsmålen anger vilket miljö-

tillstånd 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 återhämta 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. Erfaren-

heter har också vunnits av det arbete som bedrivs av samhällets olika aktörer och genom Miljömålsrådet.

I sin fördjupade utvärdering pekar Miljömålsrådet på ett antal svagheter i miljömålssystemet. 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 miljömålssystemet 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 målsfrågor och ett regionalt miljö målsarbete. Det är regeringens uppfattning att systemets komplexitet leder till en oönskad otydlighet och brist på flexibilitet.

Även ansvarsfördelningen i systemet är komplex. Miljö målsrådet 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 målsfrågorna samt 18 myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljö målsarbetet. 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 miljömålssystemet 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 miljömålssystemets struktur med avseende på målnivåer (övergripande mål, miljökvalitetsmål, 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 miljömålssystemets organisation och ansvarsfördelning bör utvecklas för att få en ökad och mer effektiv samordning och styrning av miljöarbetet. I uppdraget ingår att beskriva och lämna förslag till hur miljömålsarbetet bättre kan kopplas till en samlad beskrivning av miljötillståndet i Sverige med utgångspunkt i den svenska miljöövervakningen. 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 Miljömålsrådets förslag på denna punkt. Utredaren ska också lämna förslag till en systematiserad 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)

Förteckning över promemorior i bilagedelen

Av tabblån framgår vilka promemorior som finns i bilagedelen och hur de är kopplade till de olika kapitlen i betänkandet.

Promemoria	Betänkandekapitel
1. Miljömålssystemets tillkomst och utveckling	
2. Miljömålssystemet i ett styrningsperspektiv	
3. Miljömålssystemets struktur samt måluppfyllelse	<i>Kapitel 3</i>
4. Miljömålssystemet i internationellt perspektiv	<i>Kapitel 3, 4, 5 och 6</i>
5. Global miljöpåverkan av svensk konsumtion	<i>Kapitel 3 och 5</i>
6. Miljömålsuppföljning och miljödataförsörjning	<i>Kapitel 4 och 5</i>
7. Rapportering i miljömålssystemet	<i>Kapitel 5</i>
8. Utveckling av strategier i miljömålssystemet	<i>Kapitel 4 och 6</i>
9. Samhällsekonomiska konsekvensanalyser	<i>Kapitel 6</i>
10. Nationella myndigheters ansvar i miljömålssystemet	<i>Kapitel 5 och 6</i>
11. Regionalt ansvar i miljömålssystemet	<i>Kapitel 3, 5 och 6</i>
12. Kommuner, företag och ideella organisationer	<i>Kapitel 3, 5 och 6</i>
13. Oberoende riktad utvärdering	<i>Kapitel 4 och 7</i>
14. Konsekvenser av utredningens förslag	<i>Kapitel 8</i>

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.
79. Några begravningsfrågor. Ku.
80. Kriminalvården – ledning och styrning. Ju.
81. Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. N.
82. En ny postlag. N.
83. Miljömålen i nya perspektiv. + Bilagor. M.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]
EU:s Viseringskodex. [77]
Ökad säkerhet i domstol. [78]
Kriminalvården – ledning och styrning. [80]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]

- Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]

Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]

Folkbokföringen. [75]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]

Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Det växande vattenbrukslandet. [26]

Skog utan gräns? [30]

Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]

Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Vattenverksamhet. [42]

Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

Miljömålen i nya perspektiv. + Bilagor. [83]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Höghastighetsbanor.

Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]

Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. [81]

En ny postlag. [82]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

Vägval för filmen. [73]

Några begravningsfrågor. [79]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]