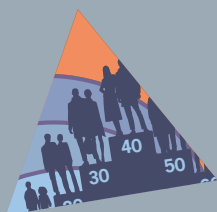
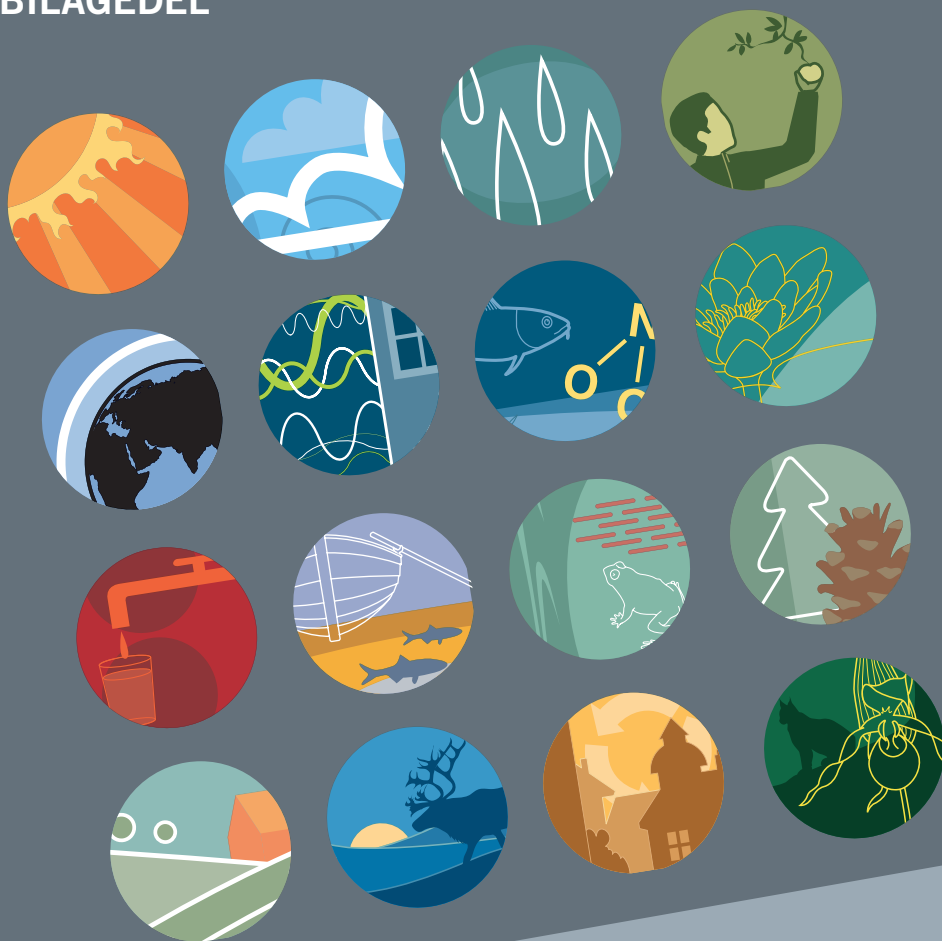


# Miljömålen i nya perspektiv

Betänkande av Utredningen om miljömålssystemet

## BILAGEDEL



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

## Bilagedel

*Utredningen om miljömålssystemet*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2009:83

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

Omslag: Navigare  
Illustrationer till miljökvalitetsmålen: Tobias Flygar

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

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

# Förord

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

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

# Innehåll

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

# Inledning

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

## Uppdraget

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

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

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

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

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

## Genomförande

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## Promemoriorna

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

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

### *Bakgrunds-PM*

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

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

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

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

*PM som analyserar organisation och roller i miljömålssystemet*

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

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

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

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

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

Konsekvenserna av utredningens förslag framgår av PM 14.

# PM 1 Miljömålssystemets tillkomst och utveckling

## Innehåll

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

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

## 1 Inledning

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

## 2 Från miljöhot till miljökvalitetsmål

### 2.1 Miljökvalitetsmål utvecklas

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

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

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

### 2.2 Övergripande mål och generationsperspektivet

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

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

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

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

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

- de svenska ekosystemen, som nu åtminstone delvis fortfarande är utsatta för alldeles för hög belastning av miljögifter, 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.

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

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

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

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

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

#### **3.1 Mål- och resultatstyrning**

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

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

### **3.2 En ny struktur för miljöarbetet**

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

#### **3.2.1 Delmål**

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

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



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

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

### 3.2.2 Uppföljning och utvärdering

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

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

### 3.2.3 Miljöstatistik och indikatorer

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

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

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

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

### 3.2.4 Nationell och internationell rapportering bör samordnas

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

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

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

### 3.2.5 Indikatorer för hållbar utveckling

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

### 3.3 Ansvar för uppföljning

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

## 4 Riksdagsbeslut om miljökvalitetsmål

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

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

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

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

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

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

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

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

### 5.1 Delmål och preciseringar

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

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

### 5.2 En samlad målstruktur

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

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

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

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

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

### 5.3 Om delmålen

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

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

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

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

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

## **5.4 Samordad uppföljning och utvärdering**

### **5.4.1 Ett samordnande miljömålsråd**

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

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

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

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



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

#### 5.4.2 Övergripande miljömålsfrågor

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

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

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

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

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

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

## 5.5 Uppföljning med indikatorer

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

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

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

### 5.5.1 Gröna nyckeltal – komplement till nationell uppföljning

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

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

### 5.5.2 Regional och lokal uppföljning

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

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

### 5.5.3 Rapportering och redovisning till riksdagen

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

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

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

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

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

## 5.6 Genomförande och åtgärdsstrategier

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

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

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

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

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

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

## 5.7 Sektorsansvar för miljön

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

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

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

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

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

## 5.8 Sektorsansvaret utvecklas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## 5.9 Konsekvensanalyser

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

## 5.10 Riksdagsbeslut 2001

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

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

### 6.1 Miljömålen – allas vårt ansvar!

Miljömålsrådet fick genom Naturvårdsverkets regleringsbrev år 2003 följande uppdrag:

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

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

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

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

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

## 6.2 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

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

Regeringen föreslog där ingen förändring av målstrukturen:

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

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

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

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

## 6.3 Översyn av delmålen

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

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

De grundläggande värdena:

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

Kriterierna för delmålen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 6.4 Nyckeltal, indikatorer och miljöövervakning

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

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

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

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

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

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

#### 6.4.1 Miljökvalitetsmålen indikatorer

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

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

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

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

#### 6.4.2 Gröna nyckeltal

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

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



## 6.5 Utveckling av åtgärdsstrategierna

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

## 6.6 Miljömålsrådet och nästa fördjupade redovisning till riksdagen

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

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

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

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

### 6.6.1 Rapportering kring systemet med miljökvalitetsmål

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

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

### 6.6.2 Effektivare rapportering

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

### 6.6.3 Översyn av Miljömålsrådets verksamhet

Riksrevisionen utvärderade år 2005 miljömålsarbetet, såväl regeringens rapportering till riksdagen som Miljömålsrådets underlag för rapporteringen<sup>1</sup>. Den fann brister i såväl regeringens styrning av Miljömålsrådet som rådets arbete. En slutsats var att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarade de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut. I sin rapport rekommenderade Riksrevisionen att regeringen skulle överväga åtgärder för att

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

---

<sup>1</sup> Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite. RiR 2005:1.

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

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

#### 6.6.4 Översyn av mål, delmål och åtgärder

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

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

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

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

#### **6.6.5 Miljömålsmyndigheternas arbete med konsekvensanalyser**

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

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

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

#### **6.6.6 Riksdagens behandling av miljömålsbetänkandet**

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

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

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

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

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

Miljömålsrådet skall ...

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

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

Miljömålsrådet fick därefter genom Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2006 följande uppdrag:

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

## 7 Miljömålen – nu är det bråttom!

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

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

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

## 7.1 Miljömålsrådets förslag rörande miljömålssystemet

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

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

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

## 8 Miljömålssystemet utreds

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



## Referenser

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

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

Prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö*.

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

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

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

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

# PM 2 Miljömålssystemet i ett styrningsperspektiv

## Innehåll

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

## 1 Inledning

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

Mål- och resultatstyrning är en styrningsprincip för att organisera relationen mellan politiskt beslutsfattande och genomförande av beslut<sup>1</sup>. Mål- och resultatstyrning bygger på fyra komponenter: mål, resultat, utvärdering och användning av utvärderingen<sup>2</sup>.

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

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

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

---

<sup>1</sup> Lundqvist 2004.

<sup>2</sup> Vedung 1998.

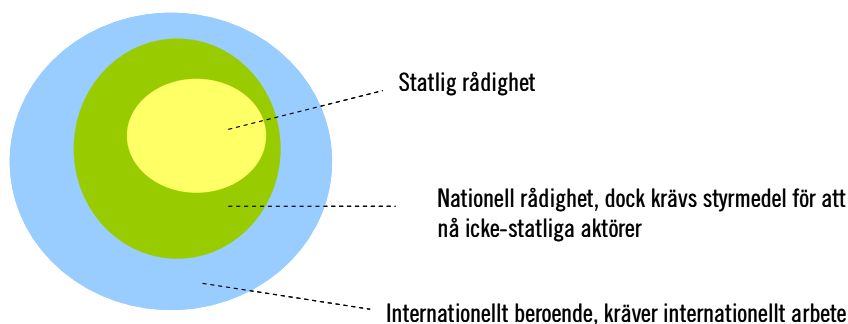
komponenterna mål och bas för långsiktigt arbete, forum och former för att involvera aktörerna, beslutsrätten för val av medel samt övervakning och utvärdering.

## 2 Rådighet

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

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

Figur 1 Rådighet över måluppfyllelse avseende *utfall* i miljö kvalitet



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

<sup>3</sup> Vedung 1998.

<sup>4</sup> Ekonomistyrningsverket 2006, Persson et al 2007b.

utvecklingen i flera länder går i en annan riktning än målen anger. Detta kan förklaras av att konflikterna mellan miljömål och transportpolitiska mål inte analyserats samt att miljömålen införts utan att följas av behövliga styrmedel<sup>5</sup>.

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

## 2.1 Statlig styrning och nätverksinflytande

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> Tengström 1998.

<sup>6</sup> Sannerstedt 2001.

<sup>7</sup> Hjern 1983 genom Sannerstedt 2001, Pierre 2001.

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

## 2.2 Genomförande

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

– *Vaga och motstridiga politiska beslut.* Bred politisk enighet kan ibland skapas genom vaga formuleringar<sup>9</sup>. Fördelen är att politiken då kan ligga fast över lång tid och att genomförandet kan väga in olika aspekter. Otydligheten ger dock bristande vägledning till genomförarna. En mångtydig styrningen kan innebära att verkställarna missförstår beslutsfattarnas intentioner<sup>10</sup>.

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

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

---

<sup>8</sup> Johansson 2008.

<sup>9</sup> Sannerstedt 2001.

<sup>10</sup> Wolfman 1981; Ham & Hill 1984 genom Sannerstedt 2001.

<sup>11</sup> Lundqvist 1987 genom Sannerstedt 2001.

<sup>12</sup> Sannerstedt 2001, Johansson 2008.

– *Tydlig implementeringsstruktur.* Det blir svårt att förverkliga politiska beslut om det är otydligt vem som har ansvar för vad och hur det ska gå till. Det kan också handla om att aktörers ansvar och befogenheter inte korrelerar, dvs. om en tillämpare har ansvar för att genomföra ett beslut men inte har verktyg för att göra det<sup>13</sup>.

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

– *Tillämparens intresse för genomförandet,* t.ex. huruvida man gillar det politiska beslutet. Ovilja att genomföra beslut kan även ha sin grund i lokala förutsättningar. Konflikter kan uppstå mellan central målstyrning och kommunalt självstyre<sup>15</sup>. Politiska beslut behöver vara förankrade hos tillämparen för att de ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Förhållandet mellan beslutsfattare och tillämpare kan ses som en förhandlingsrelation där parterna har dels motstridiga, dels sammanfallande intressen<sup>16</sup>.

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

### 3 Målstyrning för en miljömässigt hållbar utveckling

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

---

<sup>13</sup> Lundqvist 1987 genom Sannerstedt 2001.

<sup>14</sup> Sannerstedt 2001, Tarschys 2006.

<sup>15</sup> Johansson m.fl. 2005.

<sup>16</sup> Sannerstedt 2001.

<sup>17</sup> Sannerstedt 2001.

en administrativ rationalitet i att överlåta detaljerade överväganden till andra nivåer i systemet än den politiska<sup>18</sup>.

Politikens roll är att specificera och skapa acceptans för vad som måste göras och när resultat ska uppnås<sup>19</sup>. Myndigheter och andra aktörer preciserar tidplanen och åtgärder för måluppfyllelse samt bygger upp ett system för övervakning och utvärdering. Återkopplingen behövs för att förse politiken med kvitto på att arbetet går åt rätt håll i rätt takt eller signalera när så inte är fallet<sup>20</sup>. En långsiktig strategi för att åstadkomma hållbar utveckling är därför en enorm utmaning då det gäller att samordna och överblicka genomförandet. Förespråkare för målstyrning hävdar dock att modellen är lösningen på en begränsad informationskapacitet<sup>21</sup>.

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

De generella principerna kan återfinnas i följande komponenter för att mål- och resultatstyrningen ska kunna medverka till en miljömässigt hållbar utveckling<sup>23</sup>:

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

---

<sup>18</sup> Hertting & Vedung 2005.

<sup>19</sup> Lundqvist 2004.

<sup>20</sup> Hertting & Vedung 2005.

<sup>21</sup> Lundqvist 2004.

<sup>22</sup> Vedung 2000.

<sup>23</sup> Lundqvist 2004.



### 3.1 Mål och bas för långsiktigt arbete

#### *Klara och tydliga mål*<sup>24</sup>

En vision är något man vill uppnå. Den uttrycks oftast som ett framtida tillstånd. En vision behöver inte uppfylla formella krav på målformulering. Ett mål bör ange vad man ska styra mot och inriktas på utfallet i samhället eller i miljön<sup>25</sup>. Beroende på syftet med målet kan olika krav ställas på målformuleringen.

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

När mål sätts upp i syfte att faktiskt uppnås är det viktigt att de i någon mån är precisa, dvs. tydligt vägledande och utvärderingsbara, samt såväl möjliga att uppnå som motiverande<sup>27</sup>. Precision och utvärderbarhet handlar om förståelse av målet. Målet ska dels ge vägledning om vad som ska göras, dels kunna mätas med indikatorer som på ett någorlunda rimligt sätt speglar en helhet<sup>28</sup>. Möjligheten att uppnå målet hänger på att aktörerna både kan, dvs. har tillräckliga verktyg, och vill, dvs. har tillräcklig motivation. Betydelsen av att ett mål är motiverande kan därför modifieras genom att understyrka att det måste upplevas som meningsskapande och möjligt att kommunicera, dvs. skapa motivation och vilja att agera<sup>29</sup>.

För att ett mål ska vara tydligt och vägledande måste det också vara konsekvent; de konflikter som kan finnas förknippade med att uppnå målet måste vara uttolkade<sup>30</sup>.

---

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

– *Utopiska mål* är visioner. Denna typ av mål behöver inte vara realistiska att nå, men anger en riktning.

– *Ribbmål* anger att utfallet ska var högre eller lägre än en viss nivå.

– *Benchmarkingmål* undviker att definiera en nivå, genom att i stället fokusera på att en aktör eller aktivitet ska tillhöra den bästa delen i en större grupp.

– *Främjande och motverkande mål* kan uttryckas som att myndigheten ska bidra till faktorer som ger förutsättningar för önskvärda förändringar.

– *Skyddsmål* har försvarsmakten traditionellt arbetet med.

– *Tautologier och hala mål* ter sig vid en första anblick som kloka och oemotsägliga, men en djupare studie kan avslöja ett virrvarr av målkonflikter.

<sup>25</sup> Vedung 2009.

<sup>26</sup> Emmelin & Lerman 2006, Lundqvist 1987 genom Sannerstedt 2001, Johansson 2008.

<sup>27</sup> Edvardsson & Hansson 2005.

<sup>28</sup> Emmelin & Lehman 2006, Johansson 2008.

<sup>29</sup> Johansson 2008.

<sup>30</sup> Emmelin & Lehman 2006.

I realiteten kan svårigheter uppstå i valet mellan att formulera mål som siktar på det hållbara samhället och mål som är tydliga, mätbara och möjliga att förverkliga. Med andra ord; att formulera mål som går att styra emot behöver inte vara samma sak som att styra mot rätt saker. Med kriterier för målformulering som t.ex. SMART<sup>31</sup> formuleras förvisso mål som går att styra mot, men det finns risk att de pekar ut för små områden av verkligheten för att bli meningsfulla. Det görs en uttalad eller omedveten avvägning mellan dessa två aspekter. Vad som är den korrekta avvägningen beror på sammanhanget, vad man vill uppnå och vilka medel som finns tillgängliga. Ett diffust mål kan uttolkas t.ex. i form av styrmedel för att leda till förändring, medan ett precist och tydligt mål ger aktörerna vägledning om vad som behöver göras<sup>32</sup>.

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

I miljömålssystemet har miljö kvalitetsmålen brutits ned i en målhierarki med preciseringar och delmål. De omfattande och oprecisa miljö kvalitetsmålen görs mera gripbara med dels preciseringar som anger beståndsdelar i miljö kvalitetsmålen, dels delmål som ibland anger beståndsdelar i miljö kvalitetsmålen, ibland etappmål<sup>34</sup>.

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

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

---

<sup>31</sup> Specifica, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta.

<sup>32</sup> Persson et al. 2007b.

<sup>33</sup> Hertting & Vedung 2005.

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

<sup>35</sup> Johansson 2008.

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

#### *Politiskt och rättsligt understöd*

Ett målstyrningssystemets auktoritet beror av vem som beslutat om målen<sup>37</sup>. Riksdagsbeslut om mål och tidsramar är naturligtvis starkare än beslut av ett departement en eller myndighet.

Problem kan uppstå när de politiskt formulerade miljömålen möter en juridisk verklighet. Oklarhet kring målens formella status kan innebära en tro på att miljömålen faktiskt skulle kunna fungera styrande<sup>38</sup>. Dock är inte miljö kvalitetsmålen juridiskt bindande.

#### *Resurser*

Att anslå medel specifikt för genomförande av mål bedöms vara mer framgångsrikt än genomförandet ska ske inom ordinarie budget<sup>39</sup>.

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

### **3.2 Forum och former för att involvera aktörerna**

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

---

<sup>36</sup> OECD 2008.

<sup>37</sup> Se vidare t.ex. Tarschys 2006.

<sup>38</sup> Emmelin & Lerman 2006.

<sup>39</sup> Lundqvist 2004.

<sup>40</sup> Johansson 2008.

lagstiftning specificera hur involveringen ska ske till att förhandla fram frivilliga avtal.<sup>41</sup>

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

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

### 3.3 Beslutsrätten för val av medel

Miljömålssystemet vilar på demokratisk grund eftersom riksdagen fastställt miljö kvalitetsmålen och strategierna. Men det är en balansgång att förena långsiktig mål- och resultatstyrning och demokrati.<sup>44</sup>

En traditionellt bärande tanke inom många politikområden, inte bara miljöpolitiken, har varit att åtgärder för att nå mål i huvudsak handlar om kunskaper och tekniskt genomförande<sup>45</sup>. Om processen går framåt i takt med fastställd tidplan och alla gör det som förväntas, uppstår ett "självspelande piano" utan direkt politisk inblandning i genomförandet.

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

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

---

<sup>41</sup> Lundqvist 2004.

<sup>42</sup> Ljung 2002.

<sup>43</sup> Johansson 2008.

<sup>44</sup> Lundqvist 2004.

<sup>45</sup> Emmelin & Lerman 2006.

<sup>46</sup> Lundqvist 2004.

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

Miljöproblem kan indelas i olika typer, t.ex.<sup>48</sup>:

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

De svårlösta storskaliga miljöproblemen kännetecknas av att det finns konflikter med andra samhällsintressen. Det kan saknas acceptans för de kostnader som det innebär att lösa dessa miljöproblem, eller miljöfrågan har inte internaliserats i tillräcklig grad i avgörande samhällssektorer. Exempel på denna typ av miljöproblem är klimatfrågan och havsmiljön. Politiken måste spela en aktiv roll i lösningen av dessa miljöproblem<sup>49</sup>. Det kan göras genom att politiken sätter tydliga och adekvata mål, som är juridiskt bindande för alla aktörer<sup>50</sup>. Är målen varken juridiskt bindande eller tillräckligt tydliga kan detta kompenseras med politisk vägledning i genomförandet, t.ex. beslut om styrmedel<sup>51</sup>.

En tankestruktur för vilka medel och beslut som krävs baserat på typ av miljöproblem presenteras i tabblån nedan<sup>52</sup>:

---

<sup>47</sup> Johansson 2008, Meuleman et al 2004.

<sup>48</sup> Meuleman et al 2004.

<sup>49</sup> Meuleman et al 2004.

<sup>50</sup> Meuleman et al 2004.

<sup>51</sup> Johansson 2008, Persson et al 2007.

<sup>52</sup> Meuleman et al 2004.

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

Det finns förstås andra sätt att strukturera miljöarbetet. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en fullständig genomgång av dessa. Ett exempel är Havsmiljöutredningen, som beskriver beståndsdelarna i den tredje generationens miljöpolitik som<sup>54</sup>:

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

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

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

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

<sup>54</sup> SOU 2008:48.

<sup>55</sup> Lundqvist 2004.

### 3.4 Övervakning och utvärdering

Politiskt krävs en löpande utvärdering av om den förda politiken leder till önskade resultat. I beslut som syftar till att förändra samhället krävs en någorlunda korrekt uppfattning om kopplingen mellan åtgärd och utfall, dvs. kausalitet<sup>56</sup>. Om ett beslut genomförs men de eftersträvade effekterna inte uppnås kan det bero på att beslutet vilar på en felaktig föreställning om de planerade åtgärdernas effekt. Det är ofta svårt att fastställa om det är åtgärderna som givit resultatet eller om resultatet i själva verket beror på någon annan faktor.

#### *Kontinuerlig övervakning*

Självklart behövs en uppföljning genom indikatorer på hur miljö kvaliteten utvecklas. Övervakningen ska täcka den relevanta geografiska ytan för målstyrningen.<sup>57</sup>

#### *Utvärdering och återkopplingsmekanismer*

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

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

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

---

<sup>56</sup> Vedung 1998.

<sup>57</sup> Lundqvist 2004.

<sup>58</sup> Lundqvist 2004.

<sup>59</sup> Vedung 1998.

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

## Referenser

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

---

<sup>60</sup> Vedung 1998.



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

# PM 3 Miljömålssystemets struktur samt måluppfyllelse

## Innehåll

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

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

## Sammanfattning

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

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

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

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

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

Genom det reviderade generationsmålet synliggörs det internationella perspektivet i miljömålssystemet.

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

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

## 1 Inledning och bakgrund

Enligt direktiven ska utredaren analysera miljömålssystemet med avseende på målnivåer och lämna förslag till ett förenklat och mer effektivt system. Direktiven anger att förenkling och effektivisering av miljömålssystemet kan ske t.ex. genom en mer ändamålsenlig utformning och användning av målen. Miljömålssystemet med 15 miljökvalitetsmål beslutades av riksdagen 1999 och ersatte ca 170 olika miljömål. Systemet har senare utvecklats med ett sextonde miljökvalitetsmål. Riksdagen fastställde i samband med 2001 års miljöpolitiska beslut följande målstruktur<sup>1</sup>:

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.

---

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

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

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

**Tabell 1 Miljömålssystemets beståndsdelar**

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

## 2 Grundläggande värden

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

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

dagen att det arbete som bedrivs inom ramen för miljöpolitiken ska syfta till att uppnå de grundläggande värdena<sup>2</sup>. Dessa värden har reviderats något i samband med olika miljöpropositioner. Värdena handlar om

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

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

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

Miljöbalken skall tillämpas så att

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

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

---

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

### 3 Övergripande miljömålsfrågor

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

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

Regeringen angav även att länsstyrelserna är ansvariga för övergripande miljömålsfrågor i regionalt mål- och uppföljningsarbete<sup>3</sup>. Dessa myndigheters uppgift är att tillsammans med de miljömålsansvariga myndigheterna utveckla lämpliga indikatorer inom respektive område och i övrigt verka för att målen nås. När miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv infördes i miljömålssystemet blev den övergripande miljömålsfrågan för naturmiljö överflödig, och det beslutades att den skulle utgå ur miljömålssystemet<sup>4</sup>. För närvarande finns således tre övergripande miljömålsfrågor i systemet i form av ansvarsområden för hälsa, kulturmiljö samt fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. De tre övergripande miljömålsfrågorna har som syfte att främja ett helhetstänkande i miljömålssystemet och berör alla miljömål i någon grad.

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

<sup>3</sup> Prop. 2000/01:130.

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



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

### **3.1 Kulturmiljön**

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

### **3.2 Hälsfrågor**

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

### **3.3 Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader**

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

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

### 3.4 Överväganden – övergripande miljömålsfrågor

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

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

## 4 En reviderad målstruktur

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

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

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

Utredningen föreslår därför att generationsmålet tillförs målstrukturen på följande sätt:

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

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

## 5 Generationsmålet – ett inriktningsmål för miljöpolitiken

### 5.1 Ett reviderat generationsmål

Som framgår i kapitel 4 ställde sig riksdagen bakom ett generationsmål för miljöpolitiken i samband med att den antog miljökvalitetsmålen. Detta mål var också utgångspunkt för miljö- och jordbruksutskottets beslut att tillstyrka miljökvalitetsmålen<sup>5</sup>

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

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

Då skall

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> Bet. 1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183.

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

Strecksatserna anger inriktningen för vad som behöver vara uppnått inom en generation för att uppfylla det övergripande målet om att de stora miljöproblemen i Sverige då ska vara lösta. De första strecksatserna anger inriktningen beträffande ekosystemen och människors hälsa. De nästföljande anger vilken typ av samhällsomställning som behöver ske inom en generation. Att 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.

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

## 5.2 Tidsperspektivet "en generation"

Det finns olika syn på om miljö kvalitetsmålen ska ses som visioner eller som mål. Riksdagen beslutade att miljö kvalitetsmålen ska vara uppnådda inom en generation genom att den fastställde målstrukturen<sup>6</sup>. Detta uttrycks i prop. 2000/01:130 genom den föreslagna målstrukturen som berör delmålen "... *Delmål för miljö kvalitetsmålen som anger att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att*

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

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

Miljökvalitetsmålen är alltså mål, och inte visioner, i den meningen att de ska vara uppnådda vid en viss tidpunkt dvs. en generation. Frågan om hur lång en generation är har diskuterats i olika sammanhang Enligt Nationalencyklopedin (2009) är definitionen av en generation den genomsnittliga tidsrymd från det att en levande varelse föds tills den får egen avkomma. I dagens Sverige motsvarar detta ca 30 år<sup>7</sup>. En generation har i flera miljömålspropositioner ansetts 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 mållår som bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen i samband med att nya och reviderade delmål togs fram. Miljömålsrådet ansåg att delmålen inte bör kunna ha mållår som har ett senare mållår än miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet beslutade att använda år 2020 som mållår, dvs. det tidigaste året inom tidsspännet 20–25 år<sup>8</sup>. Enligt etablerade målstyrningsteorier bör det finnas en tydlig tidpunkt att bedöma måluppfyllelse mot (se PM 2).

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

## **6 Miljökvalitetsmålen med preciseringar**

### **6.1 Miljökvalitetsmålen**

#### **6.1.1 Miljökvalitetsmålen s formuleringar**

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

---

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

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

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

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

### 6.1.2 Ändrad formulering för Giftfri miljö

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

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

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

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

## 6.2 Preciseringar

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

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

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

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



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

**Tabell 2 Miljökvalitetsmål med bra preciseringar**

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

*Källa:* Miljömålsansvarig myndighet

Tabell 3 Miljökvalitetsmål med mindre bra preciseringar

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

Källa: Miljömålsansvarig myndighet

## 6.3 Miljökvalitet eller förutsättningar

### 6.3.1 Bedömningsgrund för måluppfyllelse

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

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

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

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

*Begränsad klimatpåverkan* och de klimatpolitiska målen med handlingsplaner har som inriktning att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären<sup>9</sup>. Målen och handlingsplanerna presenteras i klimatpropositionen "En sammanhållen energi- och klimatpolitik". Det kan finnas skäl att överväga att ändra miljö kvalitetsmålets formulering för att tydliggöra målets stora internationella kopplingar. En ändrad bedömningsgrund till förutsättningar för att målet ska nås skulle troligen inte ändra bedömningen. dvs. det blir fortfarande mycket svårt att nå.

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

---

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:162.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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






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

### 6.3.2 Komplicerad bedömning

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

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

Tabell 4 Bedömning av Levande sjöar och vattendrag de Facto 2009

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

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

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

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

#### 6.4 Övervägande – bedömningsgrund för måluppfyllelse

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

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

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

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

Utredningen föreslår därför att bedömningsgrunden för måluppfyllelse i generationsperspektivet ändras från

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

till

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

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

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



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

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

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

## 7 Delmålen

### 7.1 Delmålens framväxt och funktion

Delmålen bygger i huvudsak på de mål som fanns framtagna redan när miljömålssystemet utvecklades. Efter riksdagens beslut om miljö kvalitetsmålen år 1999 tillsattes en parlamentarisk beredning – Miljömålskommittén (2000:52) – med uppdrag att utarbeta delmål till miljö kvalitetsmålen. Riksdagen beslutade om delmålen år 2001<sup>10</sup>. Delmålen har därefter reviderats endast i begränsad utsträckning, första gången genom riksdagsbeslut 2005<sup>11</sup>. Några delmål har även tillkommit och reviderats i samband med andra propositioner och riksdagsbeslut än dem som uttryckligen gällt miljö målen, t.ex. delmålet om energieffektivisering under God

---

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

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

bebyggd miljö<sup>12</sup>. Många av de nu gällande delmålen har målår 2010. I den fördjupade utvärderingen 2008 har delmålen reviderats och skärpts. Några nya har också föreslagits. Dessa nya och reviderade delmål ska nås till år 2015–2020. I miljömålssystemet finns för närvarande 72 delmål. Med de delmål som är föreslagna i den fördjupade utvärderingen skulle antalet bli 70. Till flera av dessa delmål finns också preciseringar. Delmålen som är föreslagna i samband med den fördjupade utvärderingen är liksom miljö kvalitetsmålen till stor del formulerade som kvalitetsmål. De nya och reviderade delmålen bygger på ny kunskap och behov av nya delmål.

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

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

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

Delmålen ska enligt regeringens kriterier för delmål tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete och ingå i en heltäckande struktur. Vad som menas med att ”ingå i en heltäckande struktur” är svårt att uttolka. Miljömålsrådet har tolkat regeringens intentioner som att delmålen ska konkretisera och lyfta vilka delar av miljö kvalitetsmålen som ska prioriteras under den kommande 5–10-årsperioden<sup>13</sup>.

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

<sup>12</sup> Rskr. 2005/06:365.

<sup>13</sup> Miljömålsrådet, 2008.

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

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

**Tabell 5 Gällande bedömning av Bara naturlig försurning**

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



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

<sup>14</sup> Miljömålsrådet, 2008.

## 7.2 Delmålen beslutsnivå

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

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

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

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

Riksdagen skulle bedöma om delmål och andra preciseringar av miljö kvalitetsmålen var tillräckliga genom den årliga rapport som regeringen avsåg att presentera för riksdagen<sup>15</sup>. Miljö- och jordbruksutskottet tillstyrkte regeringens förslag om en ny struktur för miljöarbetet men föreslog med anledning av motioner från M, KD, V, C, FP och MP att regeringen skulle återkomma till riksdagen med redovisning och förslag även beträffande de delmål som skulle behövas för det fortsatta arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen<sup>16</sup>.

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

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:145.

<sup>16</sup> MJU6 1998/99.

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

### 7.3 Delmål ersätts av etappmål

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

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

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

Etappmål kan tillföras miljömålssystemet på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom att mål som beslutas inom EU eller genom internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet. Det gäller t.ex. mål eller normer för utsläpp och halter av kväveföreningar och partiklar som härrör från EU:s direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar, som finns under miljö kvalitetsmålet 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.

---

<sup>17</sup> Naturvårdsverket 2009, Rapport 5964.

<sup>18</sup> Dalhammar C, 2008.

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

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

Riksdagen har naturligtvis alltid möjlighet att diskutera, 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.

## 8 Regionala och lokala mål samt sektorsmål för miljö

### 8.1 Regionala mål

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

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

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

---

<sup>19</sup> Miljödepartementet dnr M98/3090/8.

## 8.2 Sektorsmål för miljö – ett sektorsperspektiv

Parallellt med miljömålssystemet finns också sektorsmål för miljö. Miljökvalitetsmålen kan bilda utgångspunkter för sektorsvis och geografisk anpassning av miljömål inom olika sektorer. Tillsammans med miljökvalitetsmålen utgör de en sammanhållen miljöpolitik. Översynen av sektorsmålen för miljö sker framför allt i samband med att de politiska målen för respektive sektor behandlas<sup>20</sup>. Målen för miljö inom andra politikområden bidrar till att nå miljökvalitetsmålen, dvs. har synergieffekter med miljökvalitetsmålen. Samtidigt finns det ofta andra politiska mål inom sektorerna som drar åt andra håll och därmed orsakar målkonflikter. Det särskilda sektorsansvaret för miljöfrågor syftar till att bl.a. identifiera synergier och konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra politikområden. Sektorsmål för miljö bör uppmärksammas mer i arbetet inom miljömålssystemet.

## 9 Miljömål – ett strukturerat miljöarbete

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

### 9.1 Antal miljökvalitetsmål

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

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

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

---

<sup>20</sup> Prop. 2000/01:130.



miljömålsuppföljningen samt att utveckla miljömålsportalen. Miljökvalitetsmålen har dock varit svåra att kommunicera till vissa målgrupper, framför allt till allmänheten. I samband med den fördjupade utvärderingen 2008 gjorde Synovate Temo en undersökning om hur kända miljökvalitetsmålen är bland allmänheten. Resultatet visade att drygt tre av tio svenskar säger sig ha hört talas om miljömålen. De mest kända målen var Begränsad klimatpåverkan, Skyddande ozonskikt och Levande sjöar och vattendrag. Enligt undersökningen känner allmänheten till flera miljöproblem, t.ex. att koldioxidutsläppen måste minska från bilar och industri. Andra termer som förekommer i undersökningen är miljöbilar, klimatförändringar, kärnkraft, växthuseffekten/gaser och ozonlagret<sup>21</sup>.

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

## 9.2 Sammansättningar av miljömål

### 9.2.1 Olika alternativ

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

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

---

<sup>21</sup> Synovate Temo 2007.

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

Med utgångspunkt i dessa möjligheter har följande alternativ övervägts:

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

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

### 9.2.2 Ett alternativ med 8 miljö kvalitetsmål

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

#### 1. Begränsad klimatpåverkan

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

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

## **2. Skyddande atmosfär**

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

## **3. Levande sjöar och vattendrag och gott grundvatten**

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

## **4. Hav i balans samt levande kust och skärgård**

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

## **5. Levande skogar**

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

## **6. Ett rikt odlingslandskap**

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

## 7. Storslagen fjällmiljö

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

## 8. Hållbara städer och landskap

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

### 9.2.3 Överväganden

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

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

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

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

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

Skälet till att klimatmålet kvarstår i alternativet är bl.a. att det skulle framstå som märkligt att inte denna viktiga fråga var synlig i ett system som är upprättat för att lösa de stora miljöproblemen. Men även övriga utsläppsmål bedöms vara av stor vikt. Övergödning pekas ut som ett av de svåraste problemen i Millennium Ecosystem Assessment<sup>22</sup> och kemikalier hör till de mest prioriterade frågorna enligt OECDs klassificering<sup>23</sup>.

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

### 9.3 Sexton miljö kvalitetsmål

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

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

---

<sup>22</sup> MA, Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

<sup>23</sup> Naturvårdsverket, 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



#### 9.4 Sammanfattande överväganden – 16 miljö kvalitetsmål kvarstår

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

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

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

## 10 Miljömålssystem i andra länder

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

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

### 10.1 Förslag från Schweiz om globala miljömål

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

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

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

---

<sup>24</sup> Swiss Confederation, January 2007.

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

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

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

## 10.2 EU:s sjätte miljöhandlingsprogram

Sjätte miljöhandlingsprogrammet<sup>26</sup> för miljö lägger fast vilka mål som EU ska prioritera i sin miljöpolitik och vilken inriktning arbetet ska ha för att uppfylla målen. Det nuvarande programmet gäller fram till år 2012. Programmet anger mål inom fyra prioriterade områden

- klimat

---

<sup>25</sup> Governing Council of the United Nations Environment Programme, 17 december 2008.

<sup>26</sup> KOM (2001)31 slutlig.

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

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

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

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

Den halvtidsöversyn som skedde år 2007<sup>27</sup> förändrade inte prioriteringarna men betonade vikten av fyra arbetsområden, nämligen integration av miljöfrågor i alla samhällsområden, implementering av befintlig EG-lagstiftning, internationellt arbete och regelförenkling. Bland de strategiska förbättringsområden ingår förbättrat internationellt samarbete bl.a. främjande av en hållbar utveckling i hela världen samt att använda marknaden för att nå miljöresultat och att integrera miljöhänsyn i andra politikområden. Dessutom menar kommissionen enligt uppgift vid utredningens besök i EU-kommissionen, att allomfattande långvariga program tenderar att bli inaktuella under programperioden. Inom Europeiska kommissionen pågår därför en diskussion om behov av och form för ett eventuellt nytt miljöhandlingsprogram. En inriktning som har diskuterats är att kommissionen under den kommande perioden prioriterar några områden i stället för att lägga fram ett nytt heltäckande program. I det pågående arbetet ingår att identifiera kommande miljöutmaningar på 15–30 års sikt. En trend som kommis-

---

<sup>27</sup> KOM(2007) 225 slutlig.

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

### 10.3 Norge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 10.4 Tjeckien

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

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

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

## 10.5 Nya Zeeland

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

---

<sup>28</sup> Carlman, Gipperth, 2007.

## 10.6 Nederländerna

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

Nederländerna konstaterar inledningsvis i sammanfattningen av sin fjärde nationella miljöpolitiska plan<sup>30</sup> att landet, som en följd av globalisering, exporterar miljöproblem till andra länder och framtida generationer. En bredare vision ansågs därför behövas som kunde blicka över nationsgränser och erkänna att överflöd och fattigdom är ojämlikt fördelat liksom att de globala ekosystemen är skadade. Nederländerna anser att ett väl fungerande internationellt handelssystem kan komma till rätta med problemen, förutsatt att de rika länderna tar sitt ansvar genom att betala priset för sitt egna ekologiska och socio-ekonomiska aktiviteter. Hållbarhet, menar Nederländerna, är per definition en global strävan. Den fjärde miljöpolitiska planen är därför annorlunda än tidigare planer då en blickar längre in i framtiden, ända fram till 2030.

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

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

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

---

<sup>29</sup> Miljömålsrådet, 2007.

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



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

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

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

## Referenser

Carlman, Gipperth, 2007, *Att genomföra miljö kvalitetsmål*, Rapport till Miljömålsrådet.

Dalhammar C, 2008, *Miljömålen och miljöbalken – Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljö kvalitetsmål*, Rapport inom forskningsprogrammet ENGO.

Governing Council of the United Nations Environment Programme, 17 december 2008, UNEP/GC.25/INF.16, *Internationally agreed environmental goals and objectives: A preliminary compilation*.

KOM (2001)31 slutlig, Bryssel den 24.1.2001, *Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europeiska*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet M98/3090/8.

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

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

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

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

Prop. 1990/91:90, *En god livsmiljö*.

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

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

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

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

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

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