

2013:12



STATSKONTORET

# Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet

Delrapport

Beställ publikationen på  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

STATSKONTORET  
ISBN 978-91-7220-815-5  
E-Print, 2013





MISSIV

DATUM  
2013-06-28  
ERT DATUM  
2013-01-24

DIARIENR  
2013/29-5  
ER BETECKNING  
M2013/234/Ma

Regeringen  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet

Regeringen beslutade den 24 januari 2013 att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Statskontoret ska inledningsvis kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och i en delrapport redovisa resultatet av kartläggningen.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet – delrapport (2013:12)*.

Ställföreträdande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Annika Gustafsson och utredare Susanne Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Susanne Johansson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Regeringens uppdrag till Statskontoret</b>	<b>9</b>
1.1	Mål och organisation för miljöpolitiken	9
1.2	Uppdragets innehåll	10
1.3	Så här har vi genomfört kartläggningen	11
1.4	Rapportens disposition	14
<b>2</b>	<b>Myndigheternas ansvar i miljömålssystemet</b>	<b>15</b>
2.1	Målsättningarna på miljöområdet	15
2.2	Många nationella aktörer med ansvar inom miljöområdet	16
2.3	Länsstyrelserna ansvarar för att genomföra och följa upp miljö kvalitetsmålen på regional nivå	21
<b>3</b>	<b>Myndigheternas miljöarbete</b>	<b>23</b>
3.1	Utgångspunkter för kartläggningen	23
3.2	Myndigheternas uppdrag inom miljömålssystemet	24
3.3	Avgränsningar och prioriteringar i myndigheternas miljöarbete	30
3.4	Organisation av myndigheternas miljöarbete	35
3.5	Redovisningen av myndigheternas miljöarbete	39
3.6	Få förslag lämnas på hur miljöarbetet kan utvecklas	42
3.7	Ett regionalt perspektiv på miljömålsarbete	43
<b>4</b>	<b>Sammanfattande iakttagelser och frågor för den fortsatta utvärderingen</b>	<b>49</b>
4.1	Ansvar i miljömålssystemet styr inte myndigheternas miljöarbete	49
4.2	Otydlig redovisning av myndigheternas miljöarbete	50
4.3	Myndigheterna arbetar sällan mot samtliga miljö kvalitetsmålen	51

4.4	Det saknas ett systemperspektiv i genomförandearbetet	51
4.5	Oklart hur målkonflikter inom miljömålssystemet hanteras	52
4.6	Styrmedel och resurser saknas enligt myndigheterna	52
4.7	Frågor för den framtida utvärderingen	53

## **Bilagor**

1	Regeringsuppdraget	57
---	--------------------	----

Finns att hämta på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se):

2	Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet	
---	--	--

## Sammanfattning

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera det miljöarbete som bedrivs av de 25 nationella myndigheter som har ansvar inom miljömålssystemet. Uppdraget består av två delar. I den första delen ska Statskontoret kartlägga myndigheternas arbete med att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Denna del av uppdraget redovisas i följande rapport. I rapporten belyser vi även det arbete som bedrivs på regional nivå av länsstyrelserna.

I miljömålssystemet har 25 myndigheter ansvar för att bedriva miljöarbete som bidrar till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås (genomförandeansvar). Åtta av dessa har också ett särskilt ansvar för att följa upp tillståndet i miljön i förhållande till ett eller flera miljö kvalitetsmål (uppföljningsansvar).

Kartläggningen av det miljöarbete som myndigheterna bedrivit under 2012 visar bland annat att:

- Ansvar att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås har generellt sett liten betydelse för det miljöarbete som myndigheterna bedriver. Många myndigheter menar att det formella genomförandeansvaret är otydligt. De bedriver istället sitt miljöarbete huvudsakligen utifrån andra utgångspunkter.
- Få myndigheter verkar för att nå samtliga miljö kvalitetsmål. Myndigheterna bedriver istället sitt miljöarbete utifrån de miljö kvalitetsmål som de uppfattar att den egna verksamheten berör.
- De myndigheter som har ansvar för att följa upp ett eller flera miljö kvalitetsmål uppfattar att de har ett utpekade ansvar för att verka för att just dessa miljö kvalitetsmål nås.
- Utifrån myndigheternas årsredovisningar är det svårt att få en bild av det miljöarbete som myndigheterna bedriver. Det är också svårt

att få en bild av vad arbetet ger för resultat. Det är få myndigheter som på ett systematiskt sätt kopplar sitt miljöarbete till något eller några av de 16 miljö kvalitetsmålen.

- En förutsättning för att intentionerna med miljömålssystemet ska kunna realiseras är att det uppstår synergieffekter mellan enskilda myndigheters miljöarbete. Statskontorets kartläggning visar att myndigheterna inom miljömålssystemet har många kontakter med andra myndigheter och olika aktörer. Det är däremot inte klarlagt att denna samverkan rör myndigheternas miljöarbete.
- Flera av myndigheterna har uppgett att det finns målkonflikter inom miljömålssystemet. Resultatet av kartläggningen pekar däremot inte på att målkonflikterna utgör ett hinder för myndigheternas miljöarbete.

Enligt den andra delen av uppdraget ska vi utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå målen inom miljömålssystemet. Utvärderingen ska redovisas senast den 31 mars 2014. I rapporten diskuterar vi frågor som är intressanta att gå vidare med i den delen av uppdraget. Utgångspunkten för utvärderingen är hur ansvaret bör fördelas inom miljömålssystemet och hur myndigheternas miljöarbete bör vara organiserat för att miljöarbetet ska kunna bedrivas så effektivt som möjligt. Statskontoret ser bland annat ett behov av att analysera hur man kan få ett tydligare systemperspektiv i genomförandet av miljöarbetet i likhet med det som finns vad gäller uppföljningen av miljö kvalitetsmålen.



# 1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som har fått ansvar inom miljömåls-systemet. Statskontoret ska identifiera problemområden och lämna förslag på lösningar som kan effektivisera miljöarbetet.

## 1.1 Mål och organisation för miljöpolitiken

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik, *generationsmålet*, anger inriktningen på den samhällsomställning som måste ske om vi ska kunna lösa de stora miljöproblemen till år 2020, utan att samtidigt orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Som ett led i arbetet med att nå generationsmålet har riksdagen antagit 16 miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

I propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* lämnade regeringen förslag om en ny struktur för miljöpolitiken. Förslaget godkändes av riksdagen och fick till följd att man förändrade organisationen för hur miljöpolitiken skulle genomföras. Regeringen gav 25 myndigheter i uppdrag att bidra till att målen för miljöpolitiken nås. Åtta av myndigheterna fick dessutom ett särskilt ansvar för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket fick ansvar för att samordna uppföljningen.

Syftet med att förändra strukturen för miljöpolitikens genomförande var att öka effektiviteten i miljömålsarbetet, främst genom att skilja

uppföljning och utvärdering av tillståndet i miljön från arbetet med att utveckla strategier för och genomföra miljöarbetet.<sup>1</sup>

## 1.2 Uppdragets innehåll

Regeringens uppdrag till Statskontoret består av två delar. Enligt den första delen ska Statskontoret kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Enligt den andra delen ska Statskontoret utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

I denna delrapport redovisar vi den första delen av uppdraget, det vill säga kartläggningen av myndigheternas miljöarbete. Utvärderingen av myndigheternas miljöarbete kommer att redovisas i en slutrapport som ska publiceras senast den 31 mars 2014.

Statskontorets kartläggning av myndigheternas miljöarbete syftar till att beskriva vilken typ av arbete som myndigheterna bedriver inom ramen för miljömålssystemet. Regeringen menar att allt miljöarbete som myndigheterna bedriver bidrar till att nå målen på miljöområdet.<sup>2</sup> Vi har därför strävat efter att beskriva allt det miljöarbete som myndigheterna bedriver för att bidra till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, och inte begränsat kartläggningen till arbete som uttryckligen skett inom ramen för miljömålssystemet.

I kartläggningen kommer vi inte att analysera om myndigheternas arbete bidrar till måloppfyllelse på miljöområdet. När vi talar om måloppfyllelse utgår vi alltså inte ifrån några egna bedömningar, utan ifrån de bedömningar som Naturvårdsverket har gjort och redovisat till rege-

---

<sup>1</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*; Jordbruksutskottets betänkande 2009/10: MJU25 *Svenska miljömål*; Riksdagsskrivelse 2009/10:377.

<sup>2</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, sid. 56.

ringen i den fördjupade utvärderingen från 2012 och den årliga uppföljningen från 2013.<sup>3</sup>

### 1.3 Så här har vi genomfört kartläggningen

I kartläggningen av myndigheternas miljöarbete har vi enligt direktiven i uppdraget koncentrerat oss på de 25 nationella myndigheter som har ansvar för olika delar av miljömålssystemet. Vi belyser också översiktligt det miljöarbete som länsstyrelserna bedriver på regional nivå. Kartläggningen gäller i första hand det arbete som myndigheterna bedrivit under 2012. Denna avgränsning i tid har gjorts av två skäl. Dels trädde miljömålssystemet i sin nuvarande form i kraft först under 2011 och 2012 bör därför vara ett bra undersökningsår. Dels utgör miljöarbetet under ett år en rimlig kartläggningsuppgift. Att kartlägga 25 myndigheters miljöarbete under flera år skulle vara ett alltför omfattande och resurskrävande arbete.

I kartläggningen har vi utgått från det formella ansvar de olika myndigheterna har inom ramen för miljömålssystemet. Hit räknas ansvaret för att genomföra miljöpolitiken, ansvaret för att följa upp miljöpolitiken och ansvaret för att samordna arbetet. Myndigheternas olika typer av ansvar diskuterar vi närmare i kapitel 2.

I kartläggningen av varje myndighet har vi ställt följande frågor:

- Vad har myndigheten för uppdrag inom ramen för miljömålssystemet?
- Vad uppfattar myndigheten att den kan göra inom ramen för sitt uppdrag?
- Hur är myndighetens miljöarbete organiserat?
- Vilken typ av aktiviteter genomför myndigheten för att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås?

---

<sup>3</sup> Naturvårdsverket genomför en gång per mandatperiod, på regeringens uppdrag, en fördjupad utvärdering av tillståndet i miljön och vilka av miljö kvalitetsmålen som kommer att nås. Naturvårdsverket (2012) *Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*; Naturvårdsverket (2013) *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013* (Rapport 6557).

- Hur ser myndighetens kontakter med andra aktörer, såsom myndigheter, kommuner, den ideella sektorn och näringslivet, ut inom miljöområdet?

### **Underlaget för kartläggningen**

I kartläggningen har vi utgått från myndigheternas formella ansvar inom miljömålssystemet. Det finns dock ingen given definition av vad miljöarbete innebär. I stället är det upp till varje myndighet att själv definiera hur den kan bidra till miljömålen. Av den anledningen menar vi att det är nödvändigt att belysa hur myndigheterna arbetar ur flera perspektiv. Därför har vi samlat in olika typer av underlag i syfte att få en bild av myndigheternas miljöarbete. Materialet utgörs av skriftlig dokumentation från myndigheterna, intervjuer med myndighetsrepresentanter och en enkätundersökning som har riktats till myndigheterna.

### **Årsredovisningar, verksamhetsplaner och uppföljningar**

Vi har tagit del av centrala styrdokument och annan dokumentation från samtliga 25 myndigheter, till exempel årsredovisningar, verksamhetsplaner och budgetunderlag. Av dessa dokument bör det framgå hur myndigheten ser på sitt uppdrag inom miljömålssystemet, hur myndigheten prioriterar och vilket miljöarbete som bedrivs.

Ansvar i miljöledningssystemet åtföljs inte av något krav på separat åiterrapportering. Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska emellertid myndigheter redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion i resultatredovisningen i årsredovisningen. Miljöarbetet bör därför vara omnämnt där. Vi har också frågat myndigheterna om de redovisar sitt miljöarbete i några andra dokument och i så fall tagit del av dessa.

För de åtta myndigheter som har ett särskilt utpekat ansvar för att följa upp ett eller flera miljö kvalitetsmål har vi tagit del av de redovisningar som myndigheterna årligen lämnar till Naturvårdsverket.

Vi har också tagit del av de redovisningar av myndigheternas miljöledningsarbete som de enligt förordningen (2009:907) om miljöledningssystem i statliga myndigheter ska lämna till Naturvårdsverket varje år.

## **Intervjuer med ett urval av myndighetsföreträdare**

Vi har intervjuat miljömålssamordnare (eller motsvarande) och ansvariga enhetschefer inom de åtta myndigheter som har ansvar för att samordna uppföljningen för ett eller flera miljö kvalitetsmål. Syftet med intervjuerna är att ge en bild av den uppföljning som myndigheterna bedriver.

För att få en översiktlig bild av det miljöarbete som bedrivs på regional nivå har vi hämtat in information dels direkt från ett urval av länsstyrelser, dels från länsstyrelsernas samordningsorgan Regional utveckling och samordning i miljömålssystemet (RUS). RUS samordnar länsstyrelsernas uppföljning och länsstyrelsernas kontakt gentemot Naturvårdsverket. RUS är också det organ som företräder länsstyrelserna i det organiserade systemet för uppföljning och utvärdering.

I vårt urval av tre länsstyrelser har vi eftersträvat att få en så bred bild som möjligt av det arbete som bedrivs på regional nivå. Länen är därför valda för att geografiskt representera olika delar av Sverige. Med den utgångspunkten har vi valt länsstyrelsen i länen Skåne, Örebro och Norrbotten. Vi har genomfört telefonintervjuer med miljösamordnare (eller motsvarande) vid de tre länsstyrelserna för att få en bild av det miljöarbete som bedrivs på regional nivå.

## **Enkätundersökning till de 25 nationella myndigheterna**

Vi har som en del av kartläggningen också genomfört en enkätundersökning riktad till de 25 myndigheterna inom miljömålssystemet. I enkäten har vi ställt frågor om hur myndigheterna bedriver sitt miljöarbete, exempelvis vilken typ av aktiviteter som de planerar och genomför.

Vi har följt upp enkätundersökningen med en kortare telefonintervju med de 17 myndigheter som endast har ansvar för att genomföra miljöpolitiken. Intervjun har syftat till att komplettera enkätundersökningen med några ytterligare frågor och att ge myndigheterna möjlighet att utveckla sina enkätsvar.

## **Projektgrupp**

Statskontorets arbete har genomförs av en projektgrupp bestående av Joakim Johansson, Susanne Johansson (projektledare), Ola Norr, Lina Nyberg och Hedvig Tängdén. En referensgrupp bestående av interna och externa personer har också varit knuten till projektet.

Berörda myndigheter har fått möjlighet att faktagranska de uppgifter om respektive myndighets miljöarbete som vi redovisar i bilaga 2.

## **1.4 Rapportens disposition**

Vi inleder rapporten med att i kapitel 2 beskriva myndigheternas ansvar inom miljömålssystemet. Syftet med kapitlet är att diskutera myndigheternas roll i systemet och förutsättningarna för det arbete som bedrivs. Diskussionen tar utgångspunkt i hur miljömålssystemet är tänkt att fungera.

I kapitel 3 redovisar vi en samlad bild av myndigheternas miljöarbete, det vill säga det arbete som myndigheterna bedriver för att bidra till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. I bilaga 2 redovisar vi en sammanfattning av kartläggningen för respektive myndighet. Denna bilaga finns tillgänglig på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).

I kapitel 4 sammanfattar vi myndigheternas arbete och redovisar våra iakttagelser från kartläggningen. I kapitlet diskuterar vi också ett antal frågor som vi bedömer som viktiga för den fortsatta utvärderingen av myndigheterna miljöarbete.

## 2 Myndigheternas ansvar i miljömålssystemet

I detta kapitel redogör vi för hur miljömålssystemet är uppbyggt och myndigheternas roll och ansvar i systemet. Vi har utgått från de intentioner och målsättningar med miljömålssystemet som regeringen har uttryckt i olika propositioner och som riksdagen fattat beslut om.

### 2.1 Målsättningarna på miljöområdet

Miljömålssystemet fick sin nuvarande form 1999 då riksdagen fattade beslut om 15 miljö kvalitetsmål.<sup>4</sup> År 2010 beslutade riksdagen om en delvis ny organisation och en ny målstruktur för miljömålsarbetet. Regeringens avsikt var att få till ett mer strukturerat arbete och en mer systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Vidare syftade förändringen till att effektivisera arbetet, förenkla systemet och få en ökad samhälls-ekonomisk effektivitet i arbetet. Förändringen skulle också bidra till en tydligare åtskillnad mellan genomförandet och uppföljningen av miljöpolitiken. Genom att regelbundet följa tillståndet i miljön ville regeringen lägga grunden för ett mer strategiskt åtgärdsarbete på miljöområdet.

Förändringen innebar dels en något förändrad målstruktur på miljöområdet, dels att ansvarsfördelningen förändrades. Det tidigare sektorsansvaret försvann. Det gjorde även ansvaret för övergripande miljömålsfrågor, vilket Riksantikvarieämbetet, Socialstyrelsen och Boverket

---

<sup>4</sup> Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*; Jordbruksutskottets betänkande 1998/99: MJU6 *Miljöpolitiken*; riksdagsskrivelse 1998/99:183.

hade haft. Samtidigt fick tre nya myndigheter ansvar inom miljömålssystemet.<sup>5</sup>

I dag består målstrukturen för miljöarbetet av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och ett antal etappmål. Målstrukturen beskrivs i propositionen på följande sätt:

- Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmålen anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet.<sup>6</sup>

För fördjupad information om målstrukturen hänvisar vi till Naturvårdsverket.<sup>7</sup>

## **2.2 Många nationella aktörer med ansvar inom miljöområdet**

Ansvar för genomförandet och uppföljningen inom miljömålssystemet är fördelat på 25 myndigheter. Länsstyrelserna ansvarar för att genomföra och följa upp miljöarbetet på regional nivå. Kommunerna har ingen formell roll i miljömålssystemet men regeringen anser att kommunernas miljöarbete bör tillvaratas och bli en tydligare del i miljömålssystemet. Naturvårdsverket pekar i den fördjupade utvärderingen 2012 på att huvuddelen av miljöproblemen i Sverige ägs nationellt. Regeringen understryker dock att myndigheternas arbete inte räcker för att målen på miljöområdet ska nås. Det krävs arbete av fler

---

<sup>5</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*; Jordbruksutskottets betänkande 2009/10: MJU25 *Svenska miljömål*; riksdagsskrivelse 2009/10:377.

<sup>6</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*.

<sup>7</sup> För vidare information om målstrukturen på miljöområdet, se [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu).



aktörer. Det arbete som bedrivs av företag, ideella organisationer och medborgarna är avgörande för om målen ska kunna nås.<sup>8</sup>

## **25 myndigheter har ansvar för att genomföra relevanta åtgärder**

25 nationella myndigheter har ett utpekat ansvar för att verka för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.<sup>9</sup> Dessa är

- Boverket
- Exportkreditnämnden
- Försvarsmakten
- Havs- och vattenmyndigheten
- Jordbruksverket
- Kemikalieinspektionen
- Kommerskollegium
- Konsumentverket
- Livsmedelsverket
- Läke­medelsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- Sida
- Sjöfartsverket
- Skogsstyrelsen
- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Statens energimyndighet (Energimyndigheten)
- Strålsäkerhetsmyndigheten

---

<sup>8</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, sid. 52–57.

<sup>9</sup> Uppdraget att bidra till utvecklingen av miljöarbetet saknas i Energimyndighetens instruktion.

- Sveriges geologiska undersökning
- Tillväxtverket
- Trafikverket.
- Transportstyrelsen

Myndigheternas ansvar inom miljömålssystemet framgår av deras respektive instruktion. Enligt instruktionerna ska myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Det innebär att de ska genomföra åtgärder och aktiviteter som syftar till att nå målsättningarna på miljöområdet. Länsstyrelserna har motsvarande uppdrag på regional nivå.

Av propositionen som ledde till förändringen i miljömålssystemet framgår att myndigheterna ska verka för att nå miljömålen inom sina respektive verksamhetsområden. Regeringen understryker också i propositionen att miljöarbetet ska integreras i myndigheternas hela verksamhet.<sup>10</sup>

Ansvar för att genomföra miljöpolitiken innebär att myndigheterna ska använda de styrmedel som de har till sitt förfogande i sin ordinarie verksamhet. Myndigheterna har en långtgående frihet att själva bestämma hur de ska bedriva arbetet med att verka för generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Detta gäller även i hög grad för länsstyrelserna. Myndigheterna har inte fått några särskilda medel för att bedriva miljöarbete utan ska göra detta inom sina ordinarie ekonomiska ramar.

En följd av att myndigheterna ska bedriva sitt miljöarbete inom ramen för sin ordinarie verksamhet är att det kan uppstå målkonflikter. Myndigheterna har inte bara miljömålen att förhålla sig till, utan arbetar även mot flera andra typer av mål. Detta innebär att man i sitt arbete måste göra prioriteringar där miljömålen ställs mot mål på andra områden. Regeringen menar att det är upp till myndigheterna själva att göra sådana avvägningar.

Enligt instruktionen har myndigheterna också ett ansvar för att vid behov lämna förslag för miljöarbetets utveckling. Vilken typ av förslag

---

<sup>10</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, sid. 54–57.

det handlar om och till vem dessa förslag ska lämnas är inte specificerat. Länsstyrelserna har inte denna uppgift. Vidare ska myndigheterna rapportera till Naturvårdsverket om sitt miljöarbete och samråda med dem om vilken rapportering som behövs.

### **Åtta av myndigheterna har även ansvar för uppföljning på nationell nivå**

Åtta av de 25 myndigheterna inom miljömålssystemet är miljömålsansvariga. De ansvarar för att följa upp tillståndet i miljön på nationell nivå. Ansvaret innebär att den miljömålsansvariga myndigheten ska bedöma om de miljö kvalitetsmål som de ansvarar för kommer att kunna nås till 2020. I sin bedömning ska myndigheten avgöra om tillståndet i miljön år 2020 (i vissa fall 2050) kommer att vara sådant att målet är uppnått. Alternativt ska de undersöka om det finns nationella och/eller internationella styrmedel som kommer att möjliggöra åtgärder som i sin tur leder till att man kommer att kunna nå målet. I uppföljningsansvaret ingår däremot inte att följa upp myndigheternas arbete.

För uppföljningen av tillståndet i miljön (måluppfyllelsen) finns en tydlig struktur för hur myndigheterna ska arbeta och vad som ska rapporteras in. Uppföljningsarbetet samordnas av Naturvårdsverket. Det innebär att Naturvårdsverket tar fram riktlinjer för hur de uppföljningsansvariga myndigheterna ska rapportera. Riktlinjerna diskuteras sedan i den samverkansgrupp där alla myndigheter med ansvar inom ramen för miljömålssystemet träffas. I samverkansgruppen ingår även representanter för näringslivet och den ideella sektorn, samt Regional utveckling och samordning i miljömålssystemet (RUS) som representerar länsstyrelserna.

I uppföljningsansvaret ingår att samla in uppgifter om tillståndet i miljön utifrån ett antal specifika indikatorer. Naturvårdsverket har också initierat ett arbete med att ta fram så kallade målmanualer. Syftet med målmanualerna är att få till stånd en mer konsekvent, transparent och robust miljömålsuppföljning där det tydligt går att härleda myndigheternas bedömningar. Målmanualerna anger hur bedömning och uppföljning går till samt vilken myndighet eller funktion som är ansvarig i olika delar av miljö kvalitetsmålet. Det är de miljömålsansvariga myn-

digheterna som har ansvaret för att ta fram och fastställa målmanualerna.

Av uppställningen nedan framgår vilken myndighet som har ansvar för respektive mål.

Myndighet	Miljökvalitetsmål
Naturvårdsverket	Begränsad klimatpåverkan Frisk luft Bara naturlig försurning Skyddande ozonskikt Myllrande våtmarker Storslagen fjällmiljö Ett rikt växt- och djurliv
Havs- och vattenmyndigheten	Ingen övergödning Levande sjöar och vattendrag Hav i balans samt levande kust och skärgård
Boverket	God bebyggd miljö
Jordbruksverket	Ett rikt odlingslandskap
Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Skogsstyrelsen	Levande skogar
Strålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet

Naturvårdsverket har dessutom ett särskilt ansvar för att vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken. Myndigheten ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket ska också vägleda myndigheter med ansvar i miljömålssystemet.

### **Alla myndigheter ska integrera miljöhänsyn i verksamheten**

Utöver arbetet inom miljömålssystemet, som alltså 25 myndigheter är involverade i, har alla statliga myndigheter ett miljöansvar enligt förordningen (2009:907) om miljöledningssystem i statliga myndigheter. I miljöledningssystemet ska myndigheterna integrera frågan om miljöhänsyn i sin verksamhet så att de på ett systematiskt sätt tar hänsyn till sin direkta och indirekta miljöpåverkan. Enligt förordningen ska alla myndigheter ha en miljöpolicy och fastställda miljömål för verksam-

heten. Miljöledningsarbetet ska bidra till en hållbar utveckling och till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås.

### **2.3 Länsstyrelserna ansvarar för att genomföra och följa upp miljö kvalitetsmålen på regional nivå**

Utöver det miljöarbete som bedrivs av de 25 nationella myndigheterna inom ramen för miljömålssystemet ska samtliga 21 länsstyrelser verka för att miljö kvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna ska verka för att de nationella målen får genomslag i respektive län samtidigt som de ska hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar.<sup>11</sup> Regeringen menar att länsstyrelserna har en viktig roll i genomförandet av miljöpolitiken och för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen.<sup>12</sup>

I länsstyrelsernas uppdrag ingår att utifrån samtliga nationella miljömål (förutom målet Levande skogar) besluta om regionala miljömål.<sup>13</sup> I länsstyrelsernas uppdrag ingår också att ge kommunerna vägledning i hur de ska bedriva sitt miljöarbete.<sup>14</sup>

Regeringens intention är att arbetet med miljö kvalitetsmålen genom det regionala miljöarbetet också ska bli en del av det regionala tillväxtarbetet. Genom att miljöarbetet integreras i länsstyrelsernas övriga verksamhet finns möjlighet till en hållbar samhällsutveckling som ska leda till att miljö kvalitetsmålen nås.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Länsstyrelsen ska enligt sin instruktion "verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås, och svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete, verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat." (5 § första stycket 8 förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion).

<sup>12</sup> Proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, sid. 58–62.

<sup>13</sup> Skogsstyrelsen har ansvar för Levande skogar även på regional nivå (proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete).

<sup>14</sup> 5 § första stycket 8 förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

<sup>15</sup> Proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, sid. 58–62.

Uppföljningen av de regionala miljömålen ansvarar länsstyrelserna själva för. Resultatet av uppföljningsarbetet ska länsstyrelserna rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket. De ska även samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.<sup>16</sup>

På regional nivå samarbetar länsstyrelserna genom samverkansorganet Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet (RUS). RUS ska stödja, vägleda och samordna länsstyrelsernas regionala miljöarbete. RUS samordnar också den regionala uppföljningen och redovisningen till Naturvårdsverket samt företräder länsstyrelserna i samverkansgruppen.

---

<sup>16</sup> 5 § andra stycket förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

## 3 Myndigheternas miljöarbete

I detta kapitel sammanfattar vi resultaten av kartläggningen av myndigheternas miljöarbete.

I bilaga 2 redovisar vi en kortfattad sammanställning av det miljöarbete som bedrivs på respektive myndighet (bilagan, ”Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet” finns att hämta på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)). I arbetet med kartläggningen har vi utgått från en gemensam mall där myndigheternas arbete beskrivs på ett likartat sätt. Av bilagan framgår resultaten för varje myndighet, liksom Statskontorets samlade iakttagelser av respektive myndighets arbete.

### 3.1 Utgångspunkter för kartläggningen

I redovisningen av de samlade resultaten av kartläggningen fokuserar vi framför allt på följande aspekter av myndigheternas miljöarbete:

- *Uppdraget*: Hur tolkar myndigheterna sitt uppdrag att verka för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen?
- *Arbetet*: Vilken typ av miljöarbete bedriver myndigheterna? Vilka miljö kvalitetsmål har myndigheterna valt att inrikta sig på? Vilka åtgärder har myndigheterna genomfört och vilka styrmedel har de till sitt förfogande?
- *Organisationen*: Hur är miljöarbetet organiserat och vilka kontakter har myndigheterna med andra aktörer inom ramen för detta arbete?
- *Redovisningen*: Hur redovisar myndigheterna det miljöarbete de bedriver och resultaten av detta arbete? Framgår miljö kvalitetsmålen i redovisningen?

- *Utvecklingen:* Vilken syn har myndigheterna på utvecklingen av det miljöarbete som bedrivs inom ramen för miljömålssystemet? Medverkar myndigheterna till utvecklingen av miljöarbetet?

Vår ambition har varit att för varje aspekt lyfta fram de likheter och olikheter som finns mellan myndigheterna i systemet och deras arbete. I analysen har vi bland annat undersökt om det finns skillnader när det gäller vilken typ av miljöarbete som myndigheterna bedriver och om dessa skillnader i så fall kan förklaras av deras ansvar i miljömålssystemet.

Vi redovisar inte resultaten för varje enskild myndighet, utan analysen utgår från den samlade bilden av myndigheternas roll och arbete inom miljömålssystemet. Däremot använder vi de olika myndigheternas arbete som belysande exempel.

Som redovisas i kapitel 1 baseras kartläggningen och analysen bland annat på den enkätundersökning som vi har genomfört med frågor till samtliga myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet. Enkätundersökningen har även kompletterats med intervjuer. Dessutom har vi gått igenom relevant skriftligt material, till exempel årsredovisningar, verksamhetsplaner och redovisningar av myndigheterna miljöledningsarbete.

Samtliga 25 myndigheter har besvarat enkäten. För samtliga frågor, utom frågor som kan besvaras med ja eller nej, har det funnits möjlighet att ange flera svarsalternativ.

I kartläggningen har vi även belyst det regionala miljöarbetet utifrån intervjuer med företrädare för tre länsstyrelser och underlag från RUS.

## **3.2 Myndigheternas uppdrag inom miljömålssystemet**

Som beskrivs i kapitel 2 har de 25 myndigheterna inom miljömålssystemet olika slags ansvar inom ramen för systemet.



## Det instruktionsenliga uppdraget utgör grunden för miljöarbetet

Samtliga 25 myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet har en skrivning i instruktionen om att myndigheten ska verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Samtliga myndigheter har därför ett genomförandeansvar för att miljöpolitikens intentioner omsätts i faktiskt arbete. Som framgår av tabell 1 uppger 20 av 25 myndigheter att instruktionen utgör en av de främsta utgångspunkterna för myndighetens miljöarbete. 17 av 25 myndigheter utgår ifrån förordningen om miljöledningssystem och 18 av 25 myndigheter tar utgångspunkt i särskilda uppdrag till myndigheten. 14 av myndigheterna utgår ifrån både det instruktionsenliga uppdraget och särskilda uppdrag till myndigheterna.

**Tabell 1** Utgångspunkterna för myndigheternas miljöarbete (antal)

Typ av dokument	
Instruktionen	20
Förordning om miljöledningssystem	17
Särskilda uppdrag till myndigheten	18
Övrigt	8

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet.

Formuleringen i instruktionen om myndigheternas ansvar att verka för att nå målen inom miljömålssystemet varierar något mellan myndigheterna. Genomförandeuppdragen till de 25 myndigheterna kan delas in i tre grupper.

Den första gruppen har i uppdrag att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Den andra gruppen har ett förtydligande i sitt uppdrag som innebär att de inom ramen för sitt verksamhetsområde ska verka för att målen nås. Exempel på myndigheter som hör till den senare gruppen är Tillväxtanalys, Energimyndigheten, Sida och Kommerskollegium. En tredje grupp har ett förtydligande som anger hur regeringen anser att myndighetens genomförandearbete ska bedrivas, exempelvis genom sammanställning av kunskap. Hit hör exempelvis Socialstyrelsen.

## Många myndigheter ser som sin uppgift att påverka hur andra aktörer agerar

Statskontoret frågade de 25 myndigheterna vad de anser att de behöver göra för att fullgöra uppdraget att verka för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Vi frågade särskilt om myndigheten uppfattar att uppdraget är begränsat till att förändra myndighetens direkta miljöpåverkan eller om uppdraget (dessutom) handlar om att driva på utvecklingen genom att få andra aktörer att agera.

**Tabell 2** Vad myndigheterna behöver göra för att uppfylla sitt uppdrag att verka för generationsmålet och miljökvalitetsmålen (antal)

Tolkning av uppdraget	Totalt
Miljöledningssystemet bidrar till ett eller flera miljökvalitetsmål	17
Mer långtgående åtgärder än det arbete som sker inom ramen för miljöledningssystemet	11
Driva på utvecklingen inom ett eller flera miljö-kvalitetsmål genom att påverka hur andra aktörer agerar	19

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet

En majoritet av myndigheterna, 19 av 25, har svarat att de behöver driva på utvecklingen och påverka hur andra aktörer agerar för att fullgöra sitt uppdrag (tabell 2). Av dessa 19 myndigheter har 13 också svarat att de genom sitt miljöledningsarbete bidrar till ett eller flera miljökvalitetsmål.

Sex av myndigheterna anser inte att de har i uppdrag att driva på utvecklingen genom att påverka andra aktörer. Forsvarsmakten är en av dessa myndigheter. Forsvarsmakten menar att den har i uppdrag att säkerställa att miljöledningssystemet bidrar till ökad måluppfyllelse. Arbetet inom miljöledningssystemet är enligt myndigheten främst inriktat på att minska den egna verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan.

Sida är ett annat exempel på en myndighet som har uppgett att den inte ser som sitt uppdrag att driva på utvecklingen mot miljökvalitetsmålen

genom att påverka andra aktörer. Sida arbetar internationellt och har därför svårt att se kopplingen mellan myndighetens arbete och de svenska miljökvalitetsmålen.

Ett tredje exempel är Sjöfartsverket som menar att myndighetens möjlighet att driva på utvecklingen är begränsad både på grund av myndighetens uppdrag och på grund av de få styrmedel som myndigheten förfogar över. Sjöfartsverket påpekar att det finns tre myndigheter med ansvar för att begränsa sjöfartens negativa miljöpåverkan. Transportstyrelsen har ansvar för regelutveckling, Trafikverket har ansvar för den långsiktiga planeringen av sjöfartsinfrastrukturens utveckling och Sjöfartsverket har ansvar för infrastrukturhållningen.

Även Skolverket och Tillväxtverket hävdar att de har liten möjlighet att driva på utvecklingen genom att påverka andra aktörer. Skolverket menar visserligen att man genom att påverka hela skolväsendets förhållningssätt till miljön har möjlighet att bidra positivt till samtliga miljökvalitetsmål. De menar dock att det inte finns någon tydlig koppling mellan skolväsendets verksamhet och något särskilt miljökvalitetsmål. På motsvarande sätt menar Tillväxtverket att myndigheten kan bidra till flera av miljökvalitetsmålen, men att man har liten möjlighet att driva på utvecklingen mot något specifikt mål eftersom näringslivets miljöpåverkan är så mångdimensionell.

### **Målkonflikter finns men kan ofta hanteras**

En möjlig förklaring till varför miljömålen inte nås skulle kunna vara att det finns målkonflikter mellan miljömålen och myndigheternas övriga mål. I vår kartläggning frågade vi myndigheterna om de upplever att det förekommer målkonflikter i deras miljöarbete och om dessa i så fall utgör ett hinder för arbetet.

Så gott som alla 25 myndigheter upplever att det förekommer målkonflikter av något slag. I vissa fall handlar det om konflikter mellan miljömålen och övriga mål för myndighetens verksamhet, i andra fall om konflikter mellan olika miljömål.

Den första typen av målkonflikter rör till exempel frågor där miljömålen står i konflikt med näringspolitiska mål eller näringsintressen. Energimyndigheten upplever målkonflikter då deras uppdrag att verka

för försörjningstrygghet och konkurrenskraftiga villkor på energiområdet ställs mot de miljöpolitiska målen. Exportkreditnämnden upplever å sin sida en konflikt med uppdraget att främja export. Ett annat exempel är Skogsstyrelsen som i hela sin verksamhet ska väga produktions- och miljömålen mot varandra. För Havs- och vattenmyndigheten försvann denna typ av målkonflikt när uppgiften att främja fiskerinäringen flyttades över till Jordbruksverket.

Ytterligare ett exempel på en konflikt mellan miljömålen och verksamhetsmålen rör transportområdet. Myndigheterna på transportområdet har i uppdrag att verka för att de transportpolitiska målen nås. Förutom ett övergripande mål finns det även ett transportpolitiskt funktionsmål och ett transportpolitiskt hänsynsmål. Funktionsmålet avser främst att skapa tillgänglighet för medborgare och näringsliv, medan hänsynsmålet avser att begränsa transportsystemets negativa påverkan på säkerhet, miljö och hälsa. Hänsynsmålet avseende miljö och hälsa tar sin utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Även om det inte finns någon målkonflikt mellan målen inom miljömålssystemet å ena sidan och det transportpolitiska hänsynsmålet å andra sidan, finns det däremot målkonflikter mellan det transportpolitiska funktionsmålet och hänsynsmålet. Att höja hastigheterna på vägarna leder till exempel till ökad tillgänglighet men också till minskad säkerhet och ökad miljöbelastning. Transportmyndigheterna menar dock att det finns väl utvecklade metoder och principer för att göra dessa avvägningar på transportområdet.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys har lyft fram liknande målkonflikter, främst mellan målen om begränsad miljöpåverkan och uppdraget att skapa förutsättningar för gynnsam näringslivstillväxt. Kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan är dock högst beroende av vilka branscher som växer. Tillväxt inom miljödrivna marknader kan till exempel leda till en positiv effekt för miljön.

Den andra typen av målkonflikter uppstår när myndigheternas verksamhet påverkar olika miljö kvalitetsmål på olika sätt. Ett exempel från Energimyndigheten gäller utbyggd vattenkraft som kan ha en positiv effekt på målet om begränsad klimatpåverkan, men en negativ effekt på målet om levande sjöar och vattendrag eftersom det påverkar livet i de vattendrag som byggs ut.

Myndigheterna är tydliga med att målkonflikter förekommer och att det får konsekvenser för verksamheten. Däremot är det ingen av myndigheterna som anger att målkonflikterna är ett hinder för deras miljöarbete. Om och när målkonflikter uppstår rör det sig ofta om faktiska situationer i projekt eller verksamheter där myndigheterna försöker finna en lösning.

I kartläggningen har vi dock sett få exempel på att myndigheterna på ett strukturerat sätt har analyserat eventuella målkonflikter eller synergieffekter mellan olika mål. Energimyndigheten är en av få myndigheter som har redovisar hur man ser att miljö kvalitetsmålen förhåller sig till verksamhetens övriga mål. De har tagit fram en särskild skrift om myndighetens roll i miljömålssystemet.<sup>17</sup>

### **Allt miljöarbete utgår inte från miljömålssystemet**

Regeringen menar att miljö kvalitetsmålen är så omfattande att allt miljöarbete som myndigheterna bedriver bidrar till att målen nås. Synsättet innebär att det alltså inte är möjligt för myndigheterna (eller någon annan aktör) att bedriva någon form av miljöarbete som inte bidrar till att något av miljö kvalitetsmålen nås.

Resultaten av vår kartläggning visar emellertid att myndigheterna i liten utsträckning kopplar sitt miljöarbete till miljömålssystemet. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är två exempel på myndigheter där miljömålssystemet inte nämns alls i myndighetens årsredovisning. Att miljömålssystemet inte berörs i myndigheternas externa redovisningar behöver dock inte innebära att de inte arbetar med miljöfrågor, utan enbart att de inte redovisar sitt uppdrag att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.

Det kan finnas flera förklaringar till att myndigheterna inte kopplar sitt miljöarbete till miljömålssystemet. Till exempel kan myndigheten ha andra miljörelaterade uppgifter enligt instruktionen, regleringsbrevet eller det internationella regelverk som den redovisar mot i första hand.

Exempel på detta är Exportkreditnämndens uppdrag att arbeta med ansvarsfullt företagande (Corporate Social Responsibility) utifrån

---

<sup>17</sup> Energimyndigheten (ET 2011:35) *Energimyndighetens roll i miljömålssystemet*.

OECD:s rekommendationer och Sidas uppdrag att tillämpa regeringens policy för miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete. Ett annat exempel är Kommerskollegium, vars miljöarbete utgår från uppdraget att integrera frågor om hållbar utveckling i verksamheten och myndighetens interna ramverk för hur handel och hållbar utveckling förhåller sig till varandra.

Flera myndigheter menar att miljömålen kan sorteras in under myndighetens övriga verksamhetsmål. Ett exempel är det uppdrag som samtliga trafikmyndigheter har att verka för att de transportpolitiska målen nås. Ett av dessa mål anger uttryckligen att myndigheterna ska verka för att generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås. Miljömålen kan med andra ord anses vara ”inbakade” i de transportpolitiska målen. På motsvarande sätt utgår Energimyndigheten från att målen inom miljömålssystemet som har beröring med energi är desamma som de energipolitiska målen

En anledning till att myndigheter bedriver sitt miljöarbete utifrån andra utgångspunkter än miljömålssystemet är att ansvaret i miljömålssystemet upplevs som otydligt och svårtolkat. Miljömålen är också i regel mindre konkreta än övriga verksamhetsmål och därutöver finns inga särskilda återrapporteringskrav inom miljömålssystemet. Miljömålen framstår inte heller alltid som relevanta för myndighetens verksamhet. Det gäller särskilt för myndigheter som, likt Sida och Exportkreditnämnden, primärt arbetar internationellt.

### **3.3 Avgränsningar och prioriteringar i myndigheternas miljöarbete**

I kartläggningen har vi belyst vilken typ av miljöarbete som myndigheterna bedriver med utgångspunkt i sitt uppdrag. Vi har bland annat kartlagt vilka miljö kvalitetsmål som myndigheterna har valt att prioritera, vilka slags aktiviteter och åtgärder som myndigheterna har genomfört och vilka styrmedel som myndigheterna har till sitt förfogande i miljöarbetet.

## **Vissa miljö kvalitetsmål är mer i fokus för myndigheternas miljöarbete än andra**

Uppdraget att verka för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen är formulerat så att det inte pekar ut specifika miljö mål för en enskild myndighet.<sup>18</sup> I den bakomliggande propositionen finns det en formulering om att ansvaret gäller inom respektive myndighets verksamhetsområde.<sup>19</sup> Vad som avses med myndighetens verksamhetsområde är dock upp till respektive myndighet att själv definiera.

I vår enkätundersökning frågade vi myndigheterna vilka miljö mål de själva uppfattar att de ska bidra till. Av tabell 5 framgår att 22 av 25 myndigheter menar att de verkar för generationsmålet, 21 myndigheter svarar att de verkar för Begränsad klimatpåverkan och 18 svarar att de verkar för Giftfri miljö. Storslagen fjällmiljö, Myllrande våtmarker, Skyddande ozonskikt och Säker strålmiljö är de miljö kvalitetsmål som minst antal myndigheter uppger att de arbetar med.

---

<sup>18</sup> Detta är den generella skrivningen. Det finns exempel på utpekat ansvar för specifika mål eller "delmål", exempelvis Sveriges geologiska undersökning och delmålet om efterbehandling av förorenade områden inom miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

<sup>19</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljö mål – för ett effektivare miljöarbete*, sid. 54.

**Tabell 3 Myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen (antal)**

Miljö kvalitetsmål	Totalt
Generationsmålet	22
Begränsad klimatpåverkan	21
Giftpri miljö	18
God bebyggd miljö	17
Levande sjöar och vattendrag	17
Frisk luft	16
Hav i balans samt levande kust och skärgård	15
Bara naturlig försurning	14
Grundvatten av god kvalitet	13
Ingen övergödning	13
Ett rikt växt- och djurliv	12
Rikt odlingslandskap	12
Levande skogar	10
Storslagen fjällmiljö	9
Myllrande våtmarker	8
Skyddande ozonskikt	5
Säker strålmiljö	5

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet

Av de 25 myndigheterna har endast två angett att de arbetar med samtliga miljö kvalitetsmål (Skolverket och Boverket). En av myndigheterna har angett att den endast arbetar med generationsmålet (Sida). I genomsnitt arbetar myndigheterna med åtta miljö kvalitetsmål, men spridningen är stor. I myndigheternas skriftliga redovisningar syns dock betydligt färre mål i förhållande till de som myndigheterna har uppgett i sina enkätsvar. Vissa tar inte upp några mål i redovisningarna över huvud taget.

### **Oklara grunder för prioritering av miljö kvalitetsmål**

I årsredovisningarna, verksamhetsplanerna, miljöredovisningarna och annan dokumentation där myndigheterna menar att deras miljöarbete redovisas, framgår mycket sällan varför myndigheterna har valt att prioritera arbetet med vissa miljömål. Det finns få exempel, Energi-myndigheten är ett, där myndigheten har dokumenterat varför den valt att prioritera att arbeta med vissa mål men inte andra. Riksantikvarie-



ämbetet är ett annat exempel. Läkemedelsverket har initierat ett arbete för att kartlägga vilka mål man ska arbeta med framöver.

Regeringen har preciserat vilka miljö kvalitetsmål som myndigheterna på transportområdet främst ska arbeta med. I den transportpolitiska propositionen från 2009 anger regeringen dessutom inriktningen för detta arbete. Här preciserar regeringen de sex miljö kvalitetsmål som man menar har tydligast koppling till transportsystemet.<sup>20</sup> Av de tre myndigheter på transportområdet som vi har varit i kontakt med upp gav Trafikverket och Transportstyrelsen att de *inte* valt att avgränsa miljöarbetet till endast de mål som regeringen preciserar. Sjöfartsverket koncentrerar sig däremot på färre mål och väljer att fokusera på de mål som myndigheten anser sig ha möjlighet att påverka.

### **Miljömålsansvariga myndigheter arbetar djupare men smalare**

En uppfattning som finns bland myndigheterna är att vissa av dem har egna mål som man ansvar för, medan andra inte har det. Att ha ett eget mål är då synonymt med att vara ansvarig för att följa upp ett specifikt mål. Myndigheterna har tolkat detta som att man också har ett genomförandeansvar för de egna målen.

I linje med denna tolkning finns det en tydlig skillnad mellan miljömålsansvariga myndigheter och övriga myndigheter med ansvar i miljömålssystemet när det gäller hur många mål som myndigheterna arbetar med. De myndigheter som har ansvar för att följa upp tillståndet i miljön för ett eller flera mål ser dessa mål i första hand som "sina" och inriktar även sitt genomförandearbete på dessa. Undantaget är Jordbruksverket som, förutom "sitt" mål om ett Rikt odlingslandskap, redovisar att man arbetar med miljö kvalitetsmålen en Giftfri miljö, Ingen övergödning, Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker utifrån argumentet att deras huvudsakliga verksamhet berör även dessa mål.

Myndigheter som enbart har ett genomförandeansvar arbetar bredare, men även bland dessa myndigheter görs en prioritering av vilka mål myndigheten arbetar med.

---

<sup>20</sup> Proposition 2008/2009 *Mål för framtidens resor och transporter*.

## Många myndigheter arbetar med information och kunskapsutveckling

På frågan om vilken typ av aktiviteter som de 25 myndigheterna har ägnat sig åt under 2012 för att genomföra sitt miljöarbete menar 23 av dem att de jobbat med kunskapsutveckling. 20 myndigheter svarar att de har jobbat med informationsaktiviteter.

Uppföljning är en annan vanlig aktivitet. 17 av de 25 myndigheterna svarar att de har ägnat sig åt uppföljning under 2012. Åtta av de 25 myndigheterna i miljömålssystemet har ett utpekat uppföljningsansvar inskrivet i sin instruktion. Samtliga av dessa uppger att de under 2012 arbetade med uppföljning inom ramen för sitt genomförandansvar.

**Tabell 4** Vilken typ av aktiviteter/åtgärder har myndigheten ägnat sig åt under 2012 och planerar under 2013 (antal)

Typ av aktivitet	Genomfört 2012	Planerar 2013
Kunskapsutveckling	23	22
Information	20	21
Uppföljning	17	22
Regelutveckling	13	14
Tillsyn	11	10
Forskning- och utveckling	11	11
Tillståndsgivning	7	7
Övrigt	13	13

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet

En annan typ av aktiviteter som myndigheterna bedriver är att utforma och utveckla regler och utöva tillsyn. Det finns en tydlig skillnad mellan uppföljningsmyndigheterna och de övriga genomförandemyndigheterna när det gäller dessa två aktiviteter. Alla åtta myndigheter som har ansvar för uppföljning av ett eller flera miljö kvalitetsmål arbetar med regelutveckling och sju av åtta bedriver tillsyn. Det är inte lika vanligt med tillsyn bland myndigheterna utan uppföljningsansvar.

## Myndigheterna förfogar inte över alla styrmedel

Skillnaden i vilken typ av aktiviteter myndigheterna bedriver kan till viss del förklaras av vilken typ av styrmedel de har tillgång till och mandat att använda. Naturvårdsverket har i den fördjupade utvärderingen pekat på att en anledning till att man inte kommer att nå miljö-

kvalitetsmålen är att myndigheterna saknar styrmedel.<sup>21</sup> Som framgår av tabell 7 menar 23 av 25 myndigheter att de har möjlighet att arbeta med informativa styrmedel. 18 av 25 myndigheter svarar att de kan arbeta med frågan om att utveckla regler och föreskrifter inom sitt område. Däremot har endast hälften av dessa 18 myndigheter som bedrivit någon form av regelutvecklande aktiviteter under 2012.

**Tabell 7** Vilken typ av styrmedel har myndigheterna till förfogande för sitt miljöarbete (antal)

Typ av styrmedel	Totalt
Ekonomiska	12
Informativa	23
Regler och föreskrifter	18
Tillståndsprövning	10

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet

De åtta uppföljningsansvariga myndigheterna använder i hög utsträckning de styrmedel de har till sitt förfogande. De myndigheter som endast har ett genomförandeansvar använder sig däremot i mindre utsträckning av de styrmedel som de har till sitt förfogande.

### **3.4 Organisation av myndigheternas miljöarbete**

Nästa område som Statskontoret har undersökt i kartläggningen är hur myndigheterna har valt att organisera sitt arbete. En särskild aspekt som vi har tittat på är huruvida miljöarbetet är en integrerad del av myndighetens verksamhet. I vår kartläggning har vi därför sökt efter det miljöarbete som myndigheterna redovisat att de bedriver inom ramen för miljömålssystemet. Vi har även kartlagt vilka kontakter som myndigheterna har med andra aktörer inom ramen för detta arbete.

<sup>21</sup> Naturvårdsverket (2012) *Steg på vägen. För djupad utvärdering av miljömålen 2012.*

## **Tydlig organisation för uppföljning, men inte för genomförande**

I våra kontakter med de myndigheter som har ansvar inom miljömålssystemet framträder olika bilder av hur de har valt att organisera sitt miljöarbete. Det har framför allt visat sig att det är stor skillnad mellan hur myndigheterna har organiserat sitt genomförande- respektive uppföljningsarbete.

Miljömålssystemet är till sin konstruktion tänkt att vara ett system för såväl genomförande som uppföljning av miljöpolitiken. Det finns dock inga särskilda medel avsatta inom miljömålssystemet för att genomföra eller för att följa upp miljöpolitiken på nationell nivå. Naturvårdsverket har däremot möjlighet att lägga resurser på miljömålsuppföljning inom ramen för anslaget till miljöövervakning. Myndigheterna ska i övrigt genomföra sitt uppdrag inom ramen för den ordinarie verksamheten.<sup>22</sup>

En bild som framträder är att det finns en tydlig organisation för uppföljningsarbetet för myndigheter med ansvar för uppföljning av ett eller flera miljö kvalitetsmål. Dels har Naturvårdsverket i rollen som samordnare en tydlig organisation för samordning av allt uppföljningsarbete. Dels har de uppföljningsansvariga myndigheterna (inklusive Naturvårdsverket) en miljömålssamordnare eller någon liknande funktion som har ansvar för uppföljningsarbetet. Samordnarna representerar också sina myndigheter i Naturvårdsverkets samrådsgrupp och det är dessa personer som Naturvårdsverket har kontakt med för att diskutera utformningen av uppföljningen.

För genomförandearbetet finns det däremot inte någon motsvarande urskiljbar organisation, varken på Naturvårdsverket eller på de övriga myndigheterna inom systemet. Även här skiljer dock de myndigheter som är uppföljningsansvariga ut sig. De myndigheterna har en tydligare karaktär av ”miljömyndigheter” än de övriga 17 myndigheterna inom systemet. De definierar därför i större utsträckning all verksamhet, utom viss stödverksamhet, som miljöarbete och därmed även som genomförandearbete. Organisationen för genomförandearbetet i dessa myndigheter blir därmed integrerad i den ordinarie organisationen.

---

<sup>22</sup> Länsstyrelserna har vissa medel genom anslag från Naturvårdsverket för att följa upp tillståndet i miljön.

Vår kartläggning visar alltså att det inom ramen för miljömålssystemet finns ett tydligt system för uppföljningen av tillståndet i miljön. Naturvårdsverket bedriver ett aktivt arbete med att samordna myndigheternas arbete, både vad gäller den fördjupade utvärderingen och de årliga uppföljningarna. För att genomföra uppföljningen har de uppföljningsansvariga myndigheterna avsatt resurser, ofta två till tre årsarbetskrafter (på Naturvårdsverket något fler, eftersom myndigheten har ansvar för att följa upp sju miljö kvalitetsmål).<sup>23</sup>

För genomförandeansvaret finns det däremot inte motsvarande organisation. I dag finns begränsad kunskap om omfattningen på genomförandearbetet och vilken typ av arbete som myndigheterna bedriver. Ett resultat av vår kartläggning är att det är svårt att avgöra omfattningen. Det beror i första hand på att genomförandearbetet, till skillnad från uppföljningsarbetet, inte redovisas som miljömålsarbete.

### **Många olika sätt att organisera arbetet**

Bland de 17 myndigheter som enbart har ett genomförandeansvar är miljöarbetet organiserat på olika sätt. En organisationsform som förekommer är att man har en centralt placerad miljöstrateg eller liknande befattning. Livsmedelsverket och Socialstyrelsen är två exempel på myndigheter med denna organisationsform. Andra organisationsformer förekommer också. Konsumentverket har till exempel svarat att miljöfrågorna är integrerade i hela verksamheten, men att en av myndighetens enheter har ett utpekad samordningsansvar.

Miljöarbetet är i flera fall uppdelat på olika typer av funktioner. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har till exempel svarat att de utsett en miljösamordnare som framför allt har ansvaret för miljöledningssystemet. I de delar av verksamheten som har en direkt miljöpåverkan finns det dessutom särskilda miljöhandläggare.

Energimyndigheten har uppgett att en av analysenheterna har ansvaret för miljömålsarbetet. Arbetet med myndighetens indirekta och direkta miljöpåverkan är dock placerat på avdelningen för verksamhetsutveckling och stöd.

---

<sup>23</sup> Uppgiften baseras på muntliga kontakter med de åtta myndigheter som har ansvar för uppföljning av ett eller flera miljö kvalitetsmål.

## **Kontakter mellan myndigheter och med andra aktörer**

Vi frågade de 25 myndigheterna om vilka kontakter de har med andra aktörer när de bedriver sitt miljöarbete. Myndigheterna svarade att de i första hand har kontakt med andra nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Det är tydligt att vissa myndigheter har kontakter med fler myndigheter och aktörer än andra. De myndigheterna som har uppföljningsansvar för ett eller flera miljö kvalitetsmål har kontakt med fler myndigheter än de som endast har genomförandeansvar. Samverkan sker ofta inom ramen för gemensamma uppdrag, medan det är mer ovanligt att myndigheterna samverkar på eget initiativ.

Flera av de 25 nationella myndigheterna svarar att de har kontakt med regionala myndigheter (länsstyrelser) inom ramen för sitt miljöarbete. Ofta går denna kontakt via RUS, men myndigheterna inom miljömåls-systemet har också direkta kontakter med enskilda länsstyrelser. Skogsstyrelsen som tillsammans med länsstyrelserna har ansvar för uppföljning av de regionala miljömålen har till exempel svarat att de ofta har kontakter direkt med länsstyrelserna. Naturvårdsverket har uppgett att de har kontakter med länsstyrelserna eftersom de använder deras uppföljning i sin redovisning.

Andra exempel på myndigheter som har kontakter på regional nivå är Sveriges geologiska undersökning och Havs- och vattenmyndigheten som har direktkontakt med vattenmyndigheterna, vilka utgörs av en länsstyrelse i varje vattendistrikt. På energiområdet samverkar Energi-myndigheten med de regionala energikontoren och med länsstyrelserna. Nationella och regionala myndigheter kan också genomföra gemensamma projekt. Exempelvis har Strålsäkerhetsmyndigheten och länsstyrelserna gemensamt tagit fram ett informationsmaterial om hur man minskar UV-exponeringen på lekplatser.

Myndigheterna ser kommunerna som viktiga aktörer för att miljöarbetet ska få genomslag. Exempelvis har flera myndigheter lyft frågan vilka konsekvenser kommunerans tolkning av plan- och bygglagen får för miljön. Hur kommunerna bedriver sitt miljöarbete påverkar genomslaget av de nationella myndigheternas arbete. Myndigheternas kontakter med enskilda kommuner består primärt i kontakter i specifika ären-

den. Kontakterna handlar ofta om att praktiskt lösa ett ärende som ger uttryck för en målkonflikt mellan två politikområden. Vissa myndigheter har även direkta kontakter med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Myndigheterna uppger att de utöver andra myndigheter också har kontakter med intresseorganisationer, näringslivet och företrädare för universitet och högskolor. Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Jordbruksverket är exempel på myndigheter som har omfattande kontakter med branschorganisationer. Skogsstyrelsen har genom sina sektorsråd också organiserade kontakter med skogsnäringen och intresseorganisationer. Det finns också myndigheter, som till exempel Sveriges geologiska underökning, som anställer personer med forskarbakgrund. Detta bidrar till aktiva forskarkontakter.

Kartläggningen av myndigheternas kontakter visar alltså att det finns en omfattande samverkan mellan myndigheter inom och även utanför miljömålssystemet. Däremot är de få som anger att samverkan är direkt kopplad till arbetet inom miljömålssystemet.

### **3.5 Redovisningen av myndigheternas miljöarbete**

I kartläggningen har vi också belyst hur myndigheterna valt att redovisa det miljöarbete som bedrivs. Bland annat har vi kartlagt i vilken utsträckning som generationsmålet och miljö kvalitetsmålen omnämns i myndigheternas redovisning.

#### **Otydlig redovisning av innehållet i det genomförda arbetet**

Uppdraget att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås står inskrivet i myndigheternas instruktion och ska därför redovisas i årsredovisningens resultatredovisning.

**Tabell 5** Var myndigheterna redovisar innehållet i sitt miljöarbete (antal)

Typ av dokument	Totalt
Årsredovisning	22
Verksamhetsplan	21
Handlingsplan/dokumentation av miljöledningsarbete	19
Annan dokumentation	10

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet

På frågan om var myndigheterna redovisar vad deras miljöarbete innehåller svarar 22 av 25 myndigheter att det sker i årsredovisningen (se tabell 3). Efter att ha gått igenom årsredovisningarna för 2012 kan vi dock konstatera att redovisningen av myndigheternas miljöarbete och framförallt hur detta arbete kopplar till miljömålssystemet är bristfällig. Exempelvis finns det sällan rubriker som pekar på att det rör sig om myndighetens miljöarbete eller arbete inom miljömålssystemet. I de fall sådana finns avser redovisningen i allmänhet myndighetens uppföljningsarbete och inte genomförande. I vissa fall finns det rubriker som hänvisar till enskilda miljö kvalitetsmål. Det är dock endast i ett fåtal fall som man på ett enkelt sätt kan hitta en systematisk redovisning av myndighetens miljöarbete och hur detta arbete bidrar till miljö kvalitetsmålen.

I de fall myndigheterna redovisar sitt miljöarbete inom miljömålssystemet i resultatdelen av årsredovisningen är det dessutom ofta de administrativa aspekterna av miljömålssystemet som lyfts fram, till exempel deltagande i Miljömålsforum och bidrag till Naturvårdsverkets arbete med den fördjupade utvärderingen. Konsumentverket och Kommerskollegiums årsredovisningar är exempel på detta. De myndigheter som är ansvariga för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen fokuserar i stor utsträckning på arbetet kring detta i årsredovisningen.

Av tabell 3 framgår att 21 av 25 myndigheter dessutom har svarat att de redovisar sitt miljöarbete i sin verksamhetsplan. Vår analys av myndigheternas verksamhetsplaner ger ett liknande resultat som vår analys av årsredovisningarna. Det går alltså sällan att se i verksamhetsplanerna hur myndigheterna tagit sig an uppgifterna inom miljömålssystemet.



Enligt enkätsvaren redovisar också 19 av 25 myndigheter sitt miljöarbete genom dokumentationen av miljöledningsarbetet. Vi har analyserat 2012 års miljöredovisningar utifrån vilken typ av miljöarbete som myndigheten lyfter fram.<sup>24</sup> I sina redovisningar lyfter myndigheterna främst fram de direkta miljöeffekterna av sin verksamhet. En rad myndigheter har visserligen lyft fram verksamhetens indirekta miljöeffekter, men få av dem har kopplat miljöpåverkan till miljömålen. Livsmedelsverket och Strålsäkerhetsmyndigheten är dock två exempel på myndigheter som har gjort en sådan koppling.

### **Begränsad redovisning av miljöarbetets resultat**

De flesta av myndigheterna menar att resultaten av miljöarbetet framgår av årsredovisningen. Vår genomgång av myndigheternas årsredovisningar visar dock att det endast finns enstaka exempel på myndigheter som redovisar resultaten av sitt arbete inom miljömålssystemet på ett tydligt sätt.

Jordbruksverket är ett sådant exempel. Myndigheten redovisar i årsredovisningen prestationerna av sitt miljöarbete. Av årsredovisningen framgår också hur dessa prestationer relaterar till de miljö kvalitetsmål som främst berör myndigheten. Exempel på prestationer som redovisas är rådgivning, ekonomiskt stöd, försöks- och utvecklingsverksamhet samt utvärdering och analys. Jordbruksverket redovisar också effekter i förhållande till preciseringar av respektive miljö kvalitetsmål.

**Tabell 6** Var resultaten av myndigheternas miljöarbete redovisas (antal)

Typ av dokument	Totalt
Årsredovisning	20
Andra externa dokument	23
Endast internt på myndigheten	4
Ingen rapportering	0

Kommentar: På frågan kan myndigheten ange flera alternativ. N=25.

Källa: Statskontorets enkät till myndigheter inom miljömålssystemet

<sup>24</sup> Undantaget är Försvarsmaktens miljöredovisning. Den fanns inte tillgänglig vid genomförandet av kartläggningen.

Resultaten av myndighetens miljöarbete redovisas också i andra externa dokument, exempelvis i redovisningar av särskilda regeringsuppdrag till myndigheterna.

Transportstyrelsen har under 2012 tagit fram en handlingsplan för sitt miljömålsarbete. I handlingsplanen redovisas bland annat vilka miljö kvalitetsmål som myndigheten prioriterar. Det framgår däremot inte av handlingsplanen hur resultaten av myndighetens arbete kommer att redovisas.

### **3.6 Få förslag lämnas på hur miljöarbetet kan utvecklas**

I kartläggningen av myndigheternas arbete har vi även undersökt hur myndigheterna hanterar uppgiften att lämna förslag på hur miljöarbetet kan utvecklas. Detta är en uppgift som samtliga myndigheter, utom Energimyndigheten, har enligt sin instruktion. Energimyndigheten har dock tolkat sin uppgift som att man kan lämna förslag om det finns behov av detta.

Statskontorets kartläggning visar att myndigheterna lämnar förslag på hur miljöarbetet kan utvecklas på fyra sätt. Förslag lämnas genom direkta kontakter med Regeringskansliet, genom svar på regeringsuppdrag som lämnas till myndigheterna, genom remissförfarandet eller genom Naturvårdsverket och arbetet med den fördjupade utvärderingen.

Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning är exempel på myndigheter som lämnat förslag inom ramen för särskilda uppdrag eller på eget initiativ. Det finns också exempel på myndigheter som har lämnat förslag på hur de egna styrmedlen kan utvecklas.

En samstämmig bild från myndigheterna är att den fördjupade utvärderingen från 2008 användes för att lämna förslag. I den fördjupade utvärderingen 2012 fanns däremot ett tydligt medskick från Naturvårdsverket att myndigheterna inte skulle lämna förslag genom den fördjupade utvärderingen. Detta ledde till att vissa myndigheter blev osäkra

på om i vilken form och till vem myndighetens eventuella förslag ska lämnas.

Det finns exempel på myndigheter som har lämnat förslag genom de underlag och det arbete som myndigheterna bedrivit tillsammans med Miljömålsberedningen för att ta fram etappmål för vissa områden. Det gäller bland annat Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten samt Livsmedelsverket.

### **3.7 Ett regionalt perspektiv på miljömålsarbete**

Utöver de nationella myndigheternas miljöarbete ska samtliga länsstyrelser verka för att nå miljökvalitetsmålen. Vi har belyst miljöarbetet på regional nivå med exempel från länsstyrelserna i tre län, Skåne, Örebro och Norrbotten. Bilden av länsstyrelsernas arbete skiljer sig inte markant från bilden av de nationella myndigheternas arbete. Även om länsstyrelserna på många sätt är en mer homogen grupp, till exempel eftersom uppdraget är detsamma för alla, finns det också stora skillnader mellan de olika regionala myndigheterna.

#### **Det instruktionsenliga uppdraget är utgångspunkten även för länsstyrelserna**

Det instruktionsenliga uppdraget är enligt länsstyrelserna den främsta utgångspunkten för myndigheternas miljöarbete. Förordningen om miljöledningssystem och särskilda uppdrag till myndigheten är också viktiga utgångspunkter.<sup>25</sup> Enligt instruktionen ska länsstyrelserna verka för att nå miljökvalitetsmålen. Länsstyrelserna har också ansvar för att följa upp tillståndet i miljön och miljöarbetet på regional nivå, ett arbete som i hög grad sker samordnat regionalt och nationellt. I miljömålsuppdraget ingår även att besluta om regionala miljömål genom regional anpassning av de nationella miljökvalitetsmålen. I instruktionen står det att länsstyrelserna vid behov ska ge stöd till kommunerna. Länsstyrelserna har däremot inte i uppgift att lämna förslag på hur miljöarbetet ska kunna utvecklas.

---

<sup>25</sup> Enkät svar/intervju.

## Länsstyrelserna ska driva på utvecklingen

Statskontoret frågade länsstyrelserna vad de anser att de behöver göra för att fullfölja uppdraget att verka för att nå miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsernas svar är att de behöver påverka hur andra aktörer agerar. Att miljömålen integreras i den egna verksamheten lyfts också fram som något som har stor betydelse. Länsstyrelserna menar också att de genom sitt miljöledningsarbete bidrar till miljökvalitetsmålen.<sup>26</sup>

Att länsstyrelserna ska ha en pådrivande roll framgår också av skrivningen i instruktionen om att länsstyrelserna ska stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen.<sup>27</sup> Regeringen menar att länsstyrelserna ska bidra till miljöarbetet genom att integrera det som en del i det regionala tillväxtarbetet.<sup>28</sup>

## Målkonflikter kan inte alltid hanteras

Även länsstyrelserna uppger att det finns många exempel på målkonflikter och konfliktområden. Konflikter kan uppstå både mellan miljömålen och andra politiska mål av betydelse för regionen och mellan olika miljömål. I den fördjupade utvärderingen från 2012 diskuteras målkonflikter, synergier och regional rådighet vad gäller måluppfyllelse på regional nivå.

Ett exempel på ett område där det kan uppstå konflikter mellan miljömålen och andra mål är gruvnäringen.<sup>29</sup> Ett annat område är bostadsbyggande. Länsstyrelsen i Skåne anser att en förtätning av befintliga stadsstrukturer är en förutsättning för att regionen ska kunna växa. Här uppstår dock en konflikt eftersom innerstadslägen ofta leder till trafikrelaterade miljöproblem i form av till exempel buller eller luftföroreningar.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Enkät svar/intervju.

<sup>27</sup> 5 § första stycket 8 (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>28</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål för ett effektivare miljöarbete*, sid. 58.

<sup>29</sup> Enkät svar

<sup>30</sup> Länsstyrelsen Skåne *Årsredovisning 2012*, sid. 57.

Länsstyrelserna arbetar med att balansera denna typ av konflikter men menar att mandatet att fatta beslut som kan lösa konflikterna ofta ligger hos andra aktörer.

### **Alla länsstyrelserna arbetar i princip med alla mål**

Vår kartläggning visar att alla länsstyrelser arbetar med i princip alla miljökvalitetsmål. De mål som enskilda länsstyrelser inte arbetar med är mål som de har bedömt att de i väldigt liten utsträckning är berörda av. Till exempelvis arbetar Örebro inte med målen om Hav i balans samt levande kust och skärgård och Storslagen fjällmiljö. Skåne arbetar inte heller med målet Storslagen fjällmiljö.

### **Länsstyrelserna arbetar med många typer av aktiviteter och styrmedel**

Länsstyrelserna har en bred verksamhet och bedriver flera typer av aktiviteter för att genomföra sitt miljöarbete. Länsstyrelserna uppger att man arbetar med uppföljning, information, tillsyn, tillståndsgivning och kunskapsutveckling. Det finns också exempel på länsstyrelser som uppger att man arbetar med regelutveckling (Örebro) och forskning (Norrbotten).<sup>31</sup> Länsstyrelserna har flera olika typer av styrmedel till sitt förfogande i sitt miljöarbete. De kan använda sig av ekonomiska styrmedel (i form av medelsfördelning), informativa styrmedel (i form av till exempel råd och stöd till kommunerna) och administrativa styrmedel (inom ramen för till exempel tillståndsprövning och tillsyn).<sup>32</sup>

Tillsynen enligt miljöbalken anses som ett av de viktigaste verktygen för att nå miljökvalitetsmålen och där målen är en viktig prioriteringsgrund för såväl naturvård som tillsyn och tillsynsvägledning.<sup>33</sup>

Länsstyrelserna bidrar också i ökad utsträckning till samverkan mellan regionala aktörer och kommuner. Detta kan enligt länsstyrelserna vara viktigt för att stimulera olika aktörer att genomföra åtgärder på frivillig

---

<sup>31</sup> Enkät/intervju.

<sup>32</sup> Enkät svar och muntlig information vid intervju 2013-05-29

<sup>33</sup> Länsstyrelsen i Örebro län *Årsredovisning 2012*, sid. 93 och sid. 99.

väg och bidra till normbildning utifrån miljö kvalitetsmålen. Denna ”nätverksstyrning” kräver ofta nya arbetssätt hos länsstyrelsen.<sup>34</sup>

### **En stor del av länsstyrelsernas verksamhet är miljöarbete**

Det finns överlag en tydlig organisation för uppföljningsarbetet inom länsstyrelserna. De har miljömålssamordnare som ansvarar för att samordna uppföljning och utvärdering av samtliga miljö kvalitetsmål. Det finns också utpekade kontaktpersoner för samtliga mål. De har även ansvar för uppföljningen av sina respektive mål.

För genomförandearbetet finns däremot inte en lika tydlig organisation. Detta kan bero på att länsstyrelserna, i likhet med de nationella miljömålsmyndigheterna, har en ”miljömyndighetskaraktär”. En stor del av länsstyrelsernas verksamhet definieras därför som miljöarbete och sker inom den ordinarie organisationen. Genomförandearbetet organiseras därför inte separat.

Ett exempel på hur genomförandet utgör en del av ordinarie verksamhet är att miljömålsaspekter integreras i den ordinarie ärendehandläggningen. Ett annat är att länsstyrelsen verkar för att miljö kvalitetsmålen nås genom till exempel arbetet med prövningar och tillsynen av miljöfarliga verksamheter.<sup>35</sup>

I länsstyrelsernas uppdrag har betoningen på genomförandearbetet blivit tydligare, exempelvis genom att de förväntas ta fram åtgärdsprogram och bedriva arbetet i linje med åtgärdsprogrammen. I arbetet ingår också att stödja integreringen av miljö målen i olika verksamheter.

### **Ökat fokus på åtgärder och åtgärdsprogram**

Sedan arbetet med att ta fram regionala miljö mål har tonats ner något fokuserar nu länsstyrelserna mer på åtgärdsprogrammen som tas fram som en följd av miljömåluppdraget. Varje län formulerar sitt eget åtgärdsprogram och de fungerar ofta som ett övergripande miljöprogram för länet.

---

<sup>34</sup> Uppgifter från RUS i e-post 2013-06-11.

<sup>35</sup> Länsstyrelsen i Norrbottens län *Årsredovisning 2012*, sid. 89–90.

Man har nu påbörjat ett gemensamt utvecklingsarbete för att skapa gemensamma metoder för arbetet med åtgärdsprogrammen och en samsyn kring vad arbetet med åtgärdsprogram innebär.

### **Miljöarbetet redovisas i årsredovisningen**

Länsstyrelserna uppger att de redovisar sitt miljöarbete i årsredovisningen, verksamhetsplanen och dokumentationen av miljöledningssystemet. Arbetet redovisas i vissa fall också i egna rapporter som till exempel *Tillståndet i Skåne* som Länsstyrelsen Skåne tar fram. Länsstyrelserna tar också fram åtgärdsprogram för miljöarbetet. Här framgår ofta länsstyrelsernas egna ambitioner för miljöarbetet.

Länsstyrelsernas miljöarbete framgår av årsredovisningarna för 2012. Även miljöarbetets koppling till miljömålssystemet framgår av årsredovisningarna om än i mindre utsträckning. En förklaring till detta är enligt RUS att många av länsstyrelsernas uppdrag visserligen har miljökoppling men att åiterrapporteringen av miljömåluppdraget bara utgör en mindre del av den rapportering som lämnas i årsredovisningen.

Länsstyrelserna redovisade under 2012 flera särskilda uppdrag på miljöområdet. Därutöver finns också beskrivningar av det arbete som bedrivs enligt uppdraget i instruktionen. De tar dels upp arbete som redovisas är dels arbete kopplat till den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen, dels arbete i syfte att ”verka för målen”.

### **Resultaten av miljöarbetet**

Resultaten av länsstyrelsernas miljöarbete redovisas förutom i årsredovisningen, i den årliga regionala uppföljning som rapporteras till Naturvårdsverket och i rapporteringen till fördjupad utvärdering. RUS samordnar och redovisar länsstyrelsernas arbete i en gemensam samlad sammanställning till Naturvårdsverket.

Den årliga regionala uppföljningen är ett av underlagen till den årliga uppföljning som görs nationellt. Den regionala uppföljningen baseras inte bara på uppföljningen av länsstyrelsernas miljöarbete, utan även på uppföljningen av miljötillstånd. Dessutom innehåller den en bedömning av måluppfyllelsen för respektive län.

## **Kontakter med myndigheter och andra berörda aktörer**

Länsstyrelserna företräds av RUS i Naturvårdsverkets olika samordningsgrupper. En länsstyrelserepresentant ingår dessutom som sakkunnig i Miljömålsberedningen.

Länsstyrelserna har också olika samverkansgrupper för erfarenhetsutbyte utöver det som sker genom RUS, till exempel Miljösamverkan Sverige (inom miljötillsynen) och nybildade Länsstyrelsernas energi- och klimatsamverkan (LEKS). Därtill finns regionala nätverk, till exempel Miljömålssamverkan Mellansverige som är ett nätverk för miljömålsfrågor där länsstyrelserna i Värmland, Örebro, Västmanland, Södermanland, Stockholm och Uppsala ingår.<sup>36</sup>

De enskilda länsstyrelserna har också direkta kontakter med nationella myndigheter inom miljö målssystemet. Länsstyrelserna har också omfattande kontakter med kommunerna, andra regionala aktörer (till exempel landstingen) och näringslivet.

---

<sup>36</sup> Länsstyrelsen i Örebro län *Årsredovisning 2012*, sid. 76.



## **4 Sammanfattande iakttagelser och frågor för den fortsatta utvärderingen**

I detta kapitel sammanfattar vi våra iakttagelser från kartläggningen av myndigheternas miljöarbete. Vi diskuterar också ett antal frågor som vi bedömer som viktiga i den fortsatta utvärderingen av myndigheternas miljöarbete. Syftet med utvärderingen är att få till stånd ett mer effektivt miljömålsarbete i Sverige.

### **4.1 Ansvaret i miljömålssystemet styr inte myndigheternas miljöarbete**

Det finns 25 myndigheter med ansvar i miljömålssystemet. Alla har ett genomförandansvar som innebär att de ska verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Åtta av myndigheterna har därutöver ett ansvar för att följa upp tillståndet i miljön för ett eller flera miljö kvalitetsmål.

Statskontoret konstaterar att flera av myndigheterna anser att innebörden av genomförandansvaret är otydligt. Myndigheterna pekar på olika orsaker till detta. En sådan orsak är att vissa av målen på miljöområdet uppfattas som otydliga och har en karaktär av visioner. Därför är det svårt för myndigheterna att översätta dem i konkret miljöarbete. Målen fungerar alltså inte direkt som styrande för myndighetens miljöarbete.

Överlag kopplar myndigheterna i liten utsträckning sitt miljöarbete till miljömålssystemet, vilket tyder på att det utpekade ansvaret i miljömålssystemet har en liten betydelse för myndigheternas miljöarbete. Flera av myndigheterna påpekar att de bedriver ett arbete som bidrar till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås, men att detta

arbete bedrivs utifrån andra utgångspunkter än det ansvar de har tilldelats i miljömålssystemet. Myndigheterna uppger att de har andra styrsignaler att förhålla sig till på miljöområdet och att dessa upplevs som mer konkreta och förpliktigande än miljömålen.

## 4.2 Otydlig redovisning av myndigheternas miljöarbete

I Statskontorets enkätundersökning uppger i princip alla myndigheter att de redovisar sitt miljöarbete i årsredovisningen. Vår kartläggning visar dock att det utifrån myndigheternas årsredovisningar är svårt att få en samlad bild av vilken typ av miljöarbete myndigheterna bedriver och vad arbetet leder till för resultat. I vissa fall saknas det helt skrivningar om miljömålssystemet i årsredovisningen.

Statskontoret vill dock påpeka att en otydlig eller knapphändig redovisning inte behöver betyda att myndigheterna inte bedriver ett miljöarbete som bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Däremot menar vi att regeringen utifrån dagens redovisning inte kan få en samlad bild av det arbete som bedrivs och vad det resulterar i. Det finns heller ingen myndighet som har i uppgift att sammanställa sådan information för staten som helhet.

Det arbete som går att utläsa av myndigheternas årsredovisningar för 2012 är ofta kopplat till arbetet med den fördjupade utvärderingen. Myndigheterna beskriver exempelvis hur de har bidragit med underlag och analyser till Naturvårdsverkets rapport. Det som också framgår av årsredovisningarna är det arbete som myndigheterna bedriver inom ramen för miljöledningssystemet. En tänkbar förklaring till att miljöledningsarbetet framträder i redovisningarna är att det finns ett uttryckligt krav på att myndigheterna årligen ska redovisa sitt miljöledningsarbete till Naturvårdsverket i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.<sup>37</sup>

En slutsats av vår kartläggning är att merparten av myndigheterna bedriver någon form av miljöarbete men att detta arbete mycket sällan

---

<sup>37</sup> Naturvårdsverket (2013) *Miljöledning i staten 2012. En sammanställning av resultat från statliga myndigheters miljöledningssystem 2012.*

relateras till miljö kvalitetsmålen. Vi har sett få exempel där myndigheterna på ett systematiskt sätt kopplar sitt miljöarbete till ett eller flera miljö kvalitetsmål. Det är därför svårt att uppskatta om, och i så fall hur, en viss form av miljöarbete bidrar till miljö kvalitetsmålen. Likaså blir det svårt att uppskatta hur mycket resurser som myndigheterna lägger på det miljöarbete som förväntas bidra till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

### **4.3 Myndigheterna arbetar sällan mot samtliga miljö kvalitetsmålen**

Statskontorets kartläggning visar att endast två av de 25 myndigheterna med ansvar i miljö målssystemet uppger att de bedriver ett miljöarbete som bidrar till att nå samtliga av de 16 miljö kvalitetsmålen. Statskontoret noterar samtidigt att det finns få exempel på myndigheter som på ett systematiskt sätt har analyserat vilka mål som kan antas vara relevanta för dem att arbeta med utifrån myndighetens kärnuppdrag. Uppföljningen av miljö kvalitetsmålen används sällan som grund för myndigheterna miljöarbete. Ett tecken på detta är att uppföljning av miljö kvalitetsmålen oftast betraktas som en separat verksamhet inom myndigheterna.

I propositionen om svenska miljö mål angav regeringen att myndigheter med ansvar inom miljö målssystemet ska verka inom sitt verksamhetsområde för att målen inom miljö målssystemet nås,<sup>38</sup> men denna avgränsning framgår med några få undantag inte i instruktionen för de berörda myndigheterna. Det finns därmed fortfarande oklarheter angående vilka prioriteringsgrunder som ska styra den enskilda myndighetens miljöarbete.

### **4.4 Det saknas ett systemperspektiv i genomförandearbetet**

Statskontorets kartläggning visar att det finns en tydlig skillnad mellan hur genomförande- respektive uppföljningsarbetet inom miljö målssystemet är organiserat. För uppföljningsarbetet finns en tydlig orga-

---

<sup>38</sup> Proposition 2009/10:155 *Svenska miljö mål – för ett effektivare miljöarbete*, sid. 57.

nisation där arbetet leds av Naturvårdsverket. Motsvarande organisation finns inte för samverkan i genomförandearbetet.

Genomförandearbetet utmärks i stället av en avsaknad ett helhetsperspektiv. Det finns i och för sig enskilda områden som en eller flera myndigheter har valt att samarbeta kring. I vår kartläggning har vi dock sett få exempel på ett systematiskt och strukturerat samarbete i frågor som rör myndigheternas miljöarbete.

#### **4.5 Oklart hur målkonflikter inom miljömålssystemet hanteras**

Flera av myndigheterna har gett uttryck för att deras miljöarbete påverkas av målkonflikter. Målkonflikterna uppstår dels mellan målen inom miljömålssystemet, dels mellan miljö kvalitetsmålen och andra mål som styr myndigheternas verksamhet. I kartläggningen har vi dock inte sett några direkta tecken på att målkonflikter skulle utgöra ett hinder i myndigheternas miljöarbete. Samtidigt kan vi notera att det finns myndigheter som inte alls har diskuterat frågan om målkonflikter i relation till den egna verksamheten.

Få myndigheter lyfter fram potentiella synergier mellan målen på miljöområdet och övriga mål som styr myndigheternas verksamhet. De exempel på synergier som vi kan se handlar främst om myndigheter där miljöfrågorna är närvarande i det dagliga arbetet, som på energi- och transportområdet.

#### **4.6 Styrmedel och resurser saknas enligt myndigheterna**

I den fördjupade utvärderingen från 2012 pekar Naturvårdsverket på att en orsak till att endast två av de 16 miljö kvalitetsmålen kommer att nås är att myndigheterna saknar tillräckliga styrmedel för att kunna bedriva sitt miljöarbete.

Utifrån kartläggningen kan vi konstatera att myndigheterna i sitt miljöarbete främst använder sig av informativa styrmedel. Flera av myndigheterna menar att de inte förfogar över viktiga styrmedel, men att det kanske största problemet är att det saknas resurser för att målen ska

kunna nås. Flera myndigheter påpekar att de har kunskap om hur målen kan nås och vet vilka insatser som behövs men att det saknas resurser för att nå fram. Några myndigheter menar dock att problemen inte enbart är styrmedel eller avsaknad av resurser utan hur miljömålen är formulerade.

## **4.7 Frågor för den framtida utvärderingen**

Enligt uppdraget ska resultaten av kartläggningen ligga till grund för Statskontorets fortsatta arbete med att utvärdera myndigheternas arbete med att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.

Utifrån resultatet av kartläggningen menar vi att det inte kommer att vara möjligt att i utvärderingen avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt som myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Dessutom kommer det inte att vara möjligt att isolera vilka resurser som finns inom ramen för miljömålssystemet.

Naturvårdsverket har i den fördjupade utvärderingen pekat på att det för att nå generationsmålet krävs attityd- och beteendeförändringar i befolkningen. Vi kan inte med utgångspunkt i resultaten av kartläggningen säga vilken typ av miljöarbete som krävs för att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.

Sett till hur miljöarbetet bedrivs bedömer Statskontoret att utvärderingen bör inriktas mot frågor som rör hur myndigheternas arbete är organiserat och vilka förutsättningar som myndigheterna har för att bedriva ett effektivt miljöarbete. Utvärderingen bör också ta upp vilka förutsättningar det finns för att arbeta med den typ av tvärsektoriella frågor som miljö utgör. Utvärderingen bör även omfatta frågor om ansvarsfördelning på miljöområdet. Det gäller exempelvis ansvaret för myndigheterna i miljö målssystemet i relation till det ansvar samtliga myndigheter har enligt förordningen om miljöledningssystem.

I det följande ger vi några exempel på frågor som vi anser vara viktiga att belysa i utvärderingen.

## **Bör innebörden av myndigheternas ansvar inom miljömålssystemet förtydligas?**

Kartläggningen visar att flera av myndigheterna med ansvar inom miljömålssystemet upplever att innebörden av genomförandansvaret är otydligt. En konsekvens av detta blir att ansvaret inom miljömålssystemet får en begränsad betydelse för myndigheternas miljöarbete.

En fråga som Statskontoret därför avser att belysa närmare i utvärderingen är hur myndigheterna har valt att arbeta med sin uppgift inom miljömålssystemet. Hur tolkar myndigheterna och Regeringskansliet det genomförandansvar som myndigheterna har fått i sina instruktioner? Vilka eventuella problem kan uppstå när det finns flera parallellt verkande styrsystem inom miljöområdet?

## **Hur kan myndigheternas redovisning av miljöarbetet förtydligas?**

En ytterligare slutsats från kartläggningen är att redovisningen av myndigheternas miljöarbete ofta är bristfällig. En fråga som därför bör belysas i utvärderingen är hur myndigheternas redovisning av miljöarbetet kan förtydligas. Även om myndigheten upplever sitt ansvar inom miljömålssystemet som otydligt bör det enligt Statskontoret vara möjligt att förbättra redovisningen av det arbete som faktiskt bedrivs. Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit och vilka resultat har dessa åtgärder lett till? Är det möjligt att bedöma hur myndighetens arbete har bidragit till att nå generationsmålet och de olika miljö kvalitetsmålen?

## **Vad är ett effektivt system för genomförande?**

Kartläggningen visar att majoriteten av myndigheterna prioriterar att endast arbeta med vissa av de 16 miljö kvalitetsmålen. Att alla myndigheter inte arbetar med samtliga mål behöver inte utgöra ett problem, så länge det ändå finns ett helhetsperspektiv i myndigheternas genomförandearbete. Ett sådant helhetsperspektiv saknas emellertid. Kartläggningen visar att det bland annat saknas en systematisk och strukturerad samverkan i genomförandearbetet.

En övergripande fråga att belysa i utvärderingen är därför vad som krävs för att få till stånd ett mer effektivt miljöarbete, där myndigheter-

nas arbete i än högre grad bidrar till att de miljöpolitiska målen uppfylls. Vad kännetecknar ett effektivt system för genomförande? Bör arbetet inom miljömålssystemet organiseras på ett annorlunda sätt än i dag? Är de styrmedel som finns tillräckliga och används de på ett effektivt sätt? Är det effektivt att alla myndigheter ska arbeta med samtliga miljömål? Kan resurserna inom miljömålssystemet användas mer effektivt än i dag? Detta är frågor som vi avser att återkomma till i det fortsatta arbetet.





# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Miljödepartementet



**Regeringsbeslut** I:8  
2013-01-24 M2013/234/Ma  
Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm

### Uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheterna som getts ansvar i miljömålssystemet.

Statskontoret ska inledningsvis kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Kartläggningen ska redovisas i en delrapport till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 28 juni 2013.

Statskontoret ska därefter utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. I uppdraget ingår att analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2014.

#### Ärendet

Utredningen om miljömålssystemet föreslog i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) att Statskontoret skulle ges i uppdrag att genomföra riktade utvärderingar av myndigheters miljöarbete. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) aviserade regeringen att Statskontoret skulle få i uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet.

I juni 2012 lämnade Naturvårdsverket sin fördjupade utvärdering av miljömålen till regeringen. Naturvårdsverket konstaterade bland annat att det finns ett implementeringsproblem i miljömålssystemet, men utvärderade inte hur myndigheterna arbetar inom miljömålssystemet.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: m.registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress Tagobacken 2	Fax 08-24 16 29	Fax 154 99 MINEN S

### *Myndigheternas ansvar i miljömålssystemet*

Riksdagen fattade i april 1999 beslut om en målstruktur för det nationella miljöarbetet (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Våren 2010 beslutade riksdagen om flera förändringar i miljömålssystemet. Förändringarna beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) och innebär bland annat en ny organisation och målstruktur för miljöarbetet.

Målstrukturen inom systemet utgörs nu av ett generationsmål, miljö-kvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljö-kvalitetsmålen ska nås. Miljö-kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Preciseringarna av målen förtydligar miljö-kvalitetsmålen och används i det löpande uppföljnings-arbetet av målen. Etappmålen syftar till att vara målövergripande och ska identifiera en samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljö-kvalitetsmål.

I dag har 25 centrala förvaltningsmyndigheter samt länsstyrelserna i sina instruktioner getts i uppdrag att arbeta för att generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen ska nås. Uppgiften genomförs som en del av ordinarie verksamhet och finansieras genom respektive myndighets förvaltningsanslag. Flera av myndigheterna som har ansvar i miljömålssystemet har också andra mål för verksamheten som kan leda till målkonflikter eller synergieffekter vad gäller måluppfyllnaden inom respektive område.

Ansvar i miljömålssystemet innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska verka för att målen ska kunna nås. Myndigheterna samråder också med och bistår Naturvårdsverket med de underlag som Naturvårdsverket behöver till den samlade uppföljningen och utvärderingen av målen. Vidare stödjer myndigheterna Miljömålsberedningen i dess arbete med att ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom de av regeringen prioriterade områdena.

Åtta av de 25 myndigheterna har också ansvar för att samordna uppföljning och utvärdering av ett eller flera miljö-kvalitetsmål. Naturvårdsverket ansvarar för sju mål, Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för tre mål och Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ansvarar för var sitt mål. De åtta myndigheterna ska tillsammans med organisationer och företag som verkar inom respektive samhällssektor (exempelvis transportsektorn, jordbruket, industrin) utveckla lämpliga indikatorer för att följa upp miljöarbetet. Naturvårdsverket har ett samlat ansvar för att samordna uppföljningen av samtliga miljö-kvalitetsmål. Naturvårdsverket har även ett ansvar för att samordna utvecklingen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.

Länsstyrelserna svarar för det regionala arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. I det regionala arbetet ingår t.ex. att integrera målen i det regionala tillväxtarbetet och därmed skapa en hållbar samhällsutveckling som bidrar till att miljökvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna har också ett stort ansvar för att utöva tillsyn och ge tillstånd till olika verksamheter enligt miljöbalken. De ska också ge kommunerna vägledning i miljöarbetet.

Statistiska centralbyrån, Lantmäteriet, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Konjunkturinstitutet har dessutom i uppdrag att bistå Naturvårdsverket med information av betydelse för miljömålsuppföljningen.

*Myndigheternas ansvar enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter*

Syftet med miljöledningssystem är att organisera miljöarbetet i en verksamhet. För att stimulera miljöarbetet i staten beslutade regeringen 1996 att statliga myndigheter ska införa miljöledningssystem. Regeringen beslutade 2009 om förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Enligt förordningen ska miljöledningsarbetet i myndigheterna medverka till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Myndigheterna är bland annat skyldiga att utreda den direkta och indirekta miljöpåverkan som verksamheten kan ge upphov till, upprätta en miljöpolicy och egna miljömål som bidrar till att nå de nationella miljökvalitetsmålen samt upprätta en handlingsplan för att nå de egna miljömålen.

**Uppdraget**

Statskontoret ska utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som getts ansvar i miljömålssystemet.

Statskontoret ska inledningsvis kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås.

Statskontoret ska också utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen, både vad gäller myndighetens eget arbete, vilka förutsättningar som ges och om rätt aktörer omfattas samt lämna förslag till förbättringar.

Statskontoret ska utifrån vad som framkommer i kartläggningen göra nödvändiga avgränsningar av uppdraget. I uppdraget ingår att analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet. Utvärderingen ska inte studera enskilda myndigheters arbete på djupet utan fokusera på deras övergripande uppdrag, handlingsutrymme och uppgifter. Det regionala perspektivet ska ingå i kartläggningen såväl som utvärderingen.

Statskontoret ska identifiera problemområden och ge förslag på åtgärder för att lösa identifierade problem. Syftet med utvärderingen är att få till stånd ett samhällsekonomiskt effektivt system där alla aktörer kan arbeta för att tillsammans nå högsta möjliga måluppfyllnad på mest kostnads-effektiva sätt, vad gäller generationsmålet och miljökvalitetsmålen.


Statskontoret ska även följa upp hur arbetet med att utveckla de samhällsekonomiska analyserna i miljömålssystemet har gått.

Myndigheternas arbete med miljöövervakning har tidigare utvärderats av Statskontoret och ingår därför inte i detta uppdrag. Myndigheternas arbete som avser Sveriges miljöpåverkan utanför landets gränser ingår inte heller i Statskontorets uppdrag.

Statskontoret ska ta hänsyn till det arbete som myndigheterna bedriver enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

Kartläggningen ska redovisas i en delrapport till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 28 juni 2013. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2014.

På regeringens vägnar



Lena Ek



Johan Kristensson

Kopia till

Justitiedepartementet  
Utrikesdepartementet  
Försvarsdepartementet  
Socialdepartementet  
Finansdepartementet/BA, SK  
Utbildningsdepartementet  
Landsbyggsdepartementet  
Näringsdepartementet  
Kulturdepartementet  
Konsumentverket  
Exportkreditnämnden  
Kommerskollegium  
Sida  
Försvarsmakten  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Boverket  
Läkemedelsverket  
Socialstyrelsen  
Ekonomistyrningsverket  
Statens skolverk  
Livsmedelsverket  
Skogsstyrelsen  
Statens jordbruksverk  
Havs- och vattenmyndigheten  
Kemikalieinspektionen  
Naturvårdsverket  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Sjöfartsverket  
Statens energimyndighet  
Sveriges geologiska undersökning  
Tillväxtverket  
Trafikverket  
Transportstyrelsen  
Riksantikvarieämbetet



## Statskontorets publikationer 2012 – 2013

### 2012

- 2012:1 Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- 2012:2 En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar.
- 2012:3 Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket.
- 2012:4 Statens psykiatrisatsning 2007-2011 – delrapport.
- 2012:5 Rätt ersättning till rättsliga biträden. En översyn av beräkningsmodellen för timkostnadsnormen.
- 2012:6 Verkställighet och rättelse av kommunala beslut.
- 2012:7 Det tillfälliga konjunkturstödet.
- 2012:8 Centrala studiestödsnämnden – finansiering och fortsatta effektiviseringar.
- 2012:9 Myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt.
- 2012:10 Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning.
- 2012:11 Utvärdering av tillsynsreformen. Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård.
- 2012:12 Miljöövervakning – kartläggning och analys.
- 2012:13 Service i medborgarnas och företagens tjänst.
- 2012:14 Tillväxtanalys utlandsbaserade verksamhet – nytta och nyttjande.
- 2012:15 Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?

- 2012:16 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Kartläggning, analys och förslag till förbättrad redovisning.
- 2012:17 Utvärdering av svenskt bistånd - en översyn av utvärderingsverksamheten.
- 2012:18 Smittskyddsinstitutets uppföljning av anslag 2:7 Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar.
- 2012:19 En omreglerad apoteksmarknad - delrapport 2.
- 2012:20 Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige.
- 2012:21 Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning.
- 2012:22 Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.
- 2012:23 Organisatoriska konsekvenser av Gymnasiereformen 2011. En uppföljning av kommunernas planeringsförutsättningar.
- 2012:24 Statens psykiatrisatsning 2007–2011 – slutrapport.
- 2012:25 Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen.
- 2012:26 Bidrag till försvarshistoriska museiverksamheter – en översyn.
- 2012:27 Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler.
- 2012:28 Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse.



- 2012:29 Myndighetsanalys av Myndigheten för yrkeshögskolan.
- 2012:30 En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden.
- 2012:31 Forskning med fokus på transporter – en väg till måluppfyllelse?
- 2012:32 Nya tider – nya anslag? En analys av Folke Bernadotteakademins anslag och ekonomiadministration.
- 2012:33 Efteråt är allting för sent. Om utredningar av vissa dödsfall.
- 2012:34 Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Delrapport 2.
- 2012:35 Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Delrapport 3.
- 2012:36 Skolväsendets överklagandenämnd. Organisering av en nämndmyndighet.
- 2012:37 Olika men ändå lika. En uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan.

## **2013**

- 2013:1 Myndighetsanalys av Sjöfartsverket.
- 2013:2 Bistånd genom svenska organisationer. En översyn av ramavtalssystemet.
- 2013:3 Nordiska Afrikainstitutets organisation och funktion.

- 2013:4 Utvärdering av uppföljningssystemet för den nationella folkhälsopolitiken.
- 2013:5 Trafikverkets tertialrapporter. Den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet.
- 2013:6 Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda.
- 2013:7 En omreglerad apoteksmarknad – slutrapport.
- 2013:8 Scener ur ett Filminstitut.
- 2013:9 Översyn av hälso- och sjukvårdsmodellen i kostnadsutjämnningen för landsting.
- 2013:10 Resurserna i skolan.
- 2013:11 Gles bebyggelsestruktur i kostnadsutjämnningen – alternativ till Tillväxtanalys fördelningsmetod.
- 2013:12 Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Delrapport.