

Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite

ISBN 91 7086 034 3

RiR 2005:1

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till Regeringen
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Datum 2005-02-01
Dnr 31-2004-0377

Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite

Riksrevisionen har granskat om rapporteringen från uppföljningen mot de femton nationella miljökvalitetsmålen motsvarar de riktlinjer som följer av riksdagens beslut år 2001 om regeringens proposition *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och Naturvårdsverket /Miljömålsrådets kansli har givits tillfälle att faktagranska ett utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser Miljömålsrådet och överlämnas därför också till Naturvårdsverket/Miljömålsrådet.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ingrid Carlman* har varit föredragande. Revisionsledarna *Anders Berg*, *Lena Björck* och *Rebecca Hort* samt praktikant *Anna Dammert* har medverkat i granskningen. Revisionschef *Rutger Banefelt* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Ingrid Carlman

För kännedom

Naturvårdsverket/Miljömålsrådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Riksrevisionens granskning	10
1.1 Riksdagens beslut om miljö kvalitetsmål	10
1.2 Motiv för granskning	12
1.3 Syfte och inriktning	12
1.4 Genomförande	13
1.5 Rapportens disposition	15
2 Uppföljning av miljömålen	17
2.1 En målstruktur med många grenar	17
2.2 Uppföljningssystemet	21
2.3 Tre miljö kvalitetsmål	23
2.4 Målstrukturen har kritiserats	27
2.5 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	28
3 Styrningen av rapporteringen	29
3.1 Regeringens styrning	29
3.2 Miljömålsrådets riktlinjer	31
3.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	34
4 Rapporteringen	35
4.1 Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen	35
4.2 Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen	42
4.3 Väg- och järnvägsområdet – ett exempel	45
4.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	47
5 Regeringens rapportering till riksdagen	49
5.1 Krav på rapporteringen	49
5.2 Redovisningen i budgetpropositionen	49
5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	51
6 Sammanfattande iakttagelser, slutsatser och rekommendationer	53
6.1 Iakttagelser	53
6.2 Sammanfattande slutsatser	55
6.3 Rekommendationer	58
Bilaga 1 Miljömålsarbetets organisation	61
Bilaga 2 Miljö kvalitetsmål och delmål	63
Bilaga 3 Tre miljö kvalitetsmål – definitioner av mål och delmål	65
Bilaga 4 Miljö kvalitetsmålen i Banverkets och Vägverkets infrastrukturplanering – en kartläggning	69
Referenser	85

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om rapporteringen från uppföljningen mot de 15 nationella miljö kvalitetsmålen motsvarar de riktlinjer som följer av riksdagens beslut år 2001 om propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen ska vara ett beslutsunderlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Riksdagens beslut och regeringens ambitioner innebär att kraven på informationen från miljö målsuppföljningen är högt ställda.

Granskningen har inriktats på regeringens rapportering till riksdagen och på det underlag för rapporteringen som regeringen erhåller genom uppföljningen av miljö kvalitetsmålen.

För att bedöma detta har Riksrevisionen granskat såväl själva rapporteringen som underlaget för rapporteringen. Regeringens årliga rapportering till riksdagen har granskats. Vidare har underlaget från Miljö målsrådet granskats, såväl rådets årliga rapportering som rådets första utvärderingsrapport.

Slutsatser

Riksrevisionen har funnit att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarar de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut. Rapporteringen är svår att överblicka och har brister som gör den svårtolkad. Viktiga delar av den rapportering som efterfrågats saknas. Nedan sammanfattar Riksrevisionen sina slutsatser om hur rapporteringen motsvarat de uppställda riktlinjerna.

Riktlinjer för rapporteringen

Riksrevisionens slutsatser

1. Identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem.

Drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem beskrivs inte i tillräcklig omfattning i Miljömålsrådets rapportering eller i budgetpropositionen.

2. Redovisa hur och om vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats.

Rapporteringen redovisar om vi närmar oss målen inom den tid som beslutats. Dessutom redovisas i budgetpropositionen hur, dvs. vilka insatser som leder oss närmare målen. Däremot framgår inte vilka insatser som har störst effekt för att nå målen.

3. Ge underlag för scenarier och prognoser.

Rapporteringen ger inte ett tillräckligt underlag för att ta fram scenarier och prognoser.

4. Ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs för att nå målen i rätt tid, om miljökvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter.

Rapporteringen ger underlag för att bedöma om ytterligare åtgärder behövs. Rapporteringen ger också förslag till förändringar av målen. Däremot saknas i stor utsträckning skattningar av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter. I Miljömålsrådets utvärderingsrapport hänvisas till underlagsrapporter där vissa av dessa effekter finns beskrivna för enskilda åtgärder. En översiktlig beskrivning av åtgärder och kostnader för att uppnå miljökvalitetsmålen saknas.

5. Ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.

Rapporteringen från Miljömålsrådet ger inte ett tillräckligt underlag för att kostnadsberäkna åtgärder. Sådana kostnadsberäkningar skulle också kunna ligga till grund för att belysa målkonflikter, en i delmålpropositionen uttalad uppgift för Miljömålsrådet.

Att rapporteringen i flera delar inte följt de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut kan enligt Riksrevisionens bedömning delvis bero på hur rapporteringen av uppföljningen organiserats. Det gäller t.ex. ansvarsför-

delningen i stort och Miljömålsrådets ställning. Miljömålsrådet är utformat för att följa upp och rapportera om miljökvalitetsmålen. Samtidigt förutsätter riktlinjerna för rapporteringen att miljöinformation kombineras med information från andra samhällsområden. Det gäller t.ex. drivkrafter bakom miljöproblemen, kostnadsbeskrivningar och konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat.

Rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att rapporteringen från uppföljningen mot miljökvalitetsmålen sannolikt inte ger den överblick som regeringen och riksdagen efterfrågat. Det finns behov av och möjlighet att förbättra rapporteringen, bl.a. när det gäller dess överskådlighet, skattning av de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna för olika åtgärder och belysningen av eventuella målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som beslutats av riksdagen.

Huvuddelen av Riksrevisionens rekommendationer gäller åtgärder som bör övervägas av regeringen, men vissa aspekter rör mer direkt Miljömålsrådet.

För att skapa bättre förutsättningar för att rapporteringen ska ge den information som efterfrågats bör *regeringen* överväga åtgärder för att

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

För att förbättra rapporteringen från uppföljningen mot miljökvalitetsmålen bör *Miljömålsrådet*

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

1 Riksrevisionens granskning

Miljöpolitikens övergripande mål är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Uppföljningen av miljömålen ska vara central för Sveriges miljöpolitik. Riksdagen har beslutat om 15 miljö kvalitetsmål som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Det har framgått att några av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen inte kommer att nås. I denna granskning behandlas frågan om rapporteringen av miljö kvalitetsmålen uppfyller riksdagens krav.

1.1 Riksdagens beslut om miljö kvalitetsmål

I april 1999 godkände riksdagen ett system med 15 miljö kvalitetsmål, detta med anledning av propositionen *Svenska miljömål – Miljö politik för ett hållbart Sverige* som regeringen lämnat i maj 1998.¹

Regeringens förslag i miljö målspropositionen var att en ny struktur skulle tillämpas för arbetet med miljö mål. Ett begränsat antal nationella miljö mål skulle fastställas av riksdagen. Genom miljö kvalitetsmålen skulle riksdagen ange vilket miljö tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Därefter skulle regeringen enligt förslaget ställa upp delmål i den mån det behövdes för att nå miljö kvalitetsmålen. Delmålen skulle utgöra utgångspunkter för att precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer.

Riksdagen hade invändningar

I betänkandet *Miljö politiken* tillstyrkte miljö- och jordbruksutskottet att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag till en ny struktur i arbetet med miljö mål så till vida att 15 nationella miljö kvalitetsmål borde införas och delmål ställas upp för arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Men beträffande delmålen hade utskottet en annan uppfattning.

¹ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:18.

”De av regeringen föreslagna miljö kvalitetsmålen är av övergripande karaktär och definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot, medan delmålen ska ange inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. Det är således delmålen snarare än de allmänt formulerade miljö kvalitetsmålen som kommer att utgöra underlag för miljöpolitiska åtgärder och prioriteringar inom olika samhällssektorer.”

Utskottet avstyrkte regeringens förslag beträffande delmålen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag, och ville dels besluta om delmålen, dels att antalet delmål skulle vara begränsat. Detta eftersom delmålen skulle utgöra underlag för miljöpolitiska åtgärder och prioriteringar inom olika samhällssektorer. Det skulle vara möjligt för riksdagen att fatta konkreta och överskådliga beslut om miljöpolitikens mål och medel.

Riksdagsbeslut om delmål och åtgärdsstrategier

I november 2001 beslutade riksdagen om delmål, åtgärder och strategier för att nå miljö kvalitetsmålen inom en generation.² Beslutet innebar att riksdagen godkände regeringens förslag, bl.a. om struktur och uppföljnings- och utvärderingssystem för miljö kvalitetsmålen.

På riksdagens begäran hade regeringen i april 2001 lämnat ett samlat förslag till delmål, åtgärder och strategier för att nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen föreslog i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* att den nya strukturen skulle ersätta de miljömål som riksdagen antagit inom ramen för miljöpolitiken före beslutet år 1999 om miljö kvalitetsmål.³ I propositionen lämnades vidare förslag till 69 delmål och 3 åtgärdsstrategier för 14 av de 15 miljö kvalitetsmålen. Målet om begränsad klimatpåverkan behandlades i en särskild proposition samma år, *Sveriges klimatstrategi*.⁴

Enligt regeringen hade strävan varit att delmålen skulle vara tydliga och överskådliga, uppföljningsbara på kort och lång sikt, kunna ingå i en heltäckande struktur samt kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete.

Ytterligare beslut om delmål har fattats i samband med en proposition om inomhusmiljön och en avfallsproposition.⁵

² Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

³ Prop. 2000/01:130.

⁴ Prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163.

⁵ *Vissa inomhusmiljöfrågor*, prop. 2001/02:128 respektive *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp*, prop. 2002/03:117.

Uppföljnings- och utvärderingssystem

Riksdagen godkände också att ett särskilt miljömålsråd knutet till Naturvårdsverket skulle inrättas. Rådet skulle ansvara för att följa upp och rapportera till regeringen hur miljömålsarbetet fortskred. En tydlig miljömålsstruktur i kombination med ett tydligt uppföljningssystem skulle enligt regeringen göra en effektiv mål- och resultatstyrning möjlig.

1.2 Motiv för granskning

Uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och rapporteringen från uppföljningen ska vara centrala beslutsunderlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Riksdagens beslut och regeringens ambitioner innebär att kraven på informationen från miljömålsuppföljningen är högt ställda.

Strukturen för miljö kvalitetsmålen är snarlig med mål som överlappar varandra. Delmålen är många och har olika karaktär. Vissa mål är motstridiga. Allt detta ställer stora krav på uppföljningen.

Många myndigheter, konsultföretag och andra organisationer deltar i arbetet med att följa upp miljö kvalitetsmålen. För att uppföljningsinformationen ska bli användbar måste den sammanställas, värderas och vägas ihop. Miljömålsrådet har i uppgift att samordna arbetet. Olika myndigheter och organisationer ingår i rådet. Dess kansli är samtidigt en del av Naturvårdsverket.

Regeringen har planerat att i en proposition redovisa en första fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen för riksdagen första halvåret 2005.

Av Riksrevisionens verksamhetsplan för år 2004 framgick flera prioriterade teman. Granskningen av miljömålsuppföljningen tar sikte på temat regeringens rapportering till riksdagen.

1.3 Syfte och inriktning

Granskningens syfte är att bedöma om information från uppföljningen av miljö kvalitetsmålen följer de ambitioner och krav som riksdagen har beslutat om. Granskningen har inriktats på regeringens rapportering till riksdagen och på underlag genom uppföljningen av miljö kvalitetsmålen. Syftet har också varit att finna förklaringar till eventuella brister.

Kraven på regeringens rapportering till riksdagen

Kraven på rapporteringen behandlades i de två propositioner som varit centrala för miljömålsarbetet, dvs. miljömålspropositionen *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* som ledde fram till riksdagens beslut år

1999⁶ samt delmålspropositionen om miljömål, delmål och åtgärdsstrategier.⁷ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Regeringen drog upp riktlinjerna för systemet att följa upp och utvärdera de 15 nationella miljö kvalitetsmålen i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* och deklarerade att avsikten med regeringens rapportering till riksdagen är att

1. identifiera de viktigaste drivkrafterna⁸ bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem,
2. redovisa hur och om vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats,
3. ge underlag för scenarier och prognoser,
4. ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs för att nå målen i rätt tid, om miljö kvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter, samt att
5. ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.

I regeringens förslag ingick också riktlinjer för indikatorer, gröna nyckeltal och index. Dessa ska på ett överskådligt sätt beskriva resultatet av arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Indikatorerna ska också visa utvecklingen av de olika samhällssektorernas bidrag till att miljö kvalitetsmålen nås.

Vi har utgått från att de ovan angivna riktlinjerna gäller regeringens sammantagna rapportering till riksdagen om miljö kvalitetsmålen. Alla krav är enligt detta synsätt inte tillämpbara på varje enskild uppföljningsrapport eller rapporteringsform. Miljömålsrådet har ett samordnande ansvar för att rapportera till regeringen om uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen. Vidare har Miljömålsrådet i uppgift att belysa eventuella målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat.

De underlagsrapporter som utarbetas av de miljö målsansvariga myndigheterna och som ligger till grund för Miljömålsrådets rapportering har inte granskats. Om värdet av rapporteringen motiverar kostnaderna för den ingår inte heller i granskningen.

1.4 Genomförande

För att bedöma rapporteringen från uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och om denna uppfyller de krav som följer av riksdagens beslut har vi

⁶ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

⁷ Prop. 1997/98: 145 respektive prop. 2000/01:130.

⁸ I detta sammanhang tolkar vi begreppet drivkrafter som verksamheter, exempelvis transporter, som orsakar miljöproblem. Information om drivkrafter kan ge underlag för beslut om åtgärder.

granskat både Miljömålsrådets underlag till regeringen och själva rapporteringen.

I underlaget för granskningen ingår också regleringsbrev till miljömyndigheterna, propositioner och riksdagsbeslut. Vidare ingår Miljömålsrådets årliga rapporter – *de Facto* och Miljömålsrådets utvärderingsrapport 2004 – *Miljömålen – allas vårt ansvar*. Indikatorerna på Miljömålsrådets webbplats – *Miljömålsportalen* ingår också i granskningen.

Granskningen grundar sig huvudsakligen på skriftlig dokumentation av olika slag, men också på intervjuer med företrädare för Miljödepartementet, Näringsdepartementet, berörda myndigheter och Miljömålsrådets kansli. Vi har också deltagit i seminarier och konferenser inom området.

Regeringens årliga rapportering av miljömålsarbetet görs i budgetpropositionen. I övrigt har regeringen rapporterat om miljö kvalitetsmålen till riksdagen i särpropositioner och skrivelser.

I delmålpropositionen anges att den *årliga rapporteringen* ska vara av uppföljningskaraktär. Vi har tolkat detta som att den årliga rapporteringen främst bör innehålla information motsvarande punkterna 1 och 2 i riktlinjerna för rapporteringen, vilka presenterats i föregående avsnitt.

Underlaget för den *fördjupade utvärderingen* har granskats utifrån samtliga punkter i listan över vad regeringens rapportering till riksdagen bör innehålla. Punkterna 3, 4 och 5 i riktlinjerna är mer av utvärderingskaraktär. Vi har därför bedömt att dessa främst bör rapporteras i samband med den fördjupade utvärderingen vart fjärde år. Samhällsekonomiska bedömningar, prognoser och liknande behöver knappast utföras och rapporteras årligen.

De olika rapporterna har granskats i sin helhet. Men materialet om miljö kvalitetsmålen är mycket omfattande. För att ändå få mer konkret underlag för att bedöma hur kraven tillgodoses har vi valt ut tre mål som fått tjäna som exempel, nämligen *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. De två förstnämnda anser vi vara av särskilt intresse, eftersom Miljömålsrådet bedömt dem som genuint svåra att nå.⁹ Det tredje har valts för att också få med ett mål som anses något mera uppnåeligt.

Regleringsbrev är ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna. I regleringsbrev kan regeringen ställa krav på myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen, för att få underlag till sin rapportering till riksdagen. Vi har därför undersökt rapporteringskrav vad gäller uppföljningen av de tre miljö kvalitetsmål som vi valt ut i granskningen. De myndigheter vars regleringsbrev granskats är Kemikalieinspektionens, Naturvårdsverkets och Statens energimyndighets för åren 2002,

⁹ *Miljömålen – allas vårt ansvar!*, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges 15 miljö mål, februari 2004.

2003 och 2004. Dessa myndigheter har nämligen en stark koppling till de tre miljö kvalitetsmål som fått tjäna som exempel i granskningen.

Många samhällsområden berörs av miljömålsarbetet, vilket innebär att informationen från uppföljningen måste kunna tolkas av personer som inte är experter på enskilda miljöfrågor. Hur informationen kommuniceras är avgörande för hur användbar informationen blir.

För att något belysa arbetet mot miljö kvalitetsmålen inom en samhälls- sektor har vi i granskningen undersökt hur miljö kvalitetsmålen hanterats på väg- och järnvägsområdet. Det gäller särskilt för regeringens uppdrag till Banverket och Vägverket att upprätta långsiktiga planer för infrastruktur.

1.5 Rapportens disposition

I **kapitel 2** presenteras miljömålsstrukturen och systemet för uppföljning av målen liksom de tre miljö kvalitetsmål som vi studerat särskilt. Några synpunkter på målstrukturen av betydelse för att följa upp och rapportera redovisas också.

Hur rapporteringen från uppföljningen styrs av regeringen och Miljö- målsrådet behandlas i **kapitel 3**.

Underlag för regeringens rapportering till riksdagen om miljö kvalitetsmålen behandlas i **kapitel 4**. Härvid beaktas hur riksdagens krav på rapporteringen tillgodoses. I detta kapitel redovisas också ett exempel på hur arbetet mot olika miljö kvalitetsmål förhåller sig till arbetet mot sektorsmål – Banverkets och Vägverkets långsiktiga planer för infrastruktur.

I **kapitel 5** behandlas regeringens rapportering i budgetpropositionerna för åren 2002–2005 av hur det går med miljö kvalitetsmålen, dels inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, dels i finansplanerna.

I **kapitel 6**, slutligen, återges Riksrevisionens viktigaste iakttagelser, sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

2 Uppföljning av miljömålen

En tydlig miljömålsstruktur i kombination med ett tydligt uppföljningssystem skulle enligt vad regeringen angav i delmålspropositionen göra en effektiv mål- och resultatstyrningsprocess möjlig. I detta kapitel beskriver vi först hur miljömålsstrukturen ser ut och hur uppföljningsansvaret är fördelat. Därefter redogör vi kortfattat för tre miljö kvalitetsmål som vi i här hämtat exempel från. Slutligen redovisar vi olika synpunkter på miljömålsstrukturen som kom fram när Miljömålsrådets första utvärderingsrapport remissbehandlades.

2.1 En målstruktur med många grenar

2.1.1 Mål och delmål

De övergripande mål för miljöpolitiken som riksdagen fastställt år 1991 skulle enligt regeringens förslag om 15 miljö kvalitetsmål till alla delar kvarstå som allmän inriktning för det miljöpolitiska arbetet.¹⁰ Det arbete som bedrivs inom ramen för miljöpolitiken syftar således till att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan nyttjas långsiktigt samt till att skydda natur och kulturlandskap. Delmål till miljö kvalitetsmålen och åtgärder för att nå dem bör enligt riksdagens beslut om delmålspropositionen utformas med utgångspunkt i fem grundläggande värden: människors hälsa, den biologiska mångfalden och naturmiljön, kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt en god hushållning med naturresurser.

Förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen beskrevs i propositionen så, att miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot, medan delmålen anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. De femton miljö kvalitetsmålen med delmålen redovisas i bilaga 2.

¹⁰ Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373.

2.1.2 Åtgärdsstrategier

Som grund för att genomföra åtgärder som syftar till att nå miljö kvalitetsmålen föreslog regeringen tre åtgärdsstrategier. Den första gällde effektivisering av energianvändning och transporter, den andra giftfria och resurssnåla kretslopp och den tredje gällde hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

I anknytning till förslaget till strategier, erinrade regeringen om att alla i samhället har ett ansvar för arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling och för strävan att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen. Regeringen konstaterade vidare att ett fåtal aktiviteter ger upphov till flertalet av dagens miljöproblem. Det gällde transporter, energianvändning, flöden av material, kemikalier och varor, exploatering och ett icke hållbart nyttjande av mark, vatten och den bebyggda miljön. För att de uppställda målen ska nås var det enligt regeringen viktigt att de åtgärder som vidtas är samordnade och effektiva. Prioritet borde ges sådana åtgärder som ger synergieffekter och som bidrar till att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen.

2.1.3 Sektorsmål och sektorsansvar

Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade vid sin beredning av delmålsprompositionen att regeringens förslag inte innefattade sådana s.k. sektorsmål som har beslutats inom särskilda politikområden såsom jordbrukspolitiken, kulturpolitiken, skogspolitiken, rennäringspolitiken och transportpolitiken. Den vidare innebörden av detta kommenterades dock inte av utskottet. Ett yttrande från riksdagens näringsutskott över delmålsprompositionen kan dock noteras.¹¹ Beträffande miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* skrev näringsutskottet att delmålet om avsättning av skyddsvärd skogsmark borde omformuleras. Näringsutskottets överväganden utgick från omsorgen om skogsindustrins råvaruförsörjning och skogsindustrins betydelse för den svenska ekonomin.

I prompositionen om delmål och åtgärdsstrategier föreslog regeringen också att ansvaret för att uppnå miljö kvalitetsmålen skulle fördelas inom samhällets alla sektorer genom sektorsansvar.¹² Sektorsansvaret för miljön innebär att miljö hänsyn ska vägas in i besluten i sektorn och att avvägningar mellan sektorer måste göras genom sektorsövergripande beslut. Tjugofyra myndigheter med ett särskilt sektorsansvar för miljön lämnade i oktober 1999 lägesredovisningar som belyste hur de definierat sina roller, arbetets omfattning, eventuella hinder och hur arbetet med ekologisk hållbarhet kan integreras i myndigheternas verksamheter.

¹¹ 2001/02:NU1ytr.

¹² Prop. 2000/01:130.

I Regeringskansliets beredning av lägesredovisningarna hade ett antal kärnfrågor rörande sektorsansvaret identifierats, hit hörde:

- Avgränsningen av respektive sektor, myndighetens roll inom sektorn och myndighetens relation till sektorns övriga aktörer.
- Myndighetens mandat och formella ställning att driva frågan om ekologiskt hållbar utveckling vidare inom sin sektor samt myndighetens kompetens och kapacitet att göra detta.
- Rollfördelningen mellan de myndigheter som arbetar mycket med miljöfrågor och sektorsmyndigheterna.

Naturvårdsverket borde enligt delmålpropositionen ha en central, stödjande roll i myndigheternas arbete med sektorsansvar för miljön.

Sektorsansvaret för miljön skulle utvecklas. Myndigheternas sektorsansvar behövde aktualiseras och förtydligas successivt. Uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete med sektorsansvar borde enligt regeringen på lämpligt sätt integreras med den centrala uppföljningen och utvärderingen av miljömålsarbetet. Naturvårdsverket har i rapporten *Myndigheternas miljöansvar* behandlat det särskilda sektorsansvaret för miljö.¹³ Regeringen har sänt ut rapporten på remiss och avser behandla den i 2005 års miljömålsproposition.

2.1.4 *Den sammanfattande bilden*

Sedan riksdagen i sitt beslut 1999 om miljömålspropositionen godkänt de 15 miljö kvalitetsmålen och slagit fast att riksdagen ska besluta om delmål till miljö kvalitetsmålen har målstrukturen modifierats. Den sammanfattas i följande bild.

¹³ Naturvårdsverkets rapport 5362.

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

2.2 Uppföljningssystemet

2.2.1 Ansvar för målen

I regeringens miljömålsproposition, som lämnades i maj 1998, ingick förslag till ansvarsfördelning för miljömålsarbetet och för uppföljningen av miljö-kvalitetsmålen.¹⁴ Enligt förslaget borde Naturvårdsverket ha ett fortlöpande generellt ansvar för att utveckla miljö-kvalitetsmålen, följa upp måluppfyllelsen och tillsammans med övriga miljömyndigheter samordna det övergripande miljömålsarbetet. Verket skulle i samband med detta också göra sammanvägda bedömningar tillsammans med berörda myndigheter vad gäller kostnadseffektivitet och andra förutsättningar för att nå miljö-kvalitetsmålen.

För flera miljö-kvalitetsmål skulle Naturvårdsverkets samordningsansvar delas med andra myndigheter som har särskilt ansvar för miljö- och hushållningsfrågor. För vissa av målen var Kemikalieinspektionen och Strålskydds-institutet ansvariga. Riksantikvarieämbetet hade sektorsövergripande ansvar för kulturmiljön, Boverket ansvarade för frågor om fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt fysisk miljö i övrigt samt hur dessa verksamheter var kopplade till miljömålen. Socialstyrelsen hade 1998 fått i uppdrag att göra en översyn av vilka hälsorelaterade delmål och åtgärder som behövs för att miljö-kvalitetsmålen ska nås.

Regionala och lokala mål samt sektorsmål skulle enligt regeringens förslag utvecklas vid behov och med utgångspunkt i mål beslutade av riksdagen. Myndigheter med sektorsansvar skulle, tillsammans med Naturvårdsverket och övriga miljömyndigheter och med utgångspunkt i de nationella miljö-kvalitetsmålen, utveckla och precisera dessa mål inom respektive sektor. I arbetet skulle också ingå att samordna uppföljningen av miljö-kvalitetsmålen samt utvärdera insatta åtgärders effektivitet och olika sektorers insatser. Regeringen avsåg att klargöra innebörden av detta ansvar i uppdrag till myndigheterna.

¹⁴ Prop. 1997/98:145.

2.2.2 Miljömålsarbetets organisation

Vilken myndighet som har ansvar för respektive miljö kvalitetsmål framgår av nedanstående tabell.

Miljö kvalitetsmål	Miljömålsansvariga myndigheter						
	Boverket	Jordbruks- verket	KEMI	NV	Skogs- styrelsen	SSI	SGU
1. Begränsad klimatpåverkan				x			
2. Frisk luft				x			
3. Bara naturlig försurning				x			
4. Giftfri miljö			x				
5. Skyddande ozonskikt				x			
6. Säker strålmiljö						x	
7. Ingen övergödning				x			
8. Levande sjöar och vattendrag				x			
9. Grundvatten av god kvalitet							x
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård				x			
11. Myllrande våtmarker				x			
12. Levande skogar					x		
13. Ett rikt odlingslandskap		x					
14. Storslagen fjällmiljö				x			
15. God bebyggd miljö	x						x

Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen har ett övergripande ansvar för bestämda miljö målsfrågor – Naturmiljön, Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, Kulturmiljön respektive Hälsöfrågor. En närmare översikt över ansvars fördelningen finns i bilaga 1.

2.2.3 Miljömålsrådet

Miljömålsrådet är knutet till Naturvårdsverket. Bestämmelser om rådet finns i instruktionen för Naturvårdsverket. De ekonomiska medlen för rådets verksamhet ryms i regeringens anslag till Naturvårdsverket.¹⁵ Rådets ledamöter utses av regeringen.

Av instruktionen framgår att rådet ska vara ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Rådet ska göra en samlad uppföljning och bedömning av miljö situationen i förhållande till

¹⁵ SFS 2001:1096.

miljökvalitetsmålen. Vidare ska rådet svara för att på ett övergripande plan samordna informationen om hur miljökvalitetsmålen anpassas regionalt. Enligt delmålpropositionen är en av Miljömålsrådets viktigaste uppgifter att belysa eventuella målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat. Detta framgår dock inte av instruktionen.

Av instruktionen för Naturvårdsverket framgår dock att rådet ska fördela medel som behövs för uppföljning av miljökvalitetsmålen och för miljöövervakning samt för viss internationell rapportering. Rådet beslutar om fördelningen, men medlen utbetalas av Naturvårdsverket över anslag 34.2 Miljöövervakning m.m.

Miljömålsrådet ska bestå av högst arton ledamöter, inklusive ordförande, vilka utses av regeringen för en bestämd tid. En expertgrupp, som utses av verket, ska bistå rådet i dess arbete. Expertgruppen ska bestå av högst sex personer vilka ska representera kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet (fr.o.m. 2005-02-01).

2.3 Tre miljökvalitetsmål

Informationsmaterialet från uppföljningen av miljökvalitetsmålen är omfattande. För att få ett grepp om underlag och rapportering om dem har vi särskilt undersökt *Begränsad klimatpåverkan*, *Giffri miljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Vi har härvid bl.a. undersökt hur målen och deras delmål definierats, kopplingen till andra mål, hur de behandlats i åtgärdsstrategier och propositioner, vilka indikatorer som använts, ansvarig myndighet samt olika förslag till åtgärder och förändringar av mål och delmål.¹⁶

2.3.1 *Begränsad klimatpåverkan*

Miljökvalitetsmålet när det gäller *Begränsad klimatpåverkan* är formulerat på följande sätt. Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention 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 uppnås. Nedanstående tabell sammanfattar delmålet för begränsad klimatpåverkan.

¹⁶ Fullständiga definitioner av de tre miljökvalitetsmålen inklusive delmålen finns i bilaga 3.

Miljökvalitetsmål	Delmål	Förslag till förändringar
Begränsad klimatpåverkan	1. Utsläpp av växthusgaser	Nuvarande delmål ersätts med ett delmål som omfattar flexibla mekanismer.

I Miljömålsrådets utvärderingsrapport *Miljömålen – allas vårt ansvar!* lämnas inga förslag till förändringar. Miljömålsrådet anger att Naturvårdsverket inte lägger något förslag till förändrat delmål. Däremot skriver Miljömålsrådet att Naturvårdsverket anser att det på sikt kan bli aktuellt med kompletterande delmål som omfattar flexibla mekanismer. Vidare kan det på längre sikt bli aktuellt med ett delmål kopplat till en ny global överenskommelse efter Kyoto. Rådet tar således inte någon egen ställning i målfrågan.

En förändring föreslås emellertid i *Kontrollstation 2004*, som Naturvårdsverket och Energimyndigheten utarbetat gemensamt på uppdrag av regeringen och som överlämnades till regeringen i juni 2004.

Klimatmålet är formulerat så att beslutsfattarna måste hitta lösningar utan att ge avkall på andra mål. Inget annat miljökvalitetsmål har sådana skrivningar. För andra miljökvalitetsmål handlar det mer om att exempelvis både ekosystemens mångfald och friluftslivets intressen ska tillgodoses. Formuleringen av klimatmålet kan jämföras med exempelvis miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. "Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till en allsidig användning av mark och vatten." Klimatmålet förefaller ha formulerats med större hänsyn till andra intressen än miljön än vad som är fallet med de övriga 14 målen. De senare är mer absoluta, utan hänvisning till målkonflikter utanför miljöområdet.

2.3.2 Giftfri miljö

Miljökvalitetsmålet beträffande *Giftfri miljö* är formulerat på följande sätt. Miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Inriktningen är att målet ska nås inom en generation.

Nedanstående tabell sammanfattar delmålen för *Giftfri miljö* och de förslag till förändringar som lämnats i Miljömålsrådets utvärderingsrapport 2004.

Miljökvalitetsmål	Delmål	Förslag till förändringar
Giftfri miljö	1. Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper	Delmål 1 ändras så att det så långt möjligt ska finnas uppgifter om oavsiktligt framställda och utvunna ämnen.
	2. Miljö- och hälsoinformation om varor	
	3. Utfasning av särskilt farliga ämnen	Delmål 3 anpassas till nya EU-regler.
	4. Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier	
	5. Riktvärden för miljö kvalitet	Delmål 5 ändras med hänsyn till att det inte är nödvändigt att riktvärden fastställs som miljö kvalitetsnormer för att vara effektiva.
	6. Förorenade områden	

Kemikaliestrategi för Giftfri miljö

Propositionen *Kemikaliestrategi för Giftfri miljö* beslutade riksdagen om strax innan den beslutade om regeringens förslag till delmål och åtgärdsstrategier.¹⁷ Riksdagen hade därmed redan godkänt regeringens förslag till kemikaliestrategi och fem av de sex delmålen för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp

I propositionen *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp* lämnade regeringen sin samlade syn på kretslopps- och avfallsområdet samt mål, strategier och åtgärder för att fortsätta utvecklingen mot ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp.¹⁸

Sanering och återställning av förorenade områden

Regeringen presenterade skrivelsen *Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning* som ett komplement till budgetpropositionen för år 2005 i fråga om redovisningen av resurser och uppnådda resultat för verksamheten *Sanering och återställning av förorenade områden*, utgiftsområde 20, anslag 34:4, inom politikområdet Miljöpolitik.¹⁹ Syftet var att ge en

¹⁷ Prop. 2000/01:65, bet. 2000/01:MJU 15, rskr. 2000/01:269.

¹⁸ Prop. 2002/03:117.

¹⁹ Skr. 2003/04 :141.

mer ingående redogörelse än vad som vanligen innefattas i resultatredovisningen i budgetpropositionen. Redovisningen hade också som syfte att visa hur resultaten svarar mot uppställda mål. Regeringen ansåg vidare att skrivelsen sammantaget borde öka riksdagens möjligheter att bedöma om utnyttjandet av resurserna och de uppnådda resultaten överensstämmer med de för verksamheten uppställda målen.

Komplicerade delmål

Delmålen till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* är komplicerade, och formuleringarna av dem är långa. Delmålen är också kopplade till varandra. Det är därför svårt att få grepp om vad respektive delmål står för och därmed också svårt att följa upp målet och delmålen. Att konstatera om målet och delmålen har uppnåtts eller kommer att uppnås inom en generation är därmed också svårt.

2.3.3 Hav i balans samt levande kust och skärgård

Miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är formulerat på följande sätt. 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.

Nedanstående tabell sammanfattar delmålen för *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Den tredje kolumnen innehåller förslag till preciseringar av miljömålen från den s.k. Havsmiljökommissionen.

Miljö kvalitetsmål	Delmål	Förslag till preciseringar
Hav i balans samt levande kust och skärgård	1. Skyddsvärda marina miljöer	I. Ingen undermålig sjöfart.
	2. Strategi för kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap	
	3. Åtgärdsprogram för hotade arter	II. Områden ska skyddas från sjöfartens negativa konsekvenser.
	4. Bifångster	
	5. Uttag – återväxt	
	6. Buller och andra störningar	III. Säkerställ räddningsberedskapen.
	7. Utsläpp av olja och kemikalier	
	8. Åtgärdsprogram för god ytvattenstatus	

Anm. Miljömålsrådet har i sin utvärderingsrapport 2004 föreslagit att delmål 3 ska ges en annan formulering och att delmål 8 inte längre ska ingå i rapporteringen.

Åtgärdsstrategi och förslag till förändringar av målet

Det saknas ännu en åtgärdsstrategi för miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. I budgetpropositionen för år 2005 aviserade regeringen sin avsikt att föreslå en sammanhållen nationell havsmiljöstrategi under mandatperioden. Till grund för kommande förslag hänvisade regeringen bl.a. till Havsmiljökommissionens slutbetänkande *Havet – tid för ny strategi*.²⁰ Kommissionen hade tillsatts år 2002 med uppgift att sammanfatta kunskapsläget, utforma strategier och föreslå åtgärder för att de tre miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giffri miljö* och *Ingen övergödning* ska kunna nås till år 2020.

2.4 Målstrukturen har kritiserats

Regeringen har skickat Miljömålsrådets utvärderingsrapport 2004 *Miljömålen – allas vårt ansvar!* på remiss. Några remissinstanser har lämnat kritiska synpunkter på målens struktur och karaktär.²¹

Ekonomistyrningsverket pekar på att Miljömålsrådets rapport behandlar en stor mängd mål och att en ännu större mängd åtgärder är planerade och beslutade.²² Verket saknar i rapporten ett målövergripande perspektiv men menar samtidigt att det hade varit svårt för rådet att anlägga ett sådant. Verket anser att det vore värdefullt att analysera hur olika insatser interagerar med varandra. En sådan genomgång skulle, enligt verket, kunna påverka målstrukturen inom miljöpolitiken.

Banverket menar att det inte är effektivt med två olika miljömålssystem för transportsektorn – sektorsmål och de nationella miljö kvalitetsmålen.²³ Verket anser därför att en ytterligare samordning av de två systemen bör göras så att de transportpolitiska etappmålen formellt ges status av delmål i miljö kvalitetsmålsystemet. Motiven för detta är flera.

För det första är miljöbelastningen från transportsektorn betydande inom flera delområden. Utvecklingen inom transportsektorn är därför av stor betydelse för att klara miljö kvalitetsmålen. Om mängden gällande miljömål för transportsektorn begränsas skulle man få en ökad tydlighet om relevansen av olika mål. Andra samhällssektorer som Banverket är i kontakt med under planeringsprocessen, t.ex. kommuner och länsstyrelser, använder sig av miljö kvalitetsmålen i sin planering. En gemensam målstruktur skulle enligt Banverket underlätta dialogen med dessa.

²⁰ SOU 2003:72.

²¹ Miljödepartementets sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport *Miljömålen – allas vårt ansvar* (M2004/622/MK).

²² Ekonomistyrningsverket 2004, Remissvar 13-235/2004.

²³ Banverket 2004, Remissvar GD04-954/SA60.

Vidare anser Banverket att effekter och kostnader för åtgärder inom transportsektorn lättare kan jämföras med åtgärder inom andra sektorer om målen som ska uppnås är desamma. En grundförutsättning för att målstrukturen ska få styrningseffekt är, enligt Banverket, att den är enkel och begriplig.

Linköpings universitet anser att skillnaderna mellan de visionära miljö-kvalitetsmålen och delmålen är alltför stor. Det avspeglas i Miljömålsrådets sammanfattande bedömningar där glada, neutrala respektive ledsna gubbar illustrerar rådets bedömningar. Universitetet föreslår att dessa inte längre ska användas för de övergripande miljö-kvalitetsmålen.

Fortifikationsverket menar att det skulle bli tydligare och lättare att arbeta med färre mål. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser det olyckligt om riksdagen beslutar om nya delmål under perioden mellan de fördjupade utvärderingarna, eftersom det då blir krångligt för berörda myndigheter och organisationer att hålla sig uppdaterade om vilka delmål som gäller.

2.5 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Tendens mot alltmer komplicerad målstruktur

Beslutet om 15 miljö-kvalitetsmål syftade till att rensa upp bland miljö-målen och att göra uppföljningsarbetet mera överblickbart. Beslutet om delmål och åtgärdsstrategier syftade till att göra målstrukturen tydligare och till att miljö-kvalitetsmålen därmed skulle bli enklare att följa upp. Två nya delmål har tillkommit. Dessutom finns förslag till ytterligare ett miljö-kvalitetsmål om biologisk mångfald och till preciseringar av flera delmål. Samtidigt har det framförts att strukturen redan är alltför komplicerad och att antalet delmål borde begränsas. Exempelvis betonade Miljömålsrådet i sin utvärderingsrapport 2004 att det är angeläget att hålla antalet delmål på en kommunikerbar nivå, dvs. de får inte bli för många.

Uppföljning genom särskilda utredningar

För vissa frågor som den om att förorenade områden ska vara identifierade och undersökta (miljö-kvalitetsmålet *Giffri miljö*, delmål 6) har regeringen kompletterat den uppföljning och utvärdering som görs genom Miljömålsrådet med att följa upp och utvärdera genom andra kanaler och redovisa i särskilda propositioner och skrivelser.

Såväl för *Begränsad klimatpåverkan* som för *Giffri miljö* och för *Hav i balans samt levande kust och skärgård* gäller att regeringen lämnat separata utredningsuppdrag till olika myndigheter parallellt med det arbete som sker inom ramen för systemet för uppföljning av miljö-kvalitetsmålen.

3 Styrningen av rapporteringen

I detta kapitel behandlas styrningen av rapporteringen från miljömålsuppföljningen. I det första avsnittet tar vi upp regeringens styrning av Miljömålsrådets arbete med den årliga rapporten, den fördjupade utvärderingen samt indikatorerna. Här tar vi även upp regeringens styrning via regleringsbrev av tre utvalda myndigheter. I kapitlets andra avsnitt tar vi upp hur Miljömålsrådet utnyttjat möjligheten att utfärda riktlinjer för det underlag som de miljömålsansvariga myndigheterna lämnar till rådet.

3.1 Regeringens styrning

Regleringsbrev är ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna – i syfte att nå de praktiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen beslutat. I regleringsbrev kan regeringen ställa krav på myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen, för att få underlag till sin rapportering till riksdagen.

Vi har undersökt rapporteringskrav vad gäller uppföljningen av miljö kvalitetsmålen i Kemikalieinspektionens, Naturvårdsverkets och Statens energimyndighets regleringsbrev för åren 2002, 2003 och 2004. I Naturvårdsverkets regleringsbrev har även rapporteringskrav för Miljömålsrådet studerats. Vi har valt att undersöka dessa tre myndigheter eftersom de har särskilda uppgifter vad gäller miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Utifrån de krav regeringen angav i delmålpropositionen bedömer vi att det är särskilt viktigt att det ingår i återrapporteringskraven att myndigheten bör specificera de viktigaste åtgärderna samt deras kostnader och effekter på miljö målen.

3.1.1 Styrningen av Miljömålsrådet

Rådet ska varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen. Vidare får rådet utfärda riktlinjer om det underlag som de miljömålsansvariga myndigheterna ska tillhandahålla. Indikatorer för att följa upp miljö kvalitetsmålen behandlas varken i instruktionen eller i regleringsbrev för Naturvårdsverket.

I 2003 års regleringsbrev för Naturvårdsverket framhöll regeringen att Miljömålsrådet senast den 29 februari 2004 skulle lämna en fördjupad utvärdering av läget när det gäller att infria miljö kvalitetsmålen. Någon närmare precisering lämnade inte regeringen till Miljömålsrådet.

I den utvärderingsrapport som Miljömålsrådet överlämnade till regeringen efterlyser rådet tydligare direktiv från regeringen.²⁴ Rådet menar att regeringens styrdokument för myndigheterna inte ger fullständigt stöd när det gäller hur ansvaret för och finansieringen av uppföljningen ska utformas. Rådet konstaterar att "ansvaret för en fortsatt positiv utveckling av miljömålsuppföljningen ligger på ett flertal departement under vilka de miljömålsansvariga myndigheterna lyder. Tydliga och samordnade skrivningar i myndigheternas regleringsbrev och instruktioner skulle underlätta samordningen mellan myndigheterna och myndigheternas interna prioritering av miljömålsuppföljningen."

3.1.2 Styrningen av tre myndigheter

Kemikalieinspektionen

I Kemikalieinspektionens regleringsbrev kopplas verksamheten tydligt till miljömålsarbetet. Delmålet för *Giftfri miljö* överensstämmer i stor utsträckning med Kemikalieinspektionens verksamhetsgrenar. Oftast framgår det till vilket delmål åtgärderna syftar. Vad gäller återrapporteringen ska Kemikalieinspektionen redovisa hur arbetet fortskrider samt redogöra för uppnådd effekt och resursanvändning. Att detta även bör relateras till miljömålsuppfyllelsen nämns oftast inte.

I regleringsbrevet för 2004 ålades inspektionen att till Miljömålsrådet föreslå kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Analysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och utmynna i förslag på lämpliga styrmedel.

Kemikalieinspektionen ska även genom indikatorer och nyckeltal visa hur riskminskningen, enligt delmålet *Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier*, utvecklas.

Förutom denna uppgift innehåller Kemikalieinspektionens regleringsbrev inte några särskilda instruktioner vad gäller rapportering av uppföljningsinformation om miljö kvalitetsmålen till Miljömålsrådet.

Naturvårdsverket

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåret 2004, åläggs myndigheten att återrapportera insatser, resultat och lägesbeskrivning. Det anges mer sällan att insatsernas kostnad och uppskattad effekt på miljömålens uppfyllelse ska behandlas. Naturvårdsverket åläggs dessutom att till Miljömålsrådet rapportera förslag om kostnadseffektiva åtgärder som bidrar till att nå de miljö kvalitetsmål verket ansvarar för. Åtgärdsanalysen ska

²⁴ *Miljömålen – allas vårt ansvar!* Miljömålsrådets utvärdering 2004, s. 91.

innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna samt förslag på lämpliga styrmedel. Förutom denna uppgift innehåller Naturvårdsverkets regleringsbrev inte några särskilda instruktioner. En förklaring till att regeringen inte ställt krav på Naturvårdsverkets rapportering till Miljömålsrådet kan vara att rådet formellt sett är en del av Naturvårdsverket.

Statens energimyndighet

I Statens energimyndighets regleringsbrev för budgetåret 2004 åläggs myndigheten att bedöma hur verksamheten har bidragit till att uppfylla för myndigheten relevanta miljö kvalitetsmål. Bedömningen ska inriktas på miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *God bebyggd miljö*, *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*. Myndigheten ska också redovisa hur samverkan har skett med Miljömålsrådet och berörda miljö mål myndigheter.

Statens energimyndighets regleringsbrev för år 2004 innehåller inte några särskilda instruktioner vad gäller att rapportera om uppföljningen av miljö kvalitetsmålen till Miljömålsrådet.

3.2 Miljömålsrådets riktlinjer

De årliga rapporterna

I Miljömålsrådet diskuteras och beslutas riktlinjer för den årliga rapporteringen av uppföljningen av miljö målen.²⁵

Inför arbetet med den första årsrapporten, *de Facto 2002*, beslutade rådet om följande riktlinjer. Den årliga uppföljningen och rapporteringen ska

- informera om hur viktiga drivkrafter och orsaker till miljö problem utvecklas,
- informera om hur vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig,
- ge underlag för bedömningar om ytterligare åtgärder behövs och om miljö kvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över.²⁶

Nästkommade årsrapport skulle inriktas mot att redovisa delmål och viktiga geografiska skillnader. Tyngdpunkten skulle, enligt rådets beslut, ligga på att redogöra för hur långt måluppfyllelsen för de viktigaste delmålen kommit. Delmål som bedöms mindre viktiga skulle behandlas kortfattat. Vidare skulle, enligt rådet, varje figur och tabell följas av en tolkande och inte en beskrivande text.²⁷

²⁵ Miljömålsrådet har enligt sin instruktion rätt att utfärda riktlinjer för det underlag som de miljö målsansvariga myndigheterna ska tillhandahålla rådet.

²⁶ Protokoll 01/02, bilaga 2e, Miljömålsrådet.

²⁷ Protokoll 18/9 2002, Miljömålsrådet.

Riktlinjerna för 2004 års rapport sammanfattade rådet med att man i rapporten skulle

- redovisa hur uppfyllelsen av de femton miljö kvalitetsmålen går, redovisa kortfattat uppfyllelsen av delmålen samt använda s.k. Smileys (glad, neutral respektive ledsen gubbe) för att illustrera måluppfyllelsen,
- redovisa måluppfyllelsen i förhållande till de övergripande miljömålsfrågorna,
- ge exempel på hur miljö kvalitetsmålen påverkat kommunala planeringsprocesser och näringslivets miljöarbete.²⁸

Indikatorer och nyckeltal

Av föregående avsnitt framgick att indikatorer för att följa upp miljö kvalitetsmålen inte tas upp särskilt bland de uppgifter för rådet som anges i Naturvårdsverkets instruktion. De nämns inte heller i rådets arbetsordning, men de kan ändå sägas ingå i rådets uppföljnings-, samråds- och samverkansuppgift. Av protokoll från Miljömålsrådets möten framgår att rådets roll när det gäller indikatorer anses innefatta ett övergripande ansvar för att samordna och driva på utvecklingen av det indikatorsystem som presenteras på Miljömålportalen, Miljömålsrådets webbplats. Vidare har en av Miljömålsrådets beredningsgrupper i uppgift att utveckla indikatorer för uppföljning och presentation. Av Miljömålsrådets riktlinjer för indikatorpresentationer på Miljömålportalen framgår bl.a. att indikatorpresentationerna utgör ett av underlagen för rådets årliga rapportering till regeringen.

Stockholm Environment Institute har på uppdrag av Miljömålsrådet utrett om det finns behov av att göra indikatorerna för miljömålsuppföljningen mer lika de s.k. gröna nyckeltalen, eftersom man då skulle kunna ta till vara det arbete som lagts ned på att ta fram dessa. Institutet menar att "de skillnader som finns kan vara motiverade av det mycket specifika syfte indikatorerna för miljömålsuppföljningen har att tillåta handläggare och tjänstemän på ansvariga myndigheter att följa uppfyllelsen av de miljömål de ansvarar för".²⁹ Regering och riksdag nämns inte i detta sammanhang.

Den fördjupade utvärderingen

I Miljömålsrådets första riktlinjer för utvärderingsrapporten hänvisar rådet till ett arbete som bedrevs av Naturvårdsverket innan rådet bildades.³⁰ I riktlinjerna angavs hur de miljömålsansvariga myndigheterna ska bedriva sitt arbete med att ta fram underlag till utvärderingsrapporten samt vad redo-

²⁸ Protokoll 18/9 2003, Miljömålsrådet.

²⁹ De gröna nyckeltalen och miljömålsuppföljningen, Maria Bohn, Miljömålskansliet, utkast 2003.

³⁰ Preliminära riktlinjer för myndighetsvisa redovisningar inför underlag till fördjupad utvärdering 2004. Miljömålsrådets protokoll 2002-04-19

visningarna ska belysa. Konsekvenserna av att avstå från ytterligare åtgärder liksom av att göra något bör framgå, enligt förslaget. Alternativa handlingsvägar ska belysas i underlaget. Rådet menade vidare att utvärderingen ska ge överblick över och skapa förståelse för sambanden miljö–samhälle med alla målkonflikter. Därmed ska utvärderingen utgöra ett av riksdagens viktigaste beslutsunderlag för miljöarbetet.

Av Miljömålsrådets riktlinjer från år 2003 för utvärderingsrapporten framgår att regeringen är målgrupp och att rapporten ska utgöra underlag för den kommande miljömålspropositionen. Texten ska, enligt rådets riktlinjer, vara skriven så att den kan lyftas in direkt i en proposition och rapporten bör skrivas i SOU-form. Förslag som är riktade till regering och behöver riksdagsbehandling ska prioriteras. Dessa förslag ska vara försedda med samhällsekonomiska konsekvensbedömningar.³¹

Utvärdering av Miljömålsrådet

Av delmålspropositionen framgick att Miljömålsrådets roll borde utvärderas och vid behov revideras. Miljömålsrådet har därför gett en konsultfirma i uppdrag att utvärdera rådets verksamhet. I uppdraget ingick bl.a. att utvärdera hur olika mottagare använt rådets rapporter.

Av rådets uppdrag till konsulterna framgår vilka aktörer rådet ser som sina målgrupper, nämligen

- länsstyrelser
- kommuner
- centrala myndigheter
- företag och näringsliv
- miljöörelsen och allmänhet
- regering och riksdag

Konsultrapporten överlämnades till Miljömålsrådet hösten 2004.³² Konsulten påminner i rapporten om att riksdag och regering är målgrupp för Miljömålsrådets rapportering. Men konsulterna påpekar också att om rådet vill vidga kretsen, vilket är en önskan Miljömålsrådet ger uttryck för i utvärderingsuppdraget, så lämnar konsulterna en del förslag på hur Miljömålsrådets arbetet skulle kunna utvecklas.

³¹ Miljömålsrådets protokoll 2003-09-18.

³² *Miljömålen – allas ansvar?* En studie av hur olika grupper uppfattar Miljömålsrådets produkter. Faugert & Co, Utvärdering, 2004.

3.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Regeringens riktlinjer är otydliga

Regeringen har i instruktioner och regleringsbrev varit otydlig med vad som ska ingå i rapporteringen från uppföljningen av miljökvalitetsmålen när det gäller indikatorer och Miljömålsrådets utvärderingsrapport. Med tanke på den samordning av olika myndigheters arbete som den fördjupade utvärderingen ställer krav på, kom dessutom uppdraget att ta fram denna utvärdering sent till Miljömålsrådet. Uppgiften formulerades först i 2003 års regleringsbrev.

Rapporteringen har utökats

Miljömålsrådets riktlinjer för åren 2003 och 2004 till de miljömålsansvariga myndigheterna innehöll till skillnad från år 2002 inte något krav på att redovisa drivkrafter och orsaker till miljöproblemen, vilket ingår i Miljömålsrådets uppgifter enligt delmålpropositionen. Samtidigt innehöll Miljömålsrådets riktlinjer för den årliga rapporten år 2004 en utökning av innehållet i rapporteringen, vilket inte efterfrågats i regeringens riktlinjer. Regleringsbrev för de miljömålsansvariga myndigheterna har inte tagit upp underlaget för rådets årliga rapportering, varken inför 2004 eller tidigare.

Miljömålsrådets riktlinjer för utvärderingen i linje med riksdagens krav

I riktlinjerna för utvärderingsrapporten ser Miljömålsrådet regeringen som mottagare av rapporten, ytterst i sitt arbete med den kommande miljömålspropositionen. Än är det för tidigt att se vilken betydelse utvärderingsrapporten kommer att ha för miljömålspropositionen. Miljömålsrådets riktlinjer till de miljömålsansvariga myndigheterna ligger emellertid i linje med ambitionerna i delmålpropositionen.

Rapporteringen från miljömålsuppföljningen riktas till andra målgrupper än regering och riksdag

Av konsultrapporten om Miljömålsrådets verksamhet framgår att rådet ser som en viktig uppgift att vidga läsekretsen för rådets rapporter utanför regering och riksdag. Regleringsbrev till de miljömålsansvariga myndigheterna och till Miljömålsrådet via Naturvårdsverket har inte innehållit några direktiv som rör en sådan utveckling.

4 Rapporteringen

Detta kapitel behandlar Miljömålsrådets rapportering av uppföljning och utvärdering mot miljö kvalitetsmålen. Rapporteringen ska tjäna som underlag för regeringens årliga respektive fördjupade rapportering till riksdagen. Underlagen för regeringens årliga rapportering är de Facto-rapporten, indikatorer och gröna nyckeltal. Utvärderingsrapporten, Miljömålen – allas vårt ansvar, ska tjäna som underlag för den fördjupade utvärdering som regeringen ska lämna till riksdagen vart fjärde år. Kapitlet avslutas med ett exempel som visar hur Banverket och Vägverket arbetar med miljö kvalitetsmål och rapportering samt en delvis parallell målstruktur som de båda myndigheterna tillämpar.

4.1 Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen

4.1.1 De Facto-rapporter

Miljömålsrådet ska sammanställa underlag för regeringens årliga rapportering till riksdagen om hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen fortskrider. De Facto-rapporterna utgör rådets årliga underlag, och regeringen är därmed den primära målgruppen för de Facto-rapporterna. De miljö målsansvariga myndigheterna har lämnat underlag för de Facto-rapporterna. Hittills har Miljömålsrådet presenterat tre de Facto-rapporter: 2002 *Miljömålen – när vi fram?*, 2003 *Miljömålen – när vi delmålen?* och 2004 *Miljömålen – när vi dem?*

De Facto-rapporterna innehåller rådets sammanfattande bedömning av utvecklingen för mål och delmål i form av glada, neutrala och ledsna gubbar, s.k. Smileys. En kort text presenteras också för respektive gubbe, som svarar på frågorna: Kommer miljö kvalitetsmålen att nås 2020 och 2050 och kommer delmålen att nås inom den tidsram som är uppsatt för vart och ett av dem?³³ Texterna illustreras med indikatorer och andra illustrationer.

Rapporterna innehåller en sammanfattande tablå med en sammanfattande symbol, i form av en gubbe, för respektive mål och delmål för att beteckna hur det går med målen och delmålen. Gubbarna representerar följande tre lägen:

³³ 2050, i en första etapp, då det gäller klimatmålet.



De nuvarande förhållandena är, om de säkerställs och fattade beslut genomförs i väsentliga delar, tillräckliga för att miljö kvalitetsmålet/delmålet ska kunna nås inom den utsatta tidsramen



Miljö kvalitetsmålet/delmålet är möjligt att nå i tillräcklig grad/utsträckning inom tidsramen men ytterligare förändringar/åtgärder krävs



Miljö kvalitetsmålet/delmålet är mycket svårt att nå i tillräcklig grad/utsträckning inom den utsatta tidsramen

De tre de Facto-rapporter som Miljömålsrådet utarbetat har något olika upplägg. När 2002 års rapport planerades hade riksdagen ännu inte beslutat om delmålen. Därför togs inte dessa upp i rapporten år 2002, men de betonades särskilt i rapporten 2003.

Framställningen i Miljömålsrådets de Facto-rapporter har mer än fördubblats sedan 2002 (40 sidor), över 2003 (64 sidor) till 2004 (96 sidor). Rapporten 2004 har utökats med ett avsnitt med glimtar från miljöarbetet i näringslivet och i kommunerna. Ett annat avsnitt behandlar de övergripande värden som regeringen utgick ifrån i delmålspromissionen år 2001 – att främja människors hälsa, att ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, att värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, att bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt att trygga en god hushållning med naturresurserna.

Informationsmängden i de Facto-rapporten är stor. Det är ofta svårt att förstå kopplingen mellan respektive delmål och indikatorer eller illustrationer. Kopplingen mellan det som redovisas i bild och text är ofta svag eller otydlig. Stora delar av framställningen förutsätter att läsaren är väl förtrogen med de olika ämnena, och själv känner till drivkrafter och orsaker till olika miljöproblem. I de Facto-rapporterna behandlas inte *drivkrafterna* och vad som orsakar miljöproblemen för alla miljö kvalitetsmål och delmål.

Informationen är ibland alltför detaljerad och svår att förstå för den som inte är expert på enskilda miljöfrågor. Vi ska ge ett exempel, det gäller abborrfångster.

För delmålet Bifångster under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* redovisas indikatorn Längdfördelning i m.m. av abborrar fångade och utselekerade i stålmjårdar med maskstorlek 19x33 millimeter. Indikatorn visar: "Som exempel på hur selektiviteten kan förbättras i fiskeredskap visas på hur större maskor i abborrmjårdar medför förbättrad storleksselektion."

En rimlig tolkning av informationen är denna: Större maskor i fångstredskapen släpper igenom små fiskar. När sådana redskap används fångas inte de minsta fiskarna. Ungfisken kan då fortleva och föröka sig. Att använda sådana redskap kan bidra till att nå målet att fiskbestånden kan fortleva, och om så är nödvändigt, återhämta sig. Information om hur användningen av sådana redskap utvecklats över tiden saknas dock.

4.1.2 Indikatorer

Indikatorer är ett sätt att följa upp och utvärdera gentemot uppsatta mål. Indikatorer kan även tjäna som underlag för att jämföra exempelvis nationer, län eller kommuner.

I delmålspromissionen är kraven på indikatorer tydligt angivna. Miljömålsrådet ska tillsammans med mål- och miljöansvariga myndigheter föreslå, kvalitetssäkra och vidmakthålla driften av lämpliga indikatorer för att följa upp miljökvalitetsmålen. Ett begränsat antal indikatorer per miljökvalitetsmål ska användas. Indikatorerna ska visa hur de olika samhällssektorerna bidrar till att miljökvalitetsmålen nås. Miljömålskommitténs tidigare förslag, med 159 indikatorer, var enligt delmålspromissionen alltför omfattande i förhållande till regeringens och riksdagens behov. I stället borde förslaget förenklas och begränsas. Miljömålsrådet borde även utreda om det är lämpligt att utveckla ytterligare index (aggregerade indikatorer) för att förbättra överskådligheten vid uppföljningen av målen.

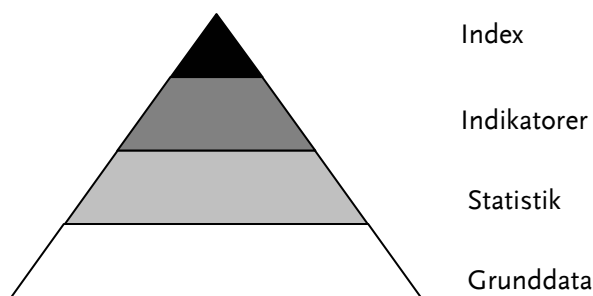
Miljömålsrådet redovisar indikatorer i flera rapporteringar: Indikatorer med koppling till miljökvalitetsmålen och delmålen presenteras på Miljömålsportalen på webben, indikatorer och illustrationer ingår i den årliga de Facto-rapporten. Slutligen presenteras gröna nyckeltal varje år i finansplanen, men denna rapportering står respektive myndighet för.

Miljömålsrådet har inte utrett frågan om index för att öka överskådligheten.

De miljöindikatorer som redovisas på Miljömålsrådets webbplats är tänkta att visa förändringar för faktorer som är viktiga när det gäller att följa upp miljökvalitetsmålen. Miljömålsrådet ser indikatorerna som ett hjälpmedel för att förmedla information om miljöutvecklingen och för att följa upp och utvärdera.

Indikatorer uttrycks ofta i form av tidsserier. Dessa beskriver utvecklingen av något som har betydelse för det som ska illustreras, t.ex. utvecklingen för att nå ett miljökvalitetsmål. En indikator kan vara årligt utsläpp av ett miljöpåverkande ämne, eller exempelvis utvecklingen av lastbilstransporter över tiden.

Informationspyramiden



Informationspyramiden ovan illustrerar hur informationen kan koncentreras. För att framställa information som kan användas som beslutsunderlag eller översiktlig information, som även ska kunna tolkas av dem som inte är experter på enskilda miljöfrågor, krävs att informationen bearbetas och koncentreras i olika grad. Grunddata i stor mängd behövs som bas för forskning, indikatorer och annan tolkning av utvecklingen. Regeringen och riksdagen efterfrågar information med olika fokus och grad av översiktlighet. Miljömålsrådet och de miljömålsansvariga myndigheterna bearbetar, koncentrerar, analyserar och rapporterar på olika nivåer. Avsikten kan vara att göra informationen relevant som underlag för beslut på olika sätt. En viktig funktion är att skapa överblick. Exempelvis kan en indikator som beskriver utsläppen av klimatgaser från olika samhällssektorer ge en god överblick av inom vilka sektorer åtgärder kan vara av betydelse för att uppnå målen. En mer begränsad, detaljerad indikator kan behövas som underlag för mer detaljerade beslut om åtgärder. Ett exempel på sådana indikatorer kan vara hur utsläppen av klimatgaser från olika typer av transporter utvecklas över tiden.

På Miljömålsportalen presenteras ett 70-tal indikatorer, insorterade under respektive miljö kvalitetsmål och delmål. Inom rådet föreställer man sig (hösten 2004) att portalen, när den är färdig, ska presentera ca 150 indikatorer. Det är de miljömålsansvariga myndigheterna som ansvarar för respektive indikator. Indikatorerna på portalen är tänkta att kunna användas som bas för de Facto-rapporteringen. De Facto-rapporten innehåller ett femtiotal indikatorer med koppling till miljö kvalitetsmål och delmål.

Indikatorerna bör, enligt delmålspromissionen, visa de olika samhällssektorernas bidrag till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Denna ambition hänger samman med en viktig avsikt med rapporteringen och uppföljningen i stort, nämligen att identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem.

Hur drivkrafterna eller orsakerna till miljöproblemen utvecklas är väsentligt för uppföljning mot miljömålen. Vad beror det på att vi lyckas så bra/dåligt med att uppnå målen? Är det lastbilstransporterna som ökat/minskat eller värmer vi upp våra hus mer/mindre effektivt? Olika sektors bidrag kan ge en god överblick. Sådan information ger även underlag för beslut om nya åtgärder. Endast vissa indikatorer är utformade på ett sådant sätt att de olika samhällssektorernas bidrag eller drivkrafter bakom miljöproblemen framgår.

Indikatorernas budskap

I delmålpropositionen betonas att rapporteringen ska vara enhetlig. Miljömålsrådet har ansvar för att samordna informationen om miljö kvalitetsmålen.

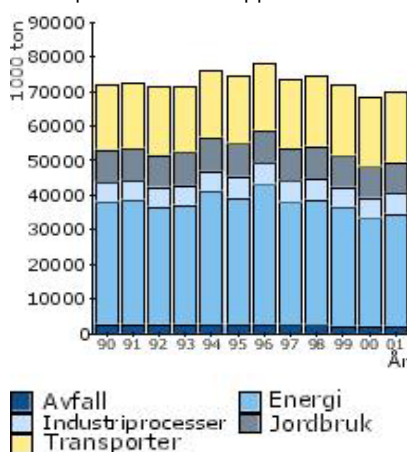
Utsläpp av växthusgaser är ett exempel på indikatorer över olika sektors utsläpp. Denna indikator avser delmålet *Utsläpp av växthusgaser* under miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det är det miljö kvalitetsmål som anses svårast att nå. Bilderna nedan bygger på samma data, men budskapet skiljer sig åt i olika rapporteringar.

Indikatorn på Miljömålportalen redovisar att de största utsläppen av växthusgaser kommer från sektorn Energi (se bild 1 nedan). Indikatorn i de Facto-rapporten redovisar att sektorn Transporter står för de största utsläppen av växthusgaser (se bild 2 nedan). På Naturvårdsverkets webbplats redovisas ett diagram där förbränning anges som den största källan till utsläpp av växthusgaser (se bild 3 nedan).

Indikator på miljömålportalen

Bild 1 Budskap: sektorn Energi står för de största utsläppen av klimatgaser

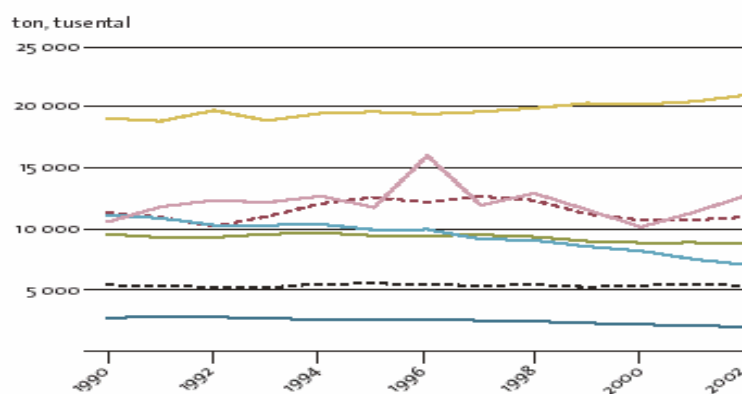
Klimatpåverkande utsläpp



Indikator i de Facto-rapporten

Bild 2 Budskap: sektorn Transporter står för de största utsläppen av klimatgaser

FIGUR 1.1b Sektorsvisa utsläpp av växthusgaser



Not. Siffrorna är inte normalårskorrigerade.

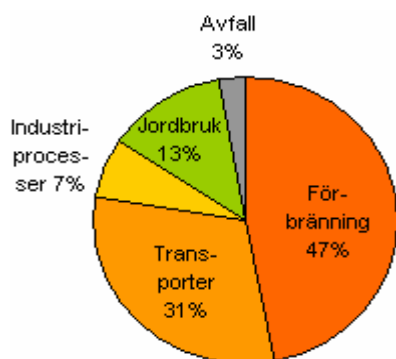


KÄLLA: NATURVÅRDSVERKET

Indikator på Naturvårdsverkets webbplats

Bild 3 Budskap: sektorn Förbränning står för de största utsläppen av klimatgaser

Utsläpp av växthusgaser från svenska samhällssektorer år 2002



Källa: Sveriges officiella rapportering till Klimatkonventionen

Utvecklingen och fördelningen av de olika sektorernas bidrag till utsläppen av klimatgaser är centrala för förståelsen av klimatmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det är först med kunskap om vilka sektorer som står för utsläppen som det är meningsfullt att diskutera vilka åtgärder som kan vara effektiva. Bilderna ovan ger läsaren tre olika budskap. Alla tre diagrammen är korrekta, men eftersom olika sektorsindelningar använts blir det budskap som läsaren får ett annat.

I förklaringen till *Klimatpåverkande utsläpp* (bild 1) anges ”de totala utsläppen och upptagen av växthusgaser (koldioxidekvivalenter) fördelat på sektorer”. Upptagen av växthusgaser redovisas eller förklaras inte.

Indikatorn *Klimatpåverkande utsläpp* visar utsläpp av växthusgaser per sektor i likhet med de Facto indikatorn *Sektorsvisa utsläpp av växthusgaser*. Indikatorerna har dock olika namn, olika typ av diagram, olika slutår och olika sektorsindelning.

Ett annat exempel där olika budskap förs fram i Miljömålsrådets olika rapporteringar är indikatorer för CMR-ämnen (cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska ämnen). I de Facto-rapporten redovisas mjukmedel (plast, gummi och färg) som viktigaste orsak till miljöproblemet. På miljömålsportalen anges råolja och bränslen som huvudsaklig orsak. Det krävs goda förkunskaper inom det specifika ämnesområdet för att förstå hur förklaringarna hänger ihop.

4.1.3 Gröna nyckeltal

Sedan år 1999 redovisas s.k. gröna nyckeltal i budget- och vårpropositionerna. Enligt delmålpropositionen skulle gröna nyckeltal som på ett översiktligt sätt beskriver arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen presenteras i finansplanen och på ett sätt som är lätt tillgängligt för allmänheten. De gröna nyckeltalen presenteras inte för allmänheten.

Miljövårdsberedningens förslag i rapporten *Gröna nyckeltal – följ den ekologiska omställningen* innehöll tolv s.k. gröna nyckeltal. I Miljövårdsberedningens förslag³⁴ var nyckeltalen indelade i tre grupper, nämligen

- mått på bakomliggande orsaker
- mått på utsläppsnivåer och tillståndet i miljön
- mått på omställningen hos viktiga aktörer

Endast nyckeltal ur de två första grupperna presenteras i finansplanen. Det finns inte någon aktuell samlad presentation av alla de tolv gröna nyckeltalen.

³⁴ SOU 1999:127.

Miljömålsrådet ska enligt delmålspromissionen utveckla de gröna nyckeltalen. I delmålspromissionen anges *Biologisk mångfald* och *Kulturmiljön* som områden där nyckeltal saknas, men planeras. Miljöns påverkan på hälsan är ett annat område där nyckeltal bör utvecklas. Miljömålsrådets kansli har fått i uppdrag av Miljömålsrådet att ställa samman en ny uppsättning gröna nyckeltal som ska redovisas i finansplanen. Miljömålsrådets kansli har i sin tur givit uppdraget till Stockholm Environment Institute. Institutet har tidigare undersökt Regeringskansliets behov av nyckeltal för miljökvalitetsmålen på uppdrag av Miljömålsrådet.

Uppdraget inrymmer endast att arbeta utifrån befintliga indikatoruppsättningar. Miljömålsrådet hade i december år 2004 ännu inte tagit ställning till förslaget. Det innehåller emellertid inga nya gröna nyckeltal som tillgodoser önskemålen i delmålspromissionen (biologisk mångfald, kulturmiljön samt miljöns inverkan på hälsan).

4.2 Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen

Vart fjärde år ska regeringen lämna en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen till riksdagen. Den första samlade utvärderingsrapporten, *Miljömålen – allas vårt ansvar*, lämnade Miljömålsrådet till regeringen våren 2004. Rapporten är tänkt att tjäna som ett direkt underlag för den miljömålspromission som ska läggas fram första halvåret 2005. Rapporten bygger på underlagsrapporter som bl.a. de miljömålsansvariga myndigheterna lämnat till Miljömålsrådet. Samma underlagsrapporter lämnades också direkt, i sin helhet, till regeringen. Regeringen har skickat utvärderingsrapporten på remiss för att få synpunkter på innehållet i rapporten.

Rapportens innehåll

Underlaget till utvärderingsrapporten från bl.a. de miljömålsansvariga myndigheterna presenteras i rapportens inledning. Miljömålsrådet relaterar sina åtgärdsförslag till tre åtgärdsstrategier för att nå miljökvalitetsmålen. Vidare föreslår rådet vissa revideringar av delmålen. När det gäller konsekvensanalyser har rådet sammanställt de rapporter som innehåller konsekvensanalyser av rådets prioriterade förslag.

I delmålspromissionen drog regeringen upp riktlinjerna för rapporteringen från uppföljningen av miljömålen. Utifrån regeringens och riksdagens krav och med stöd av de synpunkter som remissinstanserna lämnat gör Riksrevisionen följande iakttagelser.³⁵

³⁵ Miljödepartementets sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport *Miljömålen – allas vårt ansvar* (M2004/622/MK).

Identifiera drivkrafter bakom och orsaker till miljöproblemen

Rapporten innehåller inget kapitel där drivkrafter och orsaker till miljöproblemen behandlas samlat. Ett kapitel ägnas däremot frågan om arbetet för att nå miljömålen kan bli effektivare, vilket berör frågor om orsaker och drivkrafter. Detta kapitel är i utvärderingsrapporten det längsta och omfattar 39 av drygt 100 sidor.

Miljömålsrådet menar att den ekonomiska tillväxten påverkar utvecklingen i riktning mot att uppfylla miljömålen. Men påverkan är, enligt rådet, inte entydig. Tillväxten har inneburit att den privata konsumtionen ökat, vilket fört med sig ökad miljöbelastning med ökad kemikalieanvändning och ökade avfallsmängder som följd. Även antalet småhushåll har ökat, vilket bidragit till att den materiella konsumtionen ökat. Konsumtionen av snabbmat är vanligare i småhushåll vilket bidragit till att avfallsmängderna ökat. Rådet menar dock att den ekonomiska tillväxten inte enbart ska ses som att den orsakar miljöproblem utan att den också har gett ekonomiskt utrymme för att lösa problem.

Vidare skriver rådet att transportererna är en stor källa till luftföroreningar. Den ökande globala handeln och den ekonomiska tillväxten medför fler transporter.

I takt med att välfärden och konsumtionen ökat har också energianvändningen ökat. Miljömålsrådet pekar på att användningen av hushållsel och driftsel ökat, bl.a. beroende på ett ökat antal hushåll och ökat innehav av hushållsapparater och installationer av golvvärme m.m.

Miljömålsrådet tar även upp att inomhustemperaturen ökat, vilket leder till ökad energianvändning.

Den tekniska utvecklingen kan innebära att nya risker uppstår men kan även ge förutsättningar för att lösa miljöproblem, menar Miljömålsrådet.

Miljömålsrådet avslutar med en sektorsgenomgång som i hög utsträckning är en beskrivning av den förda politiken.

Av de yttranden som regeringen inhämtat över Miljömålsrådets utvärderingsrapport framgår att flera myndigheter saknar beskrivningar och resonemang kring målkonflikter i rådets utvärderingsrapport.

Redovisa hur och om vi närmar oss målen

I utvärderingsrapporten hänvisas till de Facto-rapporten 2003 och den bedömning som då gjordes av om miljö kvalitetsmålen och delmålen kunde nås inom utsatt tid eller ej.

Ge underlag för scenarier och prognoser

I utvärderingsrapporten lämnas en prognos över värdet av världens (inte Sveriges) kemikalieproduktion i förhållande till befolkning och BNP. De

ökade transporter beskrivs i rapporten och även den ökade energianvändningen. I övrigt är det svårt att se att rapporten innehåller underlag för scenarier eller prognoser.

Ge underlag för att bedöma om ytterligare åtgärder behövs, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter

Rådets sammanfattande bedömning är att ”satsningar i paket med olika kombinationer av styrmedel som kompletterar varandra har varit särskilt effektiva”.³⁶ Rådet lämnar denna bedömning utan att hänvisa till några särskilda exempel.

I övrigt för rådet fram följande bedömningar i sin sammanfattning:

- Styrmedel behöver utnyttjas i högre utsträckning (gäller inomhusmiljön).
- Miljö- och hälsoskyddstillsynen behöver utvecklas.
- Den fysiska planeringens roll som miljöverktyg behöver förbättras.
- Möjligheterna att anpassa olika former av statsbidrag som ges till kommuner behöver ses över.

Ge underlag för att kostnadsberäkna åtgärder

Uppgifter som innehåller kostnadsberäkningar saknas i utvärderingsrapporten. Däremot hänvisar Miljömålsrådet till rapporter som innehåller konsekvensanalyser av de prioriterade förslag som rådet presenterar. I remissvaren understryks bristen på samhällsekonomiskt underlag. Vidare framför remissinstanserna att det saknas analyser av olika åtgärders kostnadseffektivitet.

Miljömålsrådets egen utvärdering

Miljömålsrådet har gett en konsultfirma i uppdrag att utvärdera rådets verksamhet. I uppdraget ingick bl.a. att undersöka hur mottagarna använt rådets rapporter. Undersökningen har en mycket låg svarsfrekvens, något som konsulterna hänför antingen till bristande kännedom om rapporterna eller till bristande engagemang eller intresse för rapporterna.

I konsulternas utvärdering framförs följande kritik mot Miljömålsrådets utvärderingsrapport från de personer som konsulterna intervjuat.³⁷ Det finns en önskan om bättre kostnads- och konsekvensanalyser samt mer av konkreta åtgärdsförslag. Miljömålsrådets utvärderingsrapport uppfattas som rörig. Det är bl.a. svårt att se vad som är rådets egna förslag och vad som är

³⁶ Miljömålsrådets utvärderingsrapport 2004, s. 17.

³⁷ *Miljömålen – allas ansvar?* En studie av hur olika grupper uppfattar Miljömålsrådets produkter. Faugert & Co Utvärdering, 2004.

beskrivningar av något som gäller eller borde gälla. Några av de intervjuade menar att utvärderingen är för allmänt hållen.

När det däremot gäller miljömålsmyndigheternas underlagsrapporter, som riktas såväl till Miljömålsrådet som till regeringen, uppfattas de i konsulternas utvärdering som mycket användbara. De anses innehållsrika och grundliga.

4.3 Väg- och järnvägsområdet – ett exempel

Syftet med miljö kvalitetsmålen och de anslutande delmålen var att de skulle utgöra utgångspunkter för att precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer. För att ge ett exempel på hur miljö kvalitetsmålen hanteras inom en viss samhällssektor och förhåller sig till andra målsystem, har en fallstudie av väg- och järnvägsområdet gjorts. Vi har valt transportområdet eftersom det har stor betydelse för att uppfylla vissa miljö kvalitetsmål. Fallstudien har huvudsakligen avgränsats till hur miljö kvalitetsmålen hanterats i de långsiktiga planer för transportinfrastruktur som Banverket och Vägverket lämnade till regeringen i augusti 2003 och som regeringen fastställde i februari 2004. För en utförligare redovisning av fallstudien, se bilaga 4.

Övergripande målsättningar för transportsektorn

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa ”en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”.

Sex delmål anger ambitionsnivån på lång sikt:

- Tillgängligt transportsystem
- Hög transportkvalitet
- Säker trafik
- God miljö
- Positiv regional utveckling
- Ett jämställt transportsystem.

Genom 1998 års transportpolitiska beslut fastställdes vidare etappmål för de transportpolitiska delmålen. För delmålet *God miljö* finns det fyra preciserade etappmål avseende utsläpp av koldioxid, kväveoxider, svavel samt flyktiga organiska ämnen inom transportsektorn. I propositionen sades vidare att de etappmål för störningar från trafikbuller som riksdagen tidigare beslutat om borde ligga fast.

Miljökvalitetsmålen i Banverkets och Vägverkets långsiktiga planering

Enligt propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (prop. 2001/02:20), som riksdagen beslutade i december 2001, ska samhälls-ekonomisk lönsamhet vara vägledande för att prioritera åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen. Enligt regeringens direktiv för planeringen ska prioriteringarna motiveras ”dels textmässigt, dels i form av en samhällsekonomisk netto-nu-värdeskvot och dels med angivande av vilka effekter åtgärderna har på de transportpolitiska målen och *miljökvalitetsmålen*” (vår kursivering).

Banverket och Vägverket lämnade sina planförslag till regeringen i augusti 2003. Banverket gör i sin plan *Framtidsplan för järnvägen 2004–2015* en allmän bedömning av planens betydelse för de olika miljökvalitetsmålen. Vägverkets motsvarande redovisning i *Den goda resan. Nationell plan för vägtransportsystemet 2004–2015* sker i huvudsak enligt de transportpolitiska etappmålen för god miljö, vilket också motsvarar den bedömning som gjorts av miljöeffekterna på åtgärdsnivå.

I huvudsak förefaller bedömningarna av effekter på miljön ha gjorts för planerna som helhet och inte per åtgärd. Ett viktigt undantag är de miljöbedömningar av buller och utsläpp som ingår i de samhällsekonomiska kalkyler som har gjorts för investeringarna i planerna. Vid Banverket har det vidare funnits möjlighet att bedöma effekter på miljökvalitetsmålen per åtgärd, men den faktiska tillämpningen uppges ha varierat. Vid Vägverket har kompletterande effektbedömningar för miljön gjorts för de enskilda investeringarna, men disponerat enligt de transportpolitiska etappmålen.

I den avrapportering av planeringsprocessen som regeringen gjort i propositionen *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015* (prop. 2003/04:95) bedöms bl.a. planernas samlade effekter på de transportpolitiska delmålen. Effekterna på delmål *God miljö* redovisas här under de fyra miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Natur och Kultur* samt *God bebyggd miljö*, delmål *Buller*.

Övrigt om miljökvalitetsmålen i Banverket och Vägverkets arbete

De mål och åiterrapporteringskrav som återfinns i Banverkets och Vägverkets regleringsbrev och som styr rapporteringen i årsredovisningen anknyter i huvudsak till de transportpolitiska etappmålen för *God miljö*. För Banverket finns det dock också ett krav att redovisa ”hur den samlade miljöpåverkan som Banverkets verksamhet ger upphov till har förändrats i förhållande till de för järnvägssektorn relevanta miljökvalitetsmålen.”

Vägverket och Banverket anser att det finns vissa problem med att det finns två parallella system för miljöfrågorna på transportområdet. Enligt trafikverken behövs även fortsättningsvis någon form av etappmål för

transportsektorn, eftersom miljö kvalitetsmålen inte är tillräckligt preciserade för att kunna tillämpas inom sektorn. Däremot anser trafikverken att man bör överväga om inte de framtida etappmålen för det transportpolitiska delmålet *God miljö* tydligare kan struktureras enligt miljö kvalitetsmålen struktur.

När det gäller miljö kvalitetsmål som är relevanta för järnvägssektorn, men som inte motsvaras av transportpolitiska etappmål, hänvisar Banverket till miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* (då Banverket har att hantera risker för elektromagnetiska fält i sin verksamhet). Vägverket nämner delmålet *Uttag av naturgrus*, som ett exempel på miljö kvalitetsmål som är viktiga utan att de motsvaras av transportpolitiska etappmål. Vägverket menar också att målen för buller är motsägelsefulla. Det nationella delmålet stadgar att "*Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.*" Etappmålet å andra sidan säger: "*Målet är att inga boende skall utsättas för vägtrafikbuller överstigande 65 dBA ekvivalentnivå utomhus år 2007. Utmed statliga vägar skall detta vara uppnått år 2005.*" Vägverket följer nu regleringsbrevet och prioriterar de värst bullerutsatta först.

Översynen av de transportpolitiska etappmålen för god miljö

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har på regeringens uppdrag tillsammans med berörda myndigheter föreslagit nya etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö. I rapporten redovisas också kopplingen till miljö kvalitetsmålen, och man har också valt samma tids-horisont, dvs. år 2010. SIKA konstaterar i rapporten att det är ett problem att begreppet delmål används på olika sätt i transportpolitiken respektive miljöpolitiken. Trafikverken styrs av etappmål enligt regleringsbrevet, medan exempelvis länen arbetar direkt mot miljö kvalitetsmålen.

Resultatet av SIKA:s översyn kommer att behandlas i den transportpolitiska proposition som regeringen avser att lägga i maj 2005. Då kommer sannolikt reviderade etappmål avseende bl.a. det transportpolitiska delmålet *God miljö* att föreslås.

4.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

För mycket och för lite

"Jag dränks av information, men törstar efter kunskap"

(Demings)

Den information Miljömålsrådet ger är omfattande och detaljerad och har vuxit i omfattning. De Facto-rapporterna har ökat i omfattning. Sidantalet har mer än fördubblats under tre år. Innehållet har utökats och den senaste rapporten tar upp teman som inte uttryckligen efterfrågats av regeringen.

De övergripande rapporteringar som efterfrågats – gröna nyckeltal och index – har inte utvecklats enligt kraven. Även indikatorerna är för många för regeringens och riksdagens behov.

Ändå saknas viktig information. Orsaker till miljöproblemen och hur miljöproblemens drivkrafter utvecklas är väsentlig information som underlag för beslut om åtgärder. Sådan information är dock knapphändig. Drivkrafter presenteras i allt för liten omfattning i den årliga rapporteringen.

En viktig uppgift för miljömålsrådet är att samordna rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen. Men granskningen har visat att budskapen är olika i skilda rapporteringar.

När det gäller Miljömålsrådets utvärderingsrapport bedömer Riksrevisionen att rapporten sannolikt är för allmänt hållen för att tillgodose riksdagens och regeringens behov. Rapporten kan knappast heller sägas ge den samlade överblick av miljömålen som riksdagen efterlyst. Drivkrafter och orsaker till miljöproblemen ges inte tillräckligt utrymme i rapporten. Beskrivningar av målkonflikter och det samhällsekonomiska underlaget i rapporten är tunt. Finansieringslösningar presenteras inte för de åtgärder Miljömålsrådet lämnar.

Delvis olika målstrukturer

Uppföljning görs med stöd av delvis olika målstrukturer som inte är helt synkroniserade och uppdaterade, vilket visas av exemplet från väg- och järnvägsområdet. Detta kan skapa problem på så sätt att olika aktörer inom transportområdet arbetar mot olika målsystem. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att den översyn av etappmålen för god miljö – och hur dessa mål ska förhålla sig till miljö kvalitetsmålen – som aviserats till den kommande transportpolitiska propositionen tar hänsyn till detta.

5 Regeringens rapportering till riksdagen

I detta kapitel behandlas regeringens årliga rapportering om miljö kvalitetsmålen i budgetpropositionens utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård samt i finansplanen.

5.1 Krav på rapporteringen

I budgetpropositionen ska regeringen rapportera till riksdagen hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen fortskrider. Av riktlinjerna framgår att rapporteringen ska identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem.³⁸ Vidare ska rapporteringen redovisa hur och om vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats.

5.2 Redovisningen i budgetpropositionen

Vi har granskat budgetpropositionerna för åren 2002–2005, utgiftsområde 20, vad gäller granskningens tre utvalda miljö kvalitetsmål: *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö* samt *Hav i balans, levande kust och skärgård*.

Måluppfyllelse

Ett viktigt syfte med miljö målsuppföljningen är att redovisa om och hur vi närmar oss målen. Därför borde det för varje miljö kvalitetsmål och delmål gå att utläsa de viktigaste genomförda och planerade insatsernas bedömda effekter på miljö målen. Detta är inte uppfyllt för de granskade budgetåren vad gäller de miljö kvalitetsmål som tjänat som exempel i granskningen – *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö* samt *Hav i balans, levande kust och skärgård*.

I avsnitten Resultat samt Analys och slutsatser under varje miljö mål behandlas inte främst resultat, analys och slutsatser. I stället behandlas i stor utsträckning gjorda eller planerade insatser, oftast utan redovisning av förväntad effekt på miljö kvalitetsmålen.

För många miljö kvalitetsmål eller delmål anges det allmänt att det behövs mer resurser för att kunna nå målen. För *Begränsad klimatpåverkan* i 2004 års budgetproposition anges exempelvis följande: "För att nå det

³⁸ Prop. 2000/01:130 *Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategie*, s. 12.

långsiktiga svenska klimatmålet till 2050 behövs det omfattande och långsiktigt omställningsarbete med ytterligare insatser och samverkan.” Därefter tas olika åtgärder upp som kommer att vidtas de närmaste åren. Men propositionen behandlar sällan *hur långt* vi är från målet eller *vilka* åtgärder regeringen bedömer vara de *mest* verksamma för att nå målet.

Oklarheter

Det finns vissa oklarheter i de granskade budgetpropositionerna. Ett exempel finns i resultatsammanfattningen i budgetpropositionen för år 2004. Där anges att det av Miljömålsrådets rapport framgår att *alla* miljö-kvalitetsmål och *vissa* delmål bedöms bli svåra att nå även om ytterligare åtgärder vidtas. För flertalet delmål är dock bedömningen att de går att nå om nya åtgärder vidtas. Året efter, i budgetpropositionen för 2005, anges emellertid att rådet gör *samma* bedömning beträffande möjligheterna att nå målen i tid som i fjol: att *fyra* mål blir svåra att nå i tid.

Ett ytterligare exempel finns i avsnittet om *Giftfri miljö* i budgetpropositionen för år 2005. Där anges att med en insats på en miljard kronor per år (varav hälften statliga medel) fram till 2050, kommer huvuddelen av miljöbelastningen från förorenade områden att kunna åtgärdas till 2050. Det redovisas dock inte hur stor sannolikheten är för att dessa förutsättningar ska uppfyllas eller hur måluppfyllelsen skulle påverkas om förutsättningarna inte uppfylls.

Finansplanen

Beskrivningen av miljöpolitiken i 2004 års finansplan utgår inte från de 15 miljö-kvalitetsmålen; de tas inte upp över huvud taget. Däremot anges att det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.

I finansplanen redovisas däremot ett urval (5 av 12) av de gröna nyckeltalen. Dessa ger en viss överblick av utvecklingen för några viktiga miljöproblemen. I texten anknyts också till förändringar i drivkrafter eller orsaker till miljöproblemen.

Resultatskrivelsen

Utöver budgetpropositionen kan regeringen varje år rapportera till riksdagen genom en s.k. resultatskrivelse. Skrivelsen *Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning* tar upp åtgärder för att utveckla ett samhälle i riktning mot giftfria och resurssnåla kretslopp.³⁹ Denna skrivelse

³⁹ Skr. 2003/04:141.

är emellertid inte tillräckligt omfattande för att svara mot riktlinjerna för den årliga rapporteringen av uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen.

5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Lite om drivkrafter

För att informationen i budgetpropositionen ska kunna fungera som beslutsunderlag för riksdagen behöver drivkrafterna bakom miljöproblemen och deras orsaker framgå. Sådana drivkrafter redovisas sällan.

Otydlig koppling till måluppfyllelsen

För att uppfylla riksdagens krav bör de viktigaste insatsernas effekt på miljö kvalitetsmålen kommenteras. Annars framstår insatserna som likvärdiga vad gäller deras bidrag till att uppnå miljö kvalitetsmålen. Detta är ibland otydligt när insatserna för miljö kvalitetsmålen redovisas i budgetpropositionerna.

Oklarheter i redovisningen

Det finns vissa otydligheter i de undersökta budgetpropositionerna. Exempelvis saknas i vissa fall kopplingar till tidigare års propositioner. I budgetpropositionen för 2004 angavs att det av Miljömålsrådets rapport framgick att alla miljö kvalitetsmål och vissa delmål ansågs bli svåra att nå även om ytterligare åtgärder vidtogs. För flertalet delmål var dock bedömningen att de skulle gå att nå om nya åtgärder vidtogs. Året efter, i budgetpropositionen för 2005, anges emellertid att rådet gör samma bedömning beträffande möjligheterna att nå målen i tid som föregående år: att fyra mål blir svåra att nå i tid.

6 Sammanfattande iakttagelser, slutsatser och rekommendationer

Uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och rapporteringen från uppföljningen ska vara centrala beslutsunderlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Riksrevisionen har funnit att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarar de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut. Rapporteringen är svår att överblicka och har brister som gör den svårtolkad. Viktiga delar av den rapportering som efterfrågats saknas. Det finns behov av och möjlighet att förbättra rapporteringen, bl.a. när det gäller dess överskådlighet, skattning av de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna för olika åtgärder och belysningen av eventuella målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål vilka beslutats av riksdagen.

6.1 Iakttagelser

Riksdagen och regeringen har ställt höga krav på rapporteringen från uppföljningen och utvärderingen av miljö kvalitetsmålen. Granskningen har visat att flera av dessa krav inte har uppfyllts. Iakttagelserna från kapitel 2 till 5 kan summeras enligt följande.

MÅLSTRUKTUR

- Olika sektorsmål avseende miljö, av betydelse för miljö kvalitetsmålen, t.ex. delmål för väg- och järnvägsområdet, är inte integrerade i miljö målsstrukturen. Detta gör det svårt att få överblick och att samordna miljö målsarbetet. Återrapporteringen brister därmed också i överblick och samordning.
- Vissa delmål, exempelvis de under miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö*, är komplexa. Flera mål är också så formulerade och strukturerade att detta i sig kan bidra till att de är svåra att följa upp och att rapportera om.

STYRNING

- Miljö målsrådets riktlinjer till de miljö målsansvariga myndigheterna för den årliga rapporteringen har inneburit att innehållet i rapporteringen har utökats utan att detta begärts i regleringsbrev till Naturvårdsverket/ Miljö målsrådet. Samtidigt saknas i Miljö målsrådets riktlinjer krav på information, exempelvis avseende drivkrafter, som regeringen och riksdagen efterfrågat.

- Regeringen har inte gett tydliga anvisningar i myndigheternas regleringsbrev om vad som ska ingå i rapporteringen från miljömålsuppföljningen. Det gäller t.ex. gröna nyckeltal.
- Miljömålsrådet ser som en viktig uppgift att nå ut med rapporteringen från miljömålsuppföljningen också till andra än regeringen och riksdagen. Miljömålsrådet har i denna ambition utökat rapporteringen på eget initiativ. Samtidigt finns det andra uppgifter som Miljömålsrådet inte fullgjort. Exempelvis skulle allmänhetens informationsbehov enligt delmålpropositionen tillgodoses med översiktliga gröna nyckeltal. Miljömålsrådet har inte presenterat sådana nyckeltal.

DE FACTO

- Omfånget av den s.k. de Facto-rapporten har mer än fördubblats på tre år. Ändå saknas viktig information.
- Drivkrafter bakom miljöproblemen har inte beskrivits i enlighet med riktlinjerna för alla miljö kvalitetsmål och delmål.

INDIKATORER

- Regeringen angav i delmålpropositionen att det förslag som Miljövårdsberedningen lagt fram, 159 indikatorer, var ett alltför stort antal. De 150 indikatorer som Miljömålsrådet planerar för på sin webbplats är därför sannolikt också alltför många för regeringens och riksdagens behov.
- Frågan om att utveckla index, vilket efterlystes i delmålpropositionen för att öka överskådligheten, har inte utretts.
- Det förekommer att Miljömålsrådet lämnar delvis olika budskap om samma fråga i olika rapporteringar. Det gäller för delmål till två av de tre miljö kvalitetsmål som tjänat som exempel i Riksrevisionens granskning.

GRÖNA NYCKELTAL

- Enligt delmålpropositionen ska gröna nyckeltal utvecklas också för biologisk mångfald, kulturmiljön och miljöns påverkan på hälsan. Rådet har arbetat med en ny uppsättning, men nyckeltalen har inte utvecklats i den riktning som efterlyses i delmålpropositionen.
- Fem av de tolv nyckeltalen presenteras i finansplanen. Någon presentation för allmänheten, i enlighet med vad som angavs i delmålpropositionen, finns inte.

EXEMPLET VÄG OCH JÄRNVÄG

- Inom väg och järnvägsområdet finns särskilda sektorsmål avseende det transportpolitiska delmålet god miljö. Miljö- kvalitetsmålen och sektorsmålen avseende miljö är inte helt synkroniserade och uppdaterade med varandra.

UTVÄRDERINGSRAPPORTEN

- Rapporten ger sannolikt inte den överblick som riksdagen efterlyst.
- Drivkrafter bakom och orsaker till miljöproblemen behandlas inte för alla miljö kvalitetsmål och delmål. Konsekvensbedömningar och kostnadsberäkningar presenteras inte för de förslag till åtgärder som Miljömålsrådet lämnar.
- Beskrivningar av målkonflikter och det samhällsekonomiska underlaget i rapporten är mycket begränsade.

BUDGETPROPOSITIONEN

- Drivkrafter bakom miljöproblemen redovisas i liten utsträckning.
- Redovisningen av hur vi närmar oss miljö kvalitetsmålen är svårtolkad. Ofta saknas koppling mellan miljöinsatser och effekt på miljö kvalitetsmålen.

6.2 Sammanfattande slutsatser

Regeringen drog upp riktlinjerna för systemet för uppföljning och utvärdering av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Rapporteringen stämmer inte med riktlinjerna

Av propositionen framgår fem krav som ställs på regeringens rapportering till riksdagen. Miljömålsrådets rapportering till regeringen utgör ett väsentligt underlag för denna rapportering. I tabellen nedan sammanfattar Riksrevisionen sina slutsatser om i vilken utsträckning rapporteringen uppfyller kraven.

Riktlinjer för rapporteringen	Riksrevisionens slutsatser
1. Identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem.	Drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dessa problem beskrivs inte i tillräcklig omfattning i Miljömålsrådets rapportering.
2. Redovisa hur och om vi närmar oss målen och om taktén är tillräcklig för att målen ska nås inom den tid som beslutats.	Rapporteringen redovisar om vi närmar oss målen inom den tid som beslutats. Dessutom redovisas hur, dvs. vilka insatser som leder oss närmare målen. Vilka insatser som har störst effekt för att nå målen framgår dock varken i Miljömålsrådets rapportering eller i budgetpropositionen.
3. Ge underlag för scenarier och prognoser.	Rapporteringen ger inte ett tillräckligt underlag för att ta fram scenarier och prognoser.
4. Ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs för att nå målen i rätt tid, om miljökvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter.	Rapporteringen ger underlag för att bedöma om ytterligare åtgärder behövs. Rapporteringen ger också förslag till förändringar av målen. Däremot saknas i stor utsträckning skattningar av samhälls-ekonomiska och statsfinansiella effekter. I Miljömålsrådets utvärderingsrapport hänvisas till underlagsrapporter där vissa av dessa effekter finns beskrivna för enskilda åtgärder. En översiktlig beskrivning av de totala kostnaderna för att uppnå miljömålen saknas.
5. Ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.	Rapporteringen från Miljömålsrådet ger inte ett tillräckligt underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder. Sådana kostnadsberäkningar skulle också kunna ligga till grund för att belysa målkonflikter, en i delmålspropositionen uttalad uppgift för Miljömålsrådet.

Rapporteringen är svår att överblicka, samtidigt som viktiga delar av den rapportering som efterfrågats saknas eller har kvalitetsbrister som gör den svårtolkad. Miljömålsrådet ger olika budskap i olika rapporteringar. Intresset

för rapporteringen från regeringen och riksdagen har enligt Miljömålsrådets egen uppföljning varit begränsat, vilket i sin tur kan ha bidragit till att Miljömålsrådet delvis riktat sin rapportering mot andra målgrupper.

Regeringen och riksdagen har enligt Riksrevisionens mening efterfrågat översiktlig information i toppen av informationspyramiden för den årliga uppföljningen. Det underlag som Miljömålsrådet lämnar är emellertid omfattande och detaljerat och hör snarast hemma i botten av informationspyramiden. De övergripande rapporteringar som efterfrågats, det vill säga gröna nyckeltal och index, har inte utvecklats enligt riktlinjerna. Antalet indikatorer är större än vad regeringen förordade i delmålpropositionen. De Facto-rapporternas omfång har mer än fördubblats på tre år.

Flera faktorer kan ha bidragit till att ambitionerna med rapporteringen från uppföljningen av miljö kvalitetsmålen inte har infriats. Miljömålsrådets och de miljömålsansvariga myndigheternas uppgifter är inte tydligt formulerade i regleringsbrev och instruktioner. Miljömålsrådets riktlinjer till de miljömålsansvariga myndigheterna är inte heller tydligt formulerade. Viktiga aspekter tas inte med. Miljömålsrådet har inte i tillräcklig omfattning utnyttjat befintliga modeller eller sammanställt befintliga indikatorer och statistik. Uppföljning och rapportering sker i delvis olika målstrukturer, exempelvis avseende väg- och järnvägsområdet, vilket minskar möjligheten till överblick och samordning. Regeringen har inte säkerställt att de sektors-specifika miljömålen är synkroniserade och uppdaterade mot de nationella miljö kvalitetsmålen.

Belysning av målkonflikter är nödvändigt, för att kunna prioritera mellan åtgärder för att nå de olika miljömålen och göra avvägningar mellan miljömålen och andra samhällsmål. Ett sådant underlag är även nödvändigt för att välja kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå miljömålen. Kravet på att belysa målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål är emellertid svårt att infria. Särskilt mot bakgrund av att det underlag som utarbetas inom ramen för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen har miljöfrågorna i fokus. Miljömålsrådet har heller inte tillgodosett detta krav. I arbetet med att följa upp och rapportera om miljö kvalitetsmålen saknas vissa myndigheter som skulle kunna tillföra underlag för en allsidig belysning av eventuella målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål.

Organisationen för uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen har inte uppfyllt de krav som följer av riktlinjerna för rapporteringen. Riksrevisionen bedömer sammanfattningsvis att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarar regeringens och riksdagens krav. Att rapporteringen i flera delar inte följt de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut kan enligt Riksrevisionens bedömning delvis bero på hur rapporteringen av uppföljningen organiserats. Det gäller t.ex. ansvarsfördelningen i stort och

Miljömålsrådets ställning. Miljömålsrådet är utformat för att följa upp och rapportera om miljömålen. Samtidigt förutsätter riktlinjerna för rapporteringen att miljöinformation kombineras med information från andra samhällsområden. Det gäller t.ex. drivkrafter bakom miljöproblemen, kostnadesbeskrivningar och konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat.

6.3 Rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att rapporteringen från uppföljningen av miljökvalitetsmålen inte ger den överblick som regeringen och riksdagen efterfrågat. Det finns behov och möjlighet att förbättra rapporteringen när det bl.a. gäller dess överskådlighet, redovisningen av de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna för olika åtgärder och belysningen av eventuella målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål vilka beslutats av riksdagen.

Huvuddelen av Riksrevisionens rekommendationer gäller åtgärder som bör övervägas av regeringen, men vissa aspekter rör mer direkt Miljömålsrådet.

För att skapa bättre förutsättningar för att rapporteringen ska ge den information som efterfrågats bör *regeringen* överväga åtgärder för att

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

För att förbättra rapporteringen från uppföljningen mot miljökvalitetsmålen bör *Miljömålsrådet*

- vidta åtgärder för att förbättra överskådligheten i informationen och för att på ett enhetligt sätt beskriva drivkrafter och orsaker till miljöproblemen,
- utarbeta förslag till system och rutiner som krävs för att rådet ska kunna ge samma budskap i olika rapporteringar,
- så långt möjligt utnyttja och sammanställa befintligt underlag från olika källor för att belysta kostnader och målkonflikter.

Skapa överskådlighet

Rapporteringen från uppföljningen av miljö kvalitetsmålen ger inte den överblick som regeringen och riksdagen efterfrågat. Miljömålsrådet bör därför vidareutveckla de gröna nyckeltalen och presentera dessa för allmänheten, i enlighet med delmålspromissionen. Miljömålsrådet bör också utreda om det är lämpligt att vidareutveckla index, det vill säga mer aggregerade indikatorer, i syfte att förbättra överskådligheten i rapporteringen.

Informationen bör anpassas till regeringens och riksdagens behov när inga andra särskilda krav ställts. Den ska ge överblick och vara begriplig även för departement och utskott som behandlar frågor som inte i första hand betraktas som miljöfrågor. Rapporteringen bör också innehålla uppgifter om drivkrafter bakom olika miljöproblem så att informationen blir åtgärdsrelevant.

Miljömålsrådets olika rapporteringar bör ge samma budskap. Koncentrationen och graden av tekniska fackbeskrivningar kan och bör skilja sig åt mellan olika rapporteringar, men budskapet bör vara detsamma. Samma definitioner, indelningar och problemformuleringar bör användas i olika rapporteringar.

Kostnader för att uppnå miljö målen bör framgå

Kostnader för föreslagna miljöpolitiska åtgärder bör framgå. En översiktlig beskrivning av åtgärder och kostnader för att uppnå miljö kvalitetsmålen, liksom hur dessa fördelar sig på olika samhällssektorer bör också ingå i rapporteringen. Det är nödvändigt för att riksdagen ska kunna använda rapporteringen som underlag för beslut.

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

Belys målkonflikter allsidigt

Miljömålsrådet saknar, med nuvarande ställning och organisation, förutsättningar att belysa eventuella konflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat. För att kunna belysa målkonflikter på ett allsidigt sätt behövs underlag från andra samhällsområden, som kan vägas mot informationen från miljö måluppföljningen. Exempel på sådana underlag är de strukturindikatorer och indikatorer för

hållbar utveckling som SCB publicerar. Sådana indikatorer inkluderar såväl miljö som ekonomiska och sociala frågor. Indikatorer av detta slag kan användas som grund för att belysa målkonflikter. Andra verktyg som Konjunkturinstitutets makroekonomiska modeller, kan också användas för att analysera eventuella konflikter mellan olika samhällsmål, exempelvis mellan ekonomisk utveckling och miljömålen.

Regeringen bör överväga åtgärder för att säkerställa att de organisatoriska förutsättningarna överensstämmer med de krav på allsidigt belysta målkonflikter som ställs på rapporteringen.

Bilaga 1 Miljömålsarbetets organisation

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

* Svenskt Näringsliv finns representerat i Miljömålsrådet, men har av sagt sig att delta aktivt.

Bilaga 2 Miljökvalitetsmål och delmål

Miljökvalitetsmål	Delmål	Preciseringar inom delmålet
Begränsad klimatpåverkan	Utsläppen av växthusgaser	
Frisk luft	Svaveldioxid Kvävedioxid Ozon Flyktiga organiska ämnen	
Bara naturlig försurning	Sjöar Skogsmark Svaveldioxid Kväveoxider	
Giftfri miljö	Uppgifter om egenskaper hos ämnen Information om farliga ämnen i varor Nyproducerade varor ska vara fria från ... Minska användningen av kemiska ämnen Riktvärden för miljö kvalitet Identifiera förorenade områden	cancerogena, mutagena och reprotoxiska ämnen år 2007 nya organiska ämnen som är persistenta och bioackumulerande senast 2005 övriga organiska ämnen som är mycket långlivade och bioackumulerande senast år 2010 övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande senast år 2015 kvicksilver 2003 samt kadmium och bly 2010
Skyddande ozonskikt	Utsläpp av ozonnedbrytande ämnen	
Säker strålmiljö	Utsläpp av radioaktiva ämnen Fall av hudcancer Kartläggning av elektromagnetiska fält	
Ingen övergödning	Åtgärdsprogram Utsläpp av fosfor Utsläpp av kväve Utsläpp av ammoniak Utsläpp av kväveoxider	
Levande sjöar och vattendrag	Åtgärdsprogram för värdefulla natur- och kulturmiljöer Restaurering av vattendrag Upprätta vattenskyddsområde Usättning av djur och växter Åtgärdsprogram för hotade arter Åtgärdsprogram för God ytvattenstatus	
Grundvatten av god kvalitet	Skydd av grundvattenförande geologiska formationer Grundvattennivåer Rent vatten för dricksvattenförsörjning Åtgärdsprogram för god grundvattenstatus	

Miljö kvalitetsmål Delmål

Preciseringar inom delmålet

Hav i balans samt levande kust och skärgård	<p>Skyddsvärda marina miljöer</p> <p>Strategi för kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap</p> <p>Åtgärdsprogram för hotade arter</p> <p>Bifångster</p> <p>Uttag – återväxt</p> <p>Buller och andra störningar</p> <p>Utsläpp av olja och kemikalier</p> <p>Åtgärdsprogram för god ytvattenstatus</p>	
Myllrande våtmarker	<p>Strategi för skydd och skötsel</p> <p>Myrskyddsplanen</p> <p>Skogsbilvägar</p> <p>Våtmarker i odlingslandskapet</p> <p>Åtgärdsprogram för hotade arter</p>	
Levande skogar	<p>Långsiktigt skydd av skogsmark</p> <p>Förstärkt biologisk mångfald genom att ...</p> <p>Skydd för kulturmiljövärden</p> <p>Åtgärdsprogram för hotade arter</p>	<p>mängden hård död ved ska öka</p> <p>arealen äldre lövrik skog ska öka</p> <p>arealen gammal skog ska öka</p> <p>arealen mark föryngrad med lövskog ska öka</p>
Ett rikt odlingslandskap	<p>Ångs- och betesmarker</p> <p>Småbiotoper</p> <p>Kulturbärande landskapselement</p> <p>Växtgenetiska resurser och inhemska husdjursarter</p> <p>Åtgärdsprogram för hotade arter</p> <p>Kulturhistoriskt värdefulla ekonomi byggnader</p>	
Storslagen fjällmiljö	<p>Skador på mark och vegetation</p> <p>Buller ...</p> <p>Natur- och kulturvärden</p> <p>Åtgärdsprogram för hotade arter</p>	<p>från terrängskotrar ska uppfylla bullerkrav</p> <p>från luftfartyg ska vara försumbart</p>
God bebyggd miljö	<p>Planeringsunderlag för att ...</p> <p>Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse</p> <p>Buller</p> <p>Uttag av naturgrus</p> <p>Avfall</p> <p>Avfallsdeponier</p> <p>Energianvändning m.m. i byggander</p> <p>God inomhusmiljö genom ...</p> <p>Matavfall från hushåll m.m.</p> <p>Matavfall från livmedelsindustrier m.m.</p>	<p>minska bilanvändningen</p> <p>ta till vara kulturhistoriska och estetiska värden</p> <p>bevara och utveckla grön- och vattenområden</p> <p>effektivisera energianvändningen m.m.</p> <p>fungerande ventilation</p> <p>gränsvärde för radonhalt i skolor och förskolor</p> <p>gränsvärde för radonhalt i bostäder</p>

Bilaga 3 Tre miljö kvalitetsmål – definitioner av mål och delmål⁴⁰

Begränsad klimatpåverkan

Miljö kvalitetsmålet

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention 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 uppnås.

Delmål

1. Utsläpp av växthusgaser⁴¹

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfattas av de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och IPCC:s definitioner. Delmålet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

Giftfri miljö

Definition

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

Delmål

1. Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper

Senast år 2010 ska det finnas uppgifter om egenskaperna hos alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden. För ämnen som hanteras i högre volymer och för övriga ämnen som t.ex. efter inledande översiktliga tester bedöms som särskilt farliga ska uppgifter om egenskaperna finnas tillgängliga tidigare än 2010. Samma krav på uppgifter

⁴⁰ Prop. 2000/01:130, bilaga 8.

⁴¹ Prop. 2001/02:55.

ska då gälla för såväl nya som existerande ämnen. Senast år 2020 ska det även så långt möjligt finnas uppgifter om egenskaperna hos alla oavsiktligt framställda och utvunna kemiska ämnen.

2. Miljö- och hälsoinformation om varor

Senast år 2010 ska varor vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår.

3. Utfasning av särskilt farliga ämnen

Nyproducerade varor ska så långt det är möjligt vara fria från:

- cancerframkallande (cancerogena), arvsmassepåverkande (mutagena) och fortplantningsstörande (reprotoxiska) ämnen senast år 2007 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet,
- nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, så snart som möjligt, dock senast år 2005,
- övriga organiska ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande senast år 2010,
- övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande senast år 2015,
- kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.

Dessa ämnen ska inte heller användas i produktionsprocesser om inte företaget kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada.

Redan befintliga varor som innehåller ämnen med ovanstående Egenskaper eller kvicksilver, kadmium samt bly ska hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön.

Delmålet avser ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet avser även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive de som bildats oavsiktligt.

Delmålet omfattar även hormonstörande, allergiframkallande och nervskadande ämnen, ämnen som är skadliga för immunsystemet samt andra ämnen som bedöms innebära motsvarande risk för människor. Strategier för genomförandet av delmålet och en precisering av kriterier för utfasningen av dessa farliga ämnen bör vara framtagna senast år 2005.⁴²

4. Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier

Hälso- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen ska minska fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer och nyckeltal som ska fastställas av berörda myndigheter. Under samma tid ska förekomsten och användningen av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material minska. Delmålet avser ämnen som inte omfattas av delmål 3.

⁴² Definitionen i sista stycket i delmål 3 är hämtad från prop. 2000/01:65.

5. Riktvärden för miljö kvalitet

För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av delmål 3, ska det senast år 2010 finnas riktvärden fastlagda av berörda myndigheter. Riktvärdena ska ange vilka halter som får förekomma i miljön eller vilka halter människor högst får utsättas (exponeras) för. Syftet är att riktvärdena på sikt ska fastställas som miljö kvalitetsnormer.

6. Förorenade områden

För minst 100 av de områden som är mest prioriterade med avseende på riskerna för människors hälsa och miljön ska arbetet med sanering och efterbehandling ha påbörjats senast år 2005. Minst 50 av de områden där arbete påbörjats ska dessutom vara åtgärdade.

Hav i balans samt levande kust och skärgård

Miljö kvalitetsmålet

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

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet ska nås inom en generation.

Delmål

1. Skydd för marina miljöer

Senast år 2010 ska minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast år 2005 ska ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat, och berörda myndigheter ska ha tagit ställning till vilka övriga områden i marin miljö som behöver ett långsiktigt skydd.

2. Bevarande av kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap

Senast år 2005 ska en strategi finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas.

3. Åtgärdsprogram för hotade arter

Senast år 2005 ska åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.

4. Minskning av bifångster

Senast år 2010 ska de årliga totala bifångsterna av marina däggdjur uppgå till maximalt 1 procent av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och

oönskade fiskarter ska ha minimerats till nivåer som inte har negativ påverkan på populationerna.

5. Uttag ej större än återväxt

Uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, ska senast år 2008 vara högst motsvarande återväxten, så att fiskbestånden kan fortleva och, om så är nödvändigt, återhämta sig.

6. Minskning av buller och andra störningar

Buller och andra störningar från båttrafik ska vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010.

7. Minskat utsläpp av olja och kemikalier

Genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning ska utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010.

8. Åtgärdsprogram för God ytvattenstatus

Senast år 2009 ska det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten så att God ytvattenstatus kan uppnås.

Bilaga 4 Miljökvalitetsmålen i Banverkets och Vägverkets infrastrukturplanering – en kartläggning

Denna fallstudie av väg- och järnvägsområdet har gjorts för att ge ett exempel på hur miljökvalitetsmålen hanteras och förhåller sig till andra sektoriella målsystem. Transportområdet valdes då det bedömdes ha stor betydelse för uppfyllandet av vissa miljökvalitetsmål. Huvudsakligt fokus för kartläggningen har legat på hur miljökvalitetsmålen hanterats i den process som inleddes genom att riksdagen 2001 fastställde utgångspunkter och finansiella ramar för de långsiktiga infrastrukturplaner som Banverket, Vägverket och länen skulle ta fram. Dessa utgångspunkter preciserades sedan i planeringsdirektiv från regeringen till myndigheterna. Denna process avslutades genom att regeringen 2004 fastställde planerna och rapporterade om processen till riksdagen i en särskild proposition våren 2004.

Banverket och Vägverket har stått i fokus medan länens planering har lämnas utanför kartläggningen. För att förstå hur miljökvalitetsmålen hanteras i planeringsarbetet har det dock varit nödvändigt att ge framställningen ett något vidare fokus och också göra en kortfattad beskrivning av målstrukturen på väg- och järnvägsområdet och också kort beröra hur miljökvalitetsmålen hanteras inom Banverket och Vägverket i ett vidare perspektiv.

Utgångspunkt för kartläggningen har varit följande frågor.

- Hur hanteras miljökvalitetsmålen i Banverkets/Vägverkets planarbete?
- Hur används miljökvalitetsmålen i övrigt i Banverkets/Vägverkets arbete?
- Har miljökvalitetsmålen fått genomslag i regleringsbrev för Banverket och Vägverket?
- Hur förhåller sig miljökvalitetsmålen till etappmålen för det transportpolitiska delmålet ”god miljö”? Finns det problem att ”integrera” de två uppsättningarna mål?
- Vilka eventuella förändringar av målsystemen önskar Banverket och Vägverket?

De övergripande målen som finns för transportområdet inbegriper många aspekter däribland miljöfrågor. Målen får främst betydelse vid utformningen av strategier och övergripande bedömningar och vid avrapporteringar av resultat. Men det är viktigt att veta att miljöfrågor också hanteras på andra sätt.

För väg- och järnvägsinvesteringar gäller att s.k. miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska upprättas. Av dessa ska framgå de förändringar i miljö kvalitet som investeringsprojektet väntas ge upphov till. Denna förändring avser skillnaden i förväntad miljö kvalitet med respektive utan projekt. I MKB:n ska konsekvenser av alternativa lokaliseringar och/eller utformningar bedömas och jämföras. I dessa bedömningar ingår åtgärder som kan skydda mot skador och störningar eller förbättra miljö kvaliteter. Vidare finns det

lagstadgade s.k. miljö kvalitetsnormer (MKN) för luftkvalitet som ska beaktas.⁴³

Om en ny- eller utbyggnad av en väg eller järnväg föreslås ska en väg- eller järnvägsutredning utarbetas. Denna ska enligt miljöbalken eventuellt även tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringen tar i tillåtlighetsprövningen ställning till om objektet kan byggas med den förordade sträckningen. För de objekt som är tillåtlighetsprövade och ingår i långtidsplanen utarbetas därefter en arbetsplan- eller järnvägsplan.

Övergripande målsättningar för transportsektorn

De övergripande målsättningarna för transportsektorn fastställdes genom 1998 års transportpolitiska beslut. Genom beslutet fastställdes ett övergripande transportpolitiskt mål samt fem transportpolitiska delmål.⁴⁴

Följande övergripande mål slogs fast genom beslutet:

”Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”

Fem delmål skulle ange ambitionsnivån på lång sikt:

- *Tillgängligt transportsystem:* Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
- *Hög transportkvalitet:* Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.
- *Säker trafik:* Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten är att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.
- *God miljö:* Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.
- *Positiv regional utveckling:* Transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Dessa mål har sedan revideras något. Genom 2001 års infrastrukturbeslut gjordes ett tillägg till målet om hög transportkvalitet. Detta mål gäller nu såväl medborgare som näringsliv. Dessutom lades ett sjätte delmål till de tidigare fem⁴⁵:

⁴³ Miljö kvalitetsnormerna (MKN) – som inte ska förväxlas med miljö kvalitetsmålen – anger gränsvärden för högsta halter av skadliga ämnen i utomhusluften och har införts i svensk lagstiftning med stöd av EG-direktiv. Enligt miljöbalken och väglagen ska MKN iakttas vid all planering och planläggning, samt då arbetsplaner fastställs för investeringsprojekt. De miljö kvalitetsnormer som främst berör planering, utbyggnad och användning av vägtrafiksystemet är normerna för partiklar (PM10), kvävedioxid och bensen. MKN för partiklar ska vara uppfylld år 2005, för kvävedioxid år 2006 och för bensen år 2010.

⁴⁴ Prop. 1997/98:56, bet. TU10, rskr. 266.

⁴⁵ Prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126.

- *Ett jämställt transportsystem:* Transportsystemet ska vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar ska tillmätas samma vikt.

Genom 1998 års transportpolitiska beslut fastställdes också etappmål för delmålen, etappmål som delvis funnits tidigare.

För delmålet god miljö fastställdes fyra preciserade etappmål som avsåg utsläpp av koldioxid, kväveoxider, svavel samt flyktiga organiska ämnen (VOC) inom transportsektorn. I propositionen sades vidare att de etappmål för störningar från trafikbuller som riksdagen tidigare beslutat om borde ligga fast.⁴⁶ Vidare borde etappmål avseende trafikens hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och transporternas inverkan på natur-, kultur- och bebyggelsemiljön samt den biologiska mångfalden utvecklas.

Transportsektorn i miljömålspropositionerna

Arbetet med att ta fram den ursprungliga miljömålspropositionen 1998 års pågick ungefär vid samma tidpunkt som arbetet med detta års transportpolitiska proposition. De etappmål för god miljö som tagits fram i den transportpolitiska propositionen var enligt uppgift avstämde mot de övergripande miljö kvalitetsmålen som föreslogs i denna proposition. Detta framgick också av skrivningar i propositionen. Genom riksdagens beslut om miljömålspropositionen fick berörda verk och myndigheter i uppdrag att utveckla de 15 övergripande målen i uppföljningsbara etappmål. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) fick vidare i uppdrag att tillsammans med trafikverken utveckla etappmål, mått och metoder som skulle styra mot ett hållbart transportsystem. Vägverket fick som ett led i detta uppdrag att utveckla etappmål, mått och åtgärder för transportsektorn när det gällde kretslopp, hälsa och natur- och kulturvärden.

I inledningen till 2001 års delmålproposition hänvisade regeringen till de etappmål som beslutats för bl.a. transportsektorn. Regeringen berörde vidare transportsektorn specifikt när det gällde miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.⁴⁷ Transportsektorn berördes också av att de tre strategier som enligt propositionen skulle vara vägledande i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen presenterades. Detta gällde särskilt *Strategin för effektivare energianvändning och transporter*. Denna strategi berörde främst miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Begränsad klimatpåverkan* samt vissa delmål under *Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö*.

⁴⁶ Regeringen hade i prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* redovisat dels riktvärden, dels ett åtgärdsprogram i två etapper mot störningar i trafikbuller i befintlig bebyggelse för den statliga infrastrukturen.

⁴⁷ Detta borde enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande: "Transporter och transportanläggningar lokaliseras och utformas så att skadliga intrång i stads- eller naturmiljön begränsas och så att de inte utgör hälso- eller säkerhetsrisker eller i övrigt är störande för miljön. Miljöanpassade kollektivtrafiksystem av god kvalitet finns tillgängliga och förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda."

Miljö kvalitetsmålen i Banverkets och Vägverkets långsiktiga planering

Syftet med den långsiktiga infrastrukturplaneringen är att visa hur de transportpolitiska målen kan nås på lång sikt. Detta görs genom analyser av möjliga åtgärder för att uppfylla målen. Planeringsprocessen utmynnar i planer som visar vilka åtgärder som kommer att prioriteras och genomföras under den numera tolvåriga planeringsperioden. Dessa långsiktiga planer har tidigare tagits fram ungefär vart fjärde år.

Utgångspunkterna för Banverkets och Vägverkets infrastrukturplanering slogs fast i den propositionen om *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* som riksdagen beslutade om i december 2001.⁴⁸ Enligt propositionen skulle följande gälla för den planering som myndigheterna och länen skulle göra:

”Vägledande för prioritering av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas. Kriterierna för prioritering skall gälla för alla projekt oavsett finansieringsform.”

Förenklat kan sägas att delmålet *God miljö* skulle vara en prioriteringsgrund av flera. Regeringen förde också diskussioner kring de enskilda målen och vad som krävdes för att dessa skulle uppnås. I den transportpolitiska propositionen från 1998 hade etappmål för transportsektorn fastställts. Även om inte någon revidering föreslogs i propositionen så skulle etappmålen revideras på sikt.

De utgångspunkter som slagits fast genom riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen konkretiserades i de planeringsdirektiv som regeringen beslutade i mars 2002 för Vägverkets, Banverkets och länens planering av transportinfrastrukturen för perioden 2004–2015. I direktiven upprepas propositionens skrivning om att utgångspunkten för planupprättandet ska vara de transportpolitiska målen. För såväl Banverkets som Vägverkets planer gällde: ”Prioriteringarna skall motiveras dels textmässigt, dels i form av en samhällsekonomisk nettonuvärdeskvot, dels med angivande av vilka effekter åtgärderna har på de transportpolitiska målen och *miljö kvalitetsmålen* (vår kurs.)” Det fanns således ett uttryckligt krav på att beskriva effekterna på miljö kvalitetsmålen på åtgärdsnivå.

Regeringen hänvisade i planeringsdirektiven till den översyn som aviserats av transportpolitikens etappmål för god miljö. Vägverket, Banverket och länen skulle, enligt regeringen, så långt möjligt ta hänsyn till resultatet av denna översyn i sitt planeringsarbete. Efter att regeringen presenterat sina direktiv vidtog trafikverkens och länens planarbete. Planerna skickades också ut på remiss i början av år 2003 innan slutversionerna lämnades till regeringen i augusti 2003.

⁴⁸ Prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126.

Banverkets planeringsarbete

Banverkets *Framtidsplan för järnvägen 2004–2015* lämnades till regeringen i augusti 2003.

I framtidsplanen redovisades den samlade bedömningen av måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen enligt följande övergripande rubriker:

- Koldioxid och luftföroreningar
- Buller och vibrationer
- Kretsloppsanpassning
- Natur- och kulturmiljö
- Giftfri miljö
- Grundvatten av god kvalitet
- Säker strålmiljö

Banverket gjorde i sin plan vidare en bedömning av hur planen som helhet påverkade måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen. I redovisningen är miljö kvalitetsområdena ordnade i fyra grupper beroende på hur mycket planen anses bidra till måluppfyllelse för dessa mål. Dessa bedömningar utvecklades vidare i ett särskilt kapitel i planen. Banverket förde vidare i planen ett uttalat resonemang om förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska etappmålen.

"Arbetet med framtidsplanen har utgått från olika etappmål knutna till det övergripande transportpolitiska målet för utveckling mot en god miljö. Etappmålen behandlar i många fall samma områden som miljö kvalitetsmålen. För att man ska få en så fullständig och tydlig bild som möjligt av framtidsplanens effekter avseende de angivna målen har de transportpolitiska etappmålen kompletterats med några av miljö kvalitetsmålens delmål. Miljö kvalitetsmålen om "Hav i balans samt levande kust och skärgård", "Storlagen fjällmiljö" samt "Skyddande ozonskikt" har bedömts vara mindre relevanta i detta sammanhang och kommenteras inte vidare."

När det gäller valet av enskilda åtgärder är det utifrån såväl framtidsplanen (och tillhörande material) som intervjuer tveksamt i vilken utsträckning miljö kvalitetsmålen använts på denna nivå. Ansvariga för miljö frågor vid Banverket uppger att planeringen snarare bedrevs som en traditionell åtgärdsplanering där bedömningar av åtgärdernas miljö effekter snarare tog vid sedan urvalet av åtgärder genomförts. Inom ramen för de samhällsekonomiska kalkylerna gjordes visserligen beräkningar av miljö effekter som utsläpp och buller, andra effekter som t.ex. intrångseffekter faller utanför denna beräkning. Vid planeringen fanns det en ambition att alla åtgärder som diskuterades skulle effektbedömas, men detta ska i praktiken ha gjorts endast för ett urval av åtgärder i planen.⁴⁹ I de objektbeskrivningar som gjordes för investeringsåtgärderna fanns bl.a. utrymme att göra dels en strategisk miljö bedömning⁵⁰, dels bedömningar av måluppfyllelsen gentemot de transportpolitiska målen och de 15 miljö kvalitetsmålen. Effektbedöm-

⁴⁹ Objektbeskrivningar för ett mindre urval av investeringsåtgärder i Banverkets plan som Riksrevisionen tagit del av i ett annat sammanhang visar att summeriska bedömningar av påverkan på miljö kvalitetsmålen i form av "+" eller "-" gjorts i vissa fall men inte i andra. I sitt yttrande över remissversionen av Banverkets framtidsplan framför SIKÄ att effektbeskrivningen i Banverkets plan görs för ett större spektrum av miljö effekter. Detta ger enligt SIKÄ:s uppfattning upphov till en viss osäkerhet om i vilken utsträckning olika miljö aspekter faktiskt beaktats i det konkreta planarbetet.

⁵⁰ De faktorer som skulle bedömas här var Emissioner till luft, Buller och vibrationer, Intrång, Kretslopp, Mark/Vatten samt Övriga betydande miljö aspekter.

ningen av andra icke kalkylerbara effekter på etappmålen för miljö och miljö kvalitetsmålen förefaller dock i allt väsentligt skett för planen som helhet och sedan de strategiska valen gjorts.⁵¹

Vägverkets planeringsarbete

Vägverkets plan *Den goda resan. Nationell plan för vägtransportssystemet 2004–2015* lämnades till regeringen i augusti 2003.

I den tillstånds- och bristanalys som Vägverket gjorde i inledningsfasen av sitt planarbete arbetade man med ett antal indikatorer och s.k. milstolpar för de transportpolitiska delmålen. Milstolparna var indikatorer som tilldelats ett riktvärde eller ett uppföljningsvärde. Syftet med dessa milstolpar och indikatorer var att de skulle användas när effektprofilen för olika åtgärder beräknades. För miljö fanns det åtta indikatorer, varav de tre första också var milstolpar.⁵² Dessa anknöt i huvudsak till de transportpolitiska etappmålen för god miljö.

För samtliga större investeringsåtgärder i planen gjordes en samhälls-ekonomisk kalkyl, som resulterade i en s.k. nettonuvärdeskvot (NNK). I denna kvot ingår bl.a. beräkningar av vissa miljöeffekter som buller och luftföroreningar, medan andra effekter som exempelvis intrång i natur- och kulturmiljö måste bedömas separat.⁵³ Som ett komplement till den samhälls-ekonomiska kalkylen gjordes för samtliga investeringsåtgärder i planen en s.k. effektprofil där åtgärdernas bedömda effekter på olika delmål framgick och som utgick från milstolparna. De effekter som bedömdes för delmålet god miljö var följande (och anknyter till de mål som återfinns i regleringsbrevet):

- utsläpp av klimatgaser och luftföroreningar
- hälsoeffekter av luftföroreningar
- buller och vibrationer
- kretsloppanpassning/naturresurser
- natur, kultur och gestaltning

Någon explicit hänvisning till miljö kvalitetsmålen gjordes inte på denna nivå även om de bedömda effekterna indirekt anknyter till olika miljö kvalitetsmål.

⁵¹ I Framtidsplan för järnvägen görs följande beskrivning av arbetet med miljöfrågor i planen. "Framtidsplanen och dess miljöbedömning baserar sig på underlag från Banverkets regioner samt de övergripande strategier som tagits fram för att skapa och upprätthålla ett fungerande trafiksystem. Alternativ till dessa strategier har inte studerats närmare. Åtgärderna har arbetats fram utifrån den av regeringen givna ekonomiska fördelningen mellan sektorsuppgifter, vidmakthållande och uppgradering. Vägledning vid miljöbedömningsprocessen har varit Miljöbedömningsguiden – vägledning för miljöbedömning vid planering av transportsystem samt de miljöaspekter som angivits i planeringsdirektivet."

⁵² Detta gällde följande: Utsläpp CO₂, Hälsoeffekter av luftföroreningar, Buller, Natur, kultur och gestaltning, Vattenförsörjning, Miljöanpassade bilar samt Kvalitetssäkrade transporter.

⁵³ Den samhälls-ekonomiska kalkylen som görs vid Vägverket är en vidareutveckling av de trafikekonomiska kalkyler som tidigare gjordes. I de trafikekonomiska kalkylerna beräknas enbart de effekter som mäts på vägen – restid, fordonskostnader, olyckor och väghållarens kostnader. I de samhälls-ekonomiska kalkylerna inkluderas också effekter på buller och luftföroreningar, effekter som inte på samma sätt är knutna till själva vägen.

Vägverkets miljöansvariga uppger att bedömningen av planernas effekter på olika miljökvalitetsmål huvudsakligen skett på övergripande nivå, något som också framgår av planen.⁵⁴

I slutversionen av Vägverkets plan redovisas strategier och planerade åtgärder under planperioden i ett särskilt avsnitt. I detta avsnitt framgår hur de transportpolitiska delmålen *Tillgängligt transportsystem* och *Hög transportkvalitet* påverkas av planens åtgärder. För övriga transportpolitiska delmål är denna påverkan "inte lika tydligt redovisad" för att tala med Vägverkets egna ord. I ett särskilt avsnitt redovisas mer detaljerade vad dessa fyra delmål krävde "i form av strategier och särskilda åtgärder" för att målen skulle nås." Denna beskrivning lägger stor vikt vid *Utsläpp av klimatgaser* som ges ett fylligt avsnitt. Detta följs också av korta beskrivningar av *Luftkvalitet*, *Buller*, *Natur- och kulturvärden*, *Vatten och Vägarkitektur*.

Den redovisning som görs i Vägverkets huvuddokument *Den goda resan* och i den särskilda underlagsrapport om miljö som togs fram i samband med planen görs i allt väsentligt enligt en disposition som anknyter till de transportpolitiska etappmålen för god miljö. Någon explicit hänvisning till de 15 miljömålen och miljökvalitetsmålen görs inte i dessa dokument. I den underlagsrapport om effektbedömningar som togs fram till i samband med planen återfinns dock ett avsnitt om konsekvenser av planen med utgångspunkt från miljökvalitetsmålen. Konsekvenserna presenteras under rubrikerna *Buller från vägtrafik*, *Utsläpp av koldioxid*, *Luftkvalitet i tätort och Natur- och kulturmiljö*.⁵⁵

Banverket och Vägverkets gemensamma målbedömning

Det är vidare relevant att behandla den gemensamma rapport om effektbedömningar av de nationella transportinfrastrukturplanerna samt länsplanerna som Vägverket lämnade till regeringen några veckor efter det att planförslagen lämnades i augusti 2002. Sammanställningen var på övergripande nivå disponerad enligt de sex transportpolitiska delmålen.

Effekterna på målet God miljö redovisades såväl på nationell nivå som för olika regioner och var disponerad enligt följande rubriker.

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Natur och kultur
- God bebyggd miljö, buller

Rubrikerna är hämtade från miljökvalitetsmålen och specifika hänvisningar till dessa görs också i texten.

⁵⁴ I den beskrivning som görs i Vägverkets underlagsrapport om effektbedömningar sägs att den koppling som finns mellan de nationella miljökvalitetsmålen och det transportpolitiska delmålet god miljö valts som utgångspunkter för en genomgång på strategisk nivå av planen. Vid miljöbedömningen så har man valt att lyfta fram miljökonsekvenser i första hand med målområdena klimatpåverkande gaser, luftkvalitet, buller och natur- och kulturmiljö. De konsekvenser som tas upp i miljöbedömningen är framför allt planens effekter på buller, koldioxidutsläpp, i vilken omfattning miljökvalitetsnormer för NO₂ och partiklar uppnås samt omfattning och konsekvenser för natur- och kulturmiljö.

⁵⁵ För 113 av planens 131 investeringsobjekt har det enligt Vägverket varit möjligt att bedöma åtgärdernas konsekvenser för koldioxidutsläppen. I de flesta fall resulterar investeringarna i ökande utsläpp. Vidare redovisas 9 investeringsobjekt där eventuella trafikökningar till följd av investeringen riskerar att påverka möjligheterna att nå miljökvalitetsnormerna (MKN) för luftkvalitet även om själva utbyggnaden i de flesta fall i sig inte anses medföra någon risk.

Regeringens granskning av planerna

Banverkets och Vägverkets respektive planer lämnades till regeringen i augusti 2003. Den beredning som Regeringskansliet genomförde av trafikverken var en omfattande och systematisk process.⁵⁶ Från Näringsdepartementet uppges att granskningen av miljöfrågorna i Banverkets och Vägverkets planer utgick från ett antal mål/kriterier som ansågs vara viktiga för transportsektorn. Dessa kriterier var främst kopplade till etappmålen. Regeringen fastställde med vissa förändringar – som huvudsakligen bestod i ändrad tidläggning för vissa väg- och järnvägsinvesteringar – Banverkets och Vägverkets planer i februari 2004.⁵⁷

Planeringsprocessen avslutades i allt väsentligt genom propositionen *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015* (prop. 2003/04:95), där också resultaten av planeringen redovisades.⁵⁸ I propositionen bedömdes planernas samlade effekter på de transportpolitiska delmålen. Värt att notera är att effekterna på delmålet *God miljö* redovisades under fyra delrubriker, varav tre är identiska med nationella miljö kvalitetsmål, nämligen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Natur och kultur samt God bebyggd miljö*, dvs. samma struktur som använts i Banverkets och Vägverkets gemensamma effektbedömning av de nationella och regionala infrastrukturplanerna.

Banverkets och Vägverkets övriga arbete med miljö kvalitetsmålen

Banverkets regleringsbrev och årsredovisning

I regleringsbrevet för Banverket för år 2004 återfinns följande övergripande mål för miljö.

”Målet är en god miljö, där järnvägstransportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas. Järnvägstransportsystemets utformning skall bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås.”

Vidare presenteras följande delmål under målet *God miljö*:

1. Målet är att energianvändningen per utfört transportarbete på statens spåranläggningar ska minska.
2. Målet är att negativ miljö påverkan av banhållning ska minska jämfört med påverkan år 2003.

⁵⁶ Se *Regeringens beredning av infrastrukturbeslutet (Riksrevisionen, Förstudie 2004-10-27)*.

⁵⁷ Sammantaget medförde de förändringar som genomförts i Banverkets och Vägverkets planer att de av riksdagen beslutade planeringsramarna för de nationella planerna inte räckte för hela perioden 2004–2015. Som en följd av detta förkortades Banverkets planeringsperiod med ett år till 2014 och Vägverkets med två år till 2013 enligt regeringens beslut. Länens ramar påverkades inte.

⁵⁸ Meningen var att avrapporteringen skulle göras i form av en skrivelse till riksdagen men då den överenskommelse som slöts mellan regeringen och samarbetspartierna i december krävde utökade planeringsramar för Banverkets och Vägverkets planer blev det i stället en proposition.

3. Målet är att vidta åtgärder så att det år 2004 inte ska finnas några bostadslägenheter som utsätts för buller, orsakat av järnvägstrafik, överstigande 55 dBA (mätt som maxvärde i sovrum nattetid) vid fler än fem tillfällen per natt.
4. Målet är att Banverket ska minska användningen av naturresurser och att föroreningen av naturen från miljöfarliga ämnen i infrastrukturen ska minska.
5. Målet är att nya järnvägsanläggningar ska lokaliseras så att de fungerar i samklang med sin omgivning och utformas med hänsyn till omgivande natur- och kulturvärden.

Dessa mål återknyter i huvudsak till de transportpolitiska etappmålen för god miljö men det ställs också ett krav för att det för dessa fem mål utöver de specificerade åiterrapporteringskraven ska redovisas "hur den samlade miljöpåverkan som Banverkets verksamhet ger upphov till har förändrats i förhållande till de för järnvägssektorn relevanta miljö kvalitetsmålen.

I Banverkets årsredovisning för år 2003 görs för ovanstående fem delmål beskrivningar av vidtagna åtgärder och bedömda effekter av dessa samt en bedömning av om målet bedöms vara uppfyllt, delvis uppfyllt eller ej uppfyllt. Det är emellertid svårt att upptäcka någon särskilt explicit redovisning i förhållande till den efterfrågade redovisningen gentemot relevanta miljö kvalitetsmål. Den redovisning som Banverket lämnar i sina sektors- och miljörapporter följer en liknande struktur.

I enlighet med det sektorsansvar för järnvägssektorn som Banverket tilldelats enligt sin instruktion publicerar myndigheten årligen en sektorsrapport enligt uppdrag i regleringsbrevet.

I verkets senaste rapport Järnvägssektorn 2003 görs en redovisning under rubrikerna Buller och vibrationer, Luftföroreningar och klimatgaser, Natur- och kulturmiljön, Kretsloppsanpassning samt Mark och vatten. Banverket gör också en redovisning av miljöfrågornas hantering i några större investeringsprojekt.

En annan regelbunden publikation är Banverkets *Miljörapport* som har publicerats sedan 1992 i enlighet med uppdraget i regleringsbrevet att årligen redovisa status och förändring i Banverkets och järnvägssektorns miljöpåverkan i förhållande till fastställda miljömål. Redovisningen sker i förhållande till de mål som angetts i Banverkets regleringsbrev samt de miljömål och riktvärden som angetts i propositionerna 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling* och 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*. Någon explicit redovisning i förhållande till miljö kvalitetsmålen görs inte.

Banverkets användning av miljö kvalitetsmålen

Banverket menar att miljö kvalitetsmålen främst slår igenom i de fem strategier för miljöanpassning som Banverket arbetar med. I detta arbete "översätter" man miljö kvalitetsmålen till järnvägssidan.

Såväl i officiella sammanhang som intervjuer med Riksrevisionen har Banverket framfört uppfattningen att det är problem med att det finns två parallella system för transportpolitiska delmål och miljö kvalitetsmål. Banverket har också framfört kritik mot kopplingen mellan de två systemen i sitt remissvar på Miljömålsrådets utvärderingsrapport *Miljömålen – allas vårt ansvar*.

”Det är inte effektivt med två olika miljömålssystem för transportsektorn. Banverket anser därför att en ytterligare samordning av de två systemen bör göras så att de transportpolitiska etappmålen formellt ges status av delmål i miljö kvalitetsmålsystemet. Motiven för detta är flera; miljöbelastningen från transportsektorn är betydande inom flera delmålsområden. Utvecklingen inom transportsektorn är därför av stor betydelse för att klara miljö kvalitetsmålet. Mängden gällande miljömål för transportsektorn begränsas vilket ger en ökad tydlighet om olika måls relevans. Andra samhällssektorer som Banverket är i kontakt med under planeringsprocessen som t.ex. kommuner och länsstyrelser använder sig av miljö kvalitetsmålen i sin planering. En gemensam målstruktur underlättar dialogen med dessa. Effekter och kostnader för åtgärder inom transportsektorn kan lättare jämföras med andra.”

De miljö kvalitetsmål som är relevanta för transportsektorn måste dock översättas till transportområdet för att de ska bli användbara. Ska miljö kvalitetsmålen fungera, måste de brytas ned så att de blir tillämpbara. Det krävs därför någon form av preciserade mål.

De transportpolitiska delmålen är lätta att utgå från genom att etappmålen är konkreta och lätta att kommunicera. Vid arbetet med Banverkets årsredovisning utgår man från regleringsbrevets krav och gör en redovisning enligt de transportpolitiska delmålen. Banverket ser dock i dag inte några uttryckliga konflikter mellan etappmålen och miljö kvalitetsmålen. Av miljö kvalitetsmål som är relevanta för järnvägssektorn, men som inte motsvaras av etappmål, hänvisar Banverket till miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* då Banverket har att hantera risker för elektromagnetiska fält i sin verksamhet.

Vägverkets regleringsbrev och årsredovisning

Redovisningen i Vägverkets årsredovisning följer myndighetens regleringsbrev. Inledningsvis slås i Vägverkets gällande regleringsbrev⁵⁹ följande övergripande målsättning fast för målet ”god miljö”:

”Målet är en god miljö, där vägtransportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. God hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas. Vägtransportsystemets utformning ska bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås.”

Följande långsiktiga mål gäller för Vägverkets miljöarbete.

Långsiktiga mål

a) Målet är att vägtrafikens utsläpp av koldioxid år 2010 ska uppgå till högst 1990 års nivå. Utsläppen skall ha minskat till år 2005 räknat från 1995 års nivå för kväveoxider med minst 40 procent, för svavel med minst 15 procent och för flyktiga organiska ämnen med minst 60 procent.

⁵⁹ Målsättningarna för miljöområdet har sett identiska ut för åtminstone de tre senaste regleringsbreven.

- b) Målet är att halter av koloxid, kvävedioxid, svaveldioxid, sot och partiklar i tätorter ska ligga under gränsvärden och fastställda miljö kvalitetsnormer. Utsläppen av cancerframkallande ämnen ska halveras till år 2005, jämfört med år 1998.
- c) Målet är att inga boende ska utsättas för vägtrafikbuller överstigande 65 dBA ekvivalentnivå utomhus år 2007. Utmed statliga vägar ska detta vara uppnått år 2005. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras bör inriktningen vara att ekvivalentnivån inomhus inte överstiger 30 dBA.
- d) Målet är att miljöfarligt material inte ska införas i infrastrukturen, att användningen av icke förnyelsebara material ska minimeras och att material skall återanvändas.
- e) Målet är att nya vägtransportanläggningar ska lokaliseras så att de fungerar i samklang med sin omgivning och utformas med hänsyn till natur- och kulturvärden.

I regleringsbrevet preciseras också de fyra första målen i konkreta mål för det aktuella verksamhetsåret. I Vägverkets årsredovisning redovisas under respektive delmål – utöver beskrivningar över vidtagna åtgärder och bedömda effekter – en bedömning av om målet är uppfyllt, delvis uppfyllt eller ej uppfyllt. I regleringsbrevet finns till skillnad från Banverket inte något krav på redovisning gentemot de 15 miljö kvalitetsmålen, och någon explicit hänvisning till dessa mål görs heller inte i 2003 års årsredovisning.

I enlighet med det sektorsansvar för vägtransportsektorn som Vägverket tilldelats enligt sin instruktion publicerar myndigheten årligen en sektorsrapport enligt uppdrag i regleringsbrevet.

I Vägverkets senaste sektorsredovisning för år 2003 beskrivs de transportpolitiska delmålen som regeringens uttolkning av vilka miljödelmål som är mest relevanta att uppnå. Redovisningen görs enligt rubrikerna *Utsläpp av luftföreningar, Vaghållningens material och kemikalier, Kretsloppshushållning, Boende utsatta för buller från vägtrafik, Natur- och kulturmiljö samt Vägarkitektur.*

Vägverkets användning av miljö kvalitetsmålen

När Vägverket fr.o.m. år 2003 började arbeta efter en ny processororienterad organisation utsågs särskilda s.k. målombud med ansvar för ett eller flera av de sex transportpolitiska delmålen. Bland annat återfinns bland dessa en person med särskilt ansvar för delmålet *God miljö*. Dessutom finns vid myndigheten en informell ansvarsfördelning där olika personer har ansvar för de 15 miljö kvalitetsmålen som målombudet kan vända sig till med frågor om något särskilt miljö kvalitetsmål. Denna ansvarsfördelning har i praktiken funnits sedan år 2002 då delårspropositionen beslutades av riksdagen, men den nya organisationen inom Vägverket har kanske förstärkt behovet.

I sitt remissvar på Miljömålsrådets fördjupade utvärderingsrapport *Miljömålen – allas vårt ansvar* skriver Vägverket följande:

"Sektorns mål är uttryckta i sex transportpolitiska mål och god miljö, är ett av dessa. Detta mål är sedan nedbrutet, dock i en annan struktur än de nationella miljömålen. Överensstämelsen avseende anbefalld riktning är dock mycket god. Vägtransportsektorns miljöpåverkan är omfattande och berör de flesta av de nationella miljömålen."

Trots uppenbar strävan efter motsatsen framstår bitvis miljömålen som något som uppnås vid sidan av och ibland i konkurrens med andra samhällsmål. När orden synergi och konflikt används, avses oftast samspelet mellan två eller fler miljömål. För att öka kostnadseffektiviteten och därmed takten mot miljömålen menar Vägverket att större fokus måste läggas på att finna synergier mellan miljömål och andra samhälleliga mål.

Enligt Vägverket finns det i dag "ett glapp" mellan de två målsystemen då det finns exempel på miljö kvalitetsmål som är viktiga för Vägverket utan att de motsvaras av etappmål. Ett exempel är delmålet om *Uttag av naturgrus*, (under *God bebyggd miljö*) som Vägverket uppger att man tar hänsyn till i sitt miljöarbete. I övrigt beaktar man miljö kvalitetsmålen vid utformandet av strategier även om man inte kommit så långt fram när det gäller de övriga målen som när det gäller naturgrus.

Det finns enligt Vägverket problem också med bristande synkronisering mellan målsystemen.

När det gäller buller så stadgar det nationella delmålet (under *God bebyggd miljö*)

"Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998."

I regleringsbrevet för Vägverket står det (i enlighet med de transportpolitiska etappmålen):

"Målet är att inga boende skall utsättas för vägtrafikbuller överstigande 65 dBA ekvivalentnivå utomhus år 2007. Utmed statliga vägar skall detta vara uppnått år 2005. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras bör inriktningen vara att ekvivalentnivån inomhus inte överstiger 30 dBA."

Vägverket följer nu regleringsbrevet och prioriterar de värst bullerutsatta först.

Det finns enligt Vägverket ett behov av ett ställningstagande från statsmakterna. Vägverket har ställt sig bakom SIKAs regeringsuppdrag, dvs. man bör fortsätta att ha sektorsmål för transportsektorn. Dessa måste dock enligt Vägverket kopplas tydligare till miljö kvalitetsmålen. Alternativt får man skriva in i myndighetens regleringsbrev att Vägverket ska bidra till uppfyllandet av de 15 miljö kvalitetsmålen, då måste dock dessa mål konkretiseras av Vägverket för att bli användbara.

Översynen av de transportpolitiska etappmålen för god miljö

Redan i 2001 års infrastrukturproposition aviserades att etappmålen inom transportsektorn skulle ses över. Regeringen gav i maj 2002 Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag att i samarbete med Banverket,

Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö. SIKA lämnade sin rapport *Etappmål för en god miljö (SIKA Rapport 2003:2)* till regeringen i mars 2003.⁶⁰ Översynen är av så pass stort intresse för denna kartläggning att det är motiverat att göra en relativt fyllig beskrivning av rapporten.

Utgångspunkten för arbetet hade dels varit det övergripande målet och de sex delmålen för transportpolitiken, dels de miljöpolitiska delmålen.

Om etappmålen för delmålet God miljö angavs i rapporten:

”Etappmålens främsta uppgift är att utgöra vägledning för regeringens egen verksamhet. Ansvaret för att genomföra målen kan inte direkt decentraliseras till trafikverken och andra berörda myndigheter, eftersom dessa inte förfogar över alla styrmedel som krävs för att nå målen. Etappmålen har emellertid betydelse för trafikverken i deras roll som sektorsansvariga. I den rollen har myndigheterna till uppgift att förse regeringen med beslutsunderlag för att ta fram åtgärdsstrategier för att nå fastlagda etappmål och att fortlöpande utveckla målen.”

SIKA hade i uppdraget valt att koncentrera sina insatser på att utreda etappmål för sådana miljöeffekter där omfattande åtgärder kunde krävas inom transportsektorn eller sådana för vilka transportutvecklingen var av stor betydelse för att beslutade miljömål skulle kunna uppnås och där etappmålens roll inte redan hanterades genom gällande lagstiftning.

Förslagen till reviderade etappmål delades in i fyra kategorier:

1. *Etappmål som kan vara kvantifierade eller utformade som processmål.*

- Klimatpåverkande gaser
- Buller i bostadsmiljö
- Natur- och kulturmiljön

2. *Etappmål bedöms inte kunna tillföra något utöver tillämpning av gällande lagstiftning, varför det hänvisas till sådan lagstiftning.*

- Luftkvalitet

3. *Trenden pekar mot att det miljöpolitiska delmålet kommer att klaras med redan fattade beslut. Den regelbundna uppföljningen av delmålet får visa om ytterligare åtgärder är befogade.*

- Kväveoxider, svaveldioxid och flyktiga organiska ämnen

4. *Ansvaret för att miljömålen nås kan direkt hänföras till trafikverken, som förfogar över de åtgärder som krävs. Målen kan därför riktas direkt till respektive verk i sin roll som sektorsansvarig myndighet.*

- Giftfria kretslopp
- Resurssnåla kretslopp

⁶⁰ Myndigheterna i styrgruppen var eniga i de förslag till etappmål som lades fram i rapporten så när som på en punkt. Det gällde förslaget om etappmål för transportsektorns utsläpp av klimatpåverkande gaser, där Naturvårdsverket och Banverket hade en annan uppfattning än det förslag som redovisas i rapporten. Naturvårdsverket hade dessutom invändningar förslaget till hur åtgärdsprogrammet kan se ut för att nå det föreslagna etappmålet för buller.

SIKA:s uppdrag var således att ge förslag på etappmål för det transportpolitiska delmålet God miljö. Men kopplingen mellan dessa etappmål och delmålen för miljöpolitiken påpekades redan i uppdraget till SIKA. I rapporten slogs fast att de miljöpolitiska delmålen utgjort utgångspunkten för diskussionen om de transportpolitiska delmålen. Man hade också valt samma tids-horisont som för miljökvalitetsmålen, dvs. år 2010.

Sambandet mellan de två grupperna av mål illustrerades på följande sätt i rapporten:

Målområden för delmålet En god miljö	
Miljökvalitetsmål	Klimatpåverkande gaser Kväveoxider Svaveldioxid VOC Luftkvalitet Buller i bostadsmiljö Giffria och resurssnåla kretslopp Natur och kulturmiljö
Begränsad klimatpåverkan	•
Frisk luft	• •
Bara naturlig försurning	• •
Giffri miljö	•
Skyddande ozonskikt	•
Säker strålmiljö	
Ingen övergödning	•
Levande sjöar och vattendrag	• •
Grundvatten av god kvalitet	•
Hav i balans samt levande kust och skärgård	• • •
Myllrande våtmarker	• •
Levande skogar	•
Ett rikt odlingslandskap	•
Storslagen fjällmiljö	• •
God bebyggd miljö	• • •

SIKA konstaterade att begreppet delmål används på olika sätt i transportpolitiken och miljöpolitiken. Så här kunde enligt SIKA målstrukturen i de olika målsystemen beskrivas:

”Transportpolitiska mål:

Övergripande mål om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet.

Delmål inom sex områden, långsiktiga och allmänt hållna.

Ettappmål, tidsatta och (om möjligt) kvantifierade.

Miljöpolitiska mål:

Miljökvalitetsmål inom femton områden.

Generationsmål, långsiktiga, ej kvantifierade.

Delmål, tidsatta och kvantifierade.”

SIKA tillade också följande om förhållandet mellan nationella och regionala miljö kvalitetsmål:

"Miljö kvalitetsmål utformas i olika sammanhang även på regional nivå. Dessa mål kan variera mellan olika län beroende på miljö förutsättningar och ambitioner, och de kan därmed avvika från de nationella målen. Det innebär också att summan av de regionala målen inte nödvändigtvis överensstämmer med de nationella. Om transportpolitiska etappmål på nationell nivå utformas så att de är avstämde mot de nationella miljö kvalitetsmålen, kan de därigenom komma i konflikt med regionala miljö mål. På regional nivå upplevs detta ibland som ett hinder att nå de egna regionala miljö målen. Det är därför angeläget att det finns en konsistens mellan mål på olika nivåer."

Rapportförfattarna menade också att det fanns problem med målstrukturerna:

"I och med att regeringen i miljö målspropositionen valde begreppet delmål som i transportpolitiken motsvaras av etappmål råder det i dag förvirring runt dessa begrepp. Det visade sig t.ex. i arbetet med att se över transportsektorns etappmål för delmålet En god miljö. I en rapport som Naturvårdsverket har låtit Inregia göra för att utvärdera transportsektorns miljö målsarbete konstateras att trafikverken huvudsakligen arbetar utifrån de transportpolitiska målen medan länsstyrelserna och kommunerna arbetar utifrån miljö kvalitetsmålen. Enligt de svar som Inregia fick av de tillfrågade länsstyrelserna och kommunerna verkar det dessutom som om de inte har så stor kunskap om de transportpolitiska målen."

Resultatet av översynen kommer att behandlas i den transportpolitiska proposition som regeringen avser att lägga fram under våren 2005. Då kommer sannolikt reviderade etappmål avseende bl.a. delmålet *God miljö* att presenteras. Bland annat diskuterar man enligt Näringsdepartementet om man vid utformandet av kraven på Banverkets och Vägverkets redovisning av etappmål under de transportpolitiska delmålet *God miljö* ska försöka få en struktur som är bättre kopplade till miljö kvalitetsmålen struktur. Departementet har också fört diskussioner med myndigheterna om detta.

Avslutande bedömning

Att få grepp om miljö kvalitetsmålen hantering i Banverkets och Vägverkets konkreta planarbete är inte utan svårigheter. Banverket gör en allmän bedömning av de olika miljö kvalitetsmålen påverkan av planen. Vägverkets motsvarande redovisning sker i huvudsak enligt de transportpolitiska etappmålen för god miljö, vilket också motsvarar den bedömning som gjorts av miljöeffekterna på åtgärdsnivå.

I allmänhet förefaller de bedömningar av effekter på miljön och miljö kvalitetsmålen som lämnas i Banverkets och Vägverkets planer huvudsakligen ha gjorts för planen som helhet och inte på åtgärdsnivå. Ett viktigt undantag är de miljö bedömningar av buller och utsläpp som görs inom ramen för de samhällsekonomiska kalkyler som gjorts för de flesta investeringsåtgärder inom planerna. Vid Banverket har det funnits möjlighet att i objektbeskriv-

ningarna bedöma effekter på de 15 miljö kvalitetsmålen men den faktiska tillämpningen verkar ha varierat. Vid Vägverket har effektbedömningar för miljön gjorts för de enskilda investeringsåtgärderna men disponerat enligt etappmålen för det transportpolitiska delmålet *God miljö* och inte uttryckt i påverkan av miljö kvalitetsmålen.

Det är dock viktigt att påpeka att valet av exempelvis vilka åtgärder som ska genomföras bara är ett sätt på vilket dessa myndigheter kan påverka måluppfyllelsen på miljöområdet. Lika viktigt är hur t.ex. en investering praktiskt genomförs (till vilket bl.a. hör miljökonsekvensbeskrivningar och eventuella tillåtighetsprövningar enligt miljöbalken) eller de åtgärder som myndigheten kan vidta som ett led i sitt sektorsansvar genom att påverka aktörerna inom systemet.

Att det finns problem med att etappmålen för det transportpolitiska delmålet god miljö i struktur (och delvis också kravnivå) inte är helt uppdaterade och synkroniserade med miljö kvalitetsmålen torde ha framkommit. En översyn ska dock göras i den transportpolitiska proposition som är aviserad till våren 2005. Problemen ska kanske inte överdrivas då trafikverken menar att målen i mångt och mycket drar åt samma håll. Det finns dock vissa diskrepanser i och med att det finns miljö kvalitetsmål som berör myndigheternas miljöarbete men som inte konkretiseras i form av etappmål.

Ett annat problem är att systemet med miljö kvalitetsmål och etappmål kan skapa förvirring hos den omgivning som trafikverken har att samverka med. Trafikverken styrs av etappmål enligt regleringsbrevet medan län och andra aktörer arbetar direkt mot miljö kvalitetsmålen.

Enligt trafikverken behövs även fortsättningsvis någon form av etappmål för transportsektorn för det konkreta arbetet då miljö kvalitetsmålen inte är tillräckligt preciserade utan måste översättas för att kunna tillämpas. Däremot kan man överväga om inte de framtida etappmålen för det transportpolitiska delmålet god miljö tydligare kan struktureras enligt miljö kvalitetsmålens struktur.

Den rapportering av miljöarbetet som görs vid de två myndigheterna i årsredovisningar etc. sker huvudsakligen enligt etappmålen för det transportpolitiska delmålet god miljö, vilket är helt naturligt eftersom regleringsbrevet är disponerat på detta sätt. För Banverket finns det dock också ett krav på att göra en explicit bedömning gentemot de 15 miljö kvalitetsmålen.

Referenser

Riksdag och regering

- Bet. 1990/91:JoU30 *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*⁶¹
- Bet. 1998/99: MJU6 *Miljöpolitiken*
- Bet. 2000/01: MJU 15 *Kemikaliestrategi för giffri miljö*
- Bet. 2000/01: KU 23 *Riksdagen inför 2000-talet*
- Bet. 2001/02: MJU3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- Bet. 2001/02: MJU10 *Sveriges klimatstrategi*
- Budgetpropositionerna för 2002–2005, vad gäller utgiftsområde 20
Allmän miljö- och naturvård
- Prop. 1990/91: 90 *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*⁶²
- Prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*
- Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*
- Prop. 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för Giffri miljö*
- Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*
- Prop. 2001/02:55 *Sveriges klimatstrategi*
- Prop. 2002/03:117 *Ett samhälle med giffria och resurssnåla kretslopp*
- Prop. 2003/04:95 *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015*
- Miljödepartementets sammanställning av remissvaren på
Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar
(M2004/622/MK)
- Regleringsbrev för budgetåren 2001–2004 avseende Banverket,
Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet
och Vägverket
- SOU 1999:127 *Gröna nyckeltal*
- SOU 2000:52 *Framtidens miljö allas vårt ansvar*
- SOU 2003:72 *Havet – tid för ny strategi*
- Yttr. 2001/02: NU1y *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- Skr. 2003/04:141 *Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning*

⁶¹ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr 1998/99:18.

⁶² Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr 1998/99:18.

Författningar

SFS 2001:1096

Övrigt

Banverket 2004, *Framtidsplan för järnvägen 2004–2015*.

Banverket 2004, *Remissvar GDo4-954/SA60*

Banverket & Vägverket 2003, *Gemensam effektbedömning av infrastrukturplaner. Effekter av nationella transport infrastrukturplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur 2004–2015*

Ekonomistyrningsverket 2004, *Remissvar 13-235/2004*

Faugert & Co Utvärdering 2004, *Miljömålen – allas ansvar? En studie av hur olika grupper uppfattar Miljömålsrådets produkter.*

Miljömålsmyndigheternas underlagsrapporter till regering och Miljömålsrådet

Miljömålsportalen, Miljömålsrådets webbplats, Indikatorer

Miljömålskansliet, De gröna nyckeltalen och miljömålsuppföljningen, utkast 2003

Miljömålsrådet, protokoll från möten 2002–2004

Miljömålsrådets utvärdering 2004, *Miljömålen – allas vårt ansvar*

Miljömålsrådets årliga de Facto-rapporter:

2002 Miljömålen – när vi fram?

2003 Miljömålen – när vi delmålen?

2004 Miljömålen – när vi dem?

Naturvårdsverket och Energimyndigheten, *Kontrollstation 2004*

Naturvårdsverket, rapport 5362, *Myndigheternas miljöansvar*

Regeringskansliets webbplats 2005-01-11

Statens institut för kommunikationsanalys 2003, *Etappmål för en god miljö (SIKA Rapport 2003:2)*

Vägverket 2004, *Den goda resan. Nationell plan för vägtransportssystemet 2004–2015* (Vägverket publikation 2004:93)

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarderna – en granskning av försvarets materieförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken