

Vägar till ett effektivare miljöarbete

Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:43

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24281-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 14 november 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av myndigheterna inom miljöområdet (dir. 2013:101).

Göran Ekström förordnades den 18 november 2013 att vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Miljömyndighetsutredningen.

Som sekreterare i utredningen förordnades Christine Annemalm den 18 november 2013 och Anna Aspegren den 10 februari 2014.

I september 2014 överlämnades delbetänkandet Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning (SOU 2014:66).

Miljömyndighetsutredningen överlämnar härmed slutbetänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43).

Stockholm i mars 2015

Göran Ekström

/Christine Annemalm
Anna Aspegren

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	19
1.2 Förslag till förordning med instruktion för Miljöinspektionen	20
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket	22
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	29
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten	36
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.....	38
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.....	41
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	42
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	44

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning	49
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen	51
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk	53
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket	55
1.14	Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)	57
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter	58
2	Vårt upplägg	59
3	Miljöpolitikens organisering – en forskningsöversikt.....	63
3.1	Hur ser området miljöpolitik ut?	64
3.1.1	Miljöpolitiken har särskilda egenskaper.....	65
3.2	En förändrad roll för staten – från government till governance?	66
3.2.1	Vad är governancestyrning och vad skiljer den från governmentstyrning?	69
3.2.2	Utveckling mot den postbyråkratiska organisationen?.....	71
3.2.3	Miljöpolitik – ett svårstyrt politikområde	72
3.2.4	Vilken roll spelar staten i governancestyrningen?	73
3.2.5	Miljöområdet präglas av governanceegenskaper	74
3.2.6	Staten har fortfarande en viktig roll	75
3.3	Hur ser forskningsläget ut?	76
3.3.1	Environmental governance	76
3.3.2	Få studier berör svenska förhållanden	78
3.3.3	Exempel på svensk forskning	78

3.3.4	Miljöpolitiska styrmedel – spridning och effektivitet	79
3.3.5	Om policyinstrument och deras spridning	81
3.3.6	Miljöpolitiken och granskningssamhället	82
3.3.7	Forskningen om följsamhet gentemot regler på miljöpolitikområdet.....	85
3.3.8	Effekter av tillsyn.....	87
3.4	Slutsatser om forskningen om organisering av miljöpolitik i ett internationellt perspektiv	89
3.4.1	Varför har inte stater studerats nämnvärt inom miljöforskningen?.....	90
3.4.2	Ett organiseringsperspektiv	91
4	Miljömålssystemet i regeringens myndighetsstyrning.....	95
4.1	Regeringsformen om skyddet för miljön	95
4.2	Miljöbalken och miljömålen.....	97
4.3	Något om hållbar utveckling.....	98
4.4	Målen i miljömålssystemet	100
4.5	Miljökvalitetsmålen är utgångspunkten för mål- och resultatstyrning av miljöarbetet	102
4.6	Målstrukturen utvecklas kontinuerligt	103
4.6.1	Generationsmålet.....	105
4.6.2	Miljökvalitetsmålen	107
4.6.3	Etappmål ersätter delmålen.....	108
4.7	Miljömålen – vad är det som ska uppnås? – bedömningsgrund för måluppfyllelse	110
4.7.1	Vad är åtgärder?	111
4.7.2	Sverige har inte rådighet över alla sexton miljökvalitetsmålen.....	112
4.8	Närmare om miljökvalitetsmålen och deras preciseringar ..	113
1.1.1	Närmare om miljökvalitetsmålen indikatorer	130
4.9	Närmare om etappmålen i miljömålssystemet	137

4.10	Riksdagen och regeringen använder generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i flera olika funktioner och processer.....	144
4.10.1	Riksdagen använder miljömålen som mål för utgiftsområdet 20	145
4.10.2	Regeringen använder miljö kvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning – förordningen om miljöledning i statliga myndigheter.....	146
4.10.3	Regeringen använder generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning – myndigheternas instruktioner	148
4.10.4	Myndigheternas uppgifter och roller har förändrats och utvecklats över åren	157
4.10.5	Etappmålen i myndigheternas instruktioner och i regleringsbrev	169
4.10.6	Ny uppgift om etappmålen i Naturvårdsverkets instruktion från och med 1 april 2015.....	170
4.10.7	Åtterrappporteringskrav om ”verka för” uppgiften i myndigheternas regleringsbrev	170
5	Uppföljning och utvärdering i parallella processer	179
5.1	Miljömålsmyndigheterna ska redovisa resultat, följa upp och utvärdera miljömålen i parallella processer	179
5.2	Några viktiga begrepp	179
5.3	De statliga myndigheterna ska redovisa sina resultat i årsredovisningen	182
5.3.1	Om innehållet i resultatredovisningen i årsredovisningen.....	183
5.4	Många myndigheter ska – i samband med årsredovisningen – redovisa resultat enligt förordningen om miljöledning i statliga myndigheter	184
5.5	Uppföljning och utvärdering av miljömålen – i en egen process vid sidan av årsredovisningen	185

5.6	Miljömålsmyndigheterna som – i en egen process vid sidan av årsredovisningen – följer upp och utvärderar miljömål.....	190
5.6.1	Även länsstyrelserna och Skogsstyrelsen följer upp miljömålen vid sidan av årsredovisningen.....	191
5.6.2	Vem följer upp och redovisar etappmålen?	192
6	Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led	193
6.1	Myndigheterna betalar ut bidrag, finansierar och fördelar medel	193
6.1.1	Bidrag	193
6.1.2	Inomstatliga bidrag.....	194
6.1.3	Statsbidrag.....	195
6.2	Myndigheterna betalar ut bidrag.....	195
6.2.1	Naturvårdsverket.....	195
6.2.2	Havs- och vattenmyndigheten.....	205
6.2.3	Kemikalieinspektionen	209
6.2.4	SMHI.....	212
6.2.5	Strålsäkerhetsmyndigheten	213
6.2.6	Formas.....	214
7	Tillståndsprövning	221
7.1	Tillstånd och godkännande enligt miljöbalken	221
7.1.1	Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet	221
7.1.2	Vattenverksamhet.....	226
7.1.3	Kemiska produkter och biotekniska organismer.....	227
7.1.4	Övriga tillstånd och godkännanden enligt miljöbalken.....	228
7.2	Prövningsmyndigheterna	229
7.2.1	Regeringens tillåtlighetsprövning.....	230
7.2.2	Länsstyrelserna	230
7.2.3	Kemikalieinspektionen	236
7.2.4	Naturvårdsverket	238
7.2.5	Kommunerna	238
7.2.6	Domstolarna	238

7.3	Myndigheters möjlighet att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen	239
7.3.1	Naturvårdsverket.....	240
7.3.2	Havs- och vattenmyndigheten	240
7.3.3	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	241
7.3.4	Kammarkollegiet	241
7.4	Rätt att överklaga tillståndsbeslut	242
7.4.1	Myndigheternas rätt att överklaga	242
7.4.2	Sakägarnas rätt att överklaga	243
7.4.3	Miljöorganisationernas rätt att överklaga	243
8	Miljötillsyn och tillsynsvägledning	245
8.1	Miljötillsyn.....	245
8.1.1	Tillsynsbegreppet	245
8.1.2	Miljötillsynsförordningen om tillsyn.....	249
8.1.3	Samverkansorgan för tillsyn	261
8.1.4	Egenkontroll för verksamhetsutövare	264
8.2	Tillsynsvägledning	265
8.2.1	Miljöbalken.....	265
8.2.2	Miljötillsynsförordningen om tillsynsvägledning	266
9	Miljöforskningens tillgänglighet.....	273
9.1	Nyttiggörande av forskning.....	273
9.1.1	Universitetens och högskolornas uppgifter	274
9.1.2	Förvaltningsmyndigheterna och forskningen	274
9.1.3	Öppen tillgång till vetenskaplig information	277
9.2	Miljöforskningen	277
9.2.1	Miljöforskningsberedningen	278
9.3	Exempel från annan verksamhet.....	280
9.3.1	Statens beredning för medicinsk utvärdering.....	280
9.3.2	Skolforskningsinstitutet	281
9.3.3	Mistras råd för evidensbaserad miljövard – EviEM	281

10	Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	285
10.1	Vattenadministrationen växer fram	285
10.1.1	Vattenmyndigheternas uppgifter.....	286
10.1.2	Vattendelegationernas uppgifter.....	287
10.1.3	Vattenrådets arbete	288
10.2	Länsstyrelsernas roll	289
10.3	Havs- och vattenmyndigheten bildas	290
10.3.1	Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor	290
10.3.2	Beslut om en ny nationell myndighet.....	291
10.4	Miljömålsberedningen om vattenmyndigheterna	292
11	Våra överväganden och förslag	295
11.1	Miljömålen i myndighetsstyrningen	295
11.1.1	Regeringen behöver ändra tillämpningen av miljömålen i sin myndighetsstyrning	308
11.1.2	Förslag	319
11.2	Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet	319
11.2.1	Om regeringens resultatredovisning till riksdagen ..	321
11.2.2	Om myndigheternas resultatredovisningar	323
11.2.3	Det saknas en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av resultaten av arbetet i miljömålssystemet.....	329
11.2.4	Förslag	331
11.3	Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led	332
11.3.1	Finansiell styrning för ett effektivare miljöarbete	339
11.3.2	Förslag	341
11.4	En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning.....	341
11.4.1	En rättssäker och effektiv statsförvaltning	342
11.4.2	OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik	343

11.4.3 Tidigare bedömningar angående tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning	344
11.4.4 Exempel från andra verksamheter	349
11.4.5 Behov av en ny myndighet.....	351
11.4.6 Den nya myndighetens uppgifter.....	356
11.4.7 Myndighetens uppgifter i framtiden	371
11.4.8 Förslag och bedömningar	376
11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	377
11.5.1 Vattenmyndigheternas ställning.....	378
11.5.2 Samordningen av vattenmyndigheterna.....	379
11.5.3 Vattenmyndigheterna avvecklas	380
11.5.4 Förslag och bedömning	382
11.6 Miljöforskningens tillgänglighet.....	382
11.6.1 Det finns behov av att tillgängliggöra miljöforskningen	383
11.6.2 En ny uppgift för Formas	384
11.6.3 Finansiering	386
11.6.4 Förslag.....	386
11.7 Genomförande.....	386
11.7.1 Ikraftträdande.....	387
11.7.2 Uppföljning och utvärdering.....	387
12 Konsekvensanalys.....	389
12.1 Konsekvenser för staten.....	389
12.1.1 Effekter för statsbudgeten.....	390
12.2 Konsekvenser för personal vid de berörda myndigheterna	393
12.2.1 Konsekvenser för andra myndigheter.....	402
12.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	402
12.4 Konsekvenser för företag.....	402
12.5 Konsekvenser för miljön.....	403
12.6 Övriga konsekvenser	404

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:101	405
Bilaga 2	Miljömålen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev – en tillbakablick	415
Bilaga 3	Till avsnitt 6 – Exempel på författningar	527
Bilaga 4	Referenser till avsnitt 3 Miljöpolitikens organisering – en forskningsöversikt	553

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartementet. Vårt arbete har haft en förvaltningspolitisk utgångspunkt – dock med respekt för de egenskaper som särskilt utmärker miljöpolitiken. Vi har fokuserat på de processer som särskilt nämns i våra direktiv: regeringens styrning, tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning samt analys, uppföljning och utvärdering. Till dessa processer har vi lagt en egen: miljöforskningens tillgänglighet och implementering. I vårt utredningsarbete har vi försökt identifiera de problem i processerna som är av sådan dignitet att vi anser att de behöver åtgärdas. Vi fokuserar i detta betänkande på dessa problem.

Vi har identifierat problem med regeringens styrning av miljömyndigheterna. Myndighetsstyrningen är i vissa avseenden vag och inte tillräckligt operativ – men samtidigt detaljerad. Det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Tillgängligheten till forskningen måste öka så att resultaten kan komma till nytta. Det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet. Det finns även ett strukturellt problem med den nuvarande vattenförvaltningen.

Vi lämnar därför förslag om ändringar i regeringens tillämpning av generationsmålet och miljökvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning samt förslag till effektivare finansiell styrning. Vi föreslår att regeringen inrättar en funktion för en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet. Vi lämnar förslag till en helt ny myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning och en samlad förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Vi föreslår även att miljöarbetet tillförs

en helt ny uppgift för att skapa bättre tillgänglighet till miljöforskningen.

Vi föreslår att:

- regeringen tar bort uppgiften att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås i förordningarna med instruktion för de 26 myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet samt länsstyrelseinstruktionen. Förutsatt att instruktionerna inte redan innehåller sådana uppgifter, bör regeringen för dessa myndigheter länsstyrelserna och övriga relevanta myndigheter i stället formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå de av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen.
- regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.
- Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.
- Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.
- det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.
- en ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Myndigheten ska också bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom vårt förslag till den nya myndigheten.

- möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör.
- vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.
- Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 22 kap. 6 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

6 §

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

1.2 Förslag till förordning med instruktion för Miljöinspektionen

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Miljöinspektionen ska pröva frågor om tillstånd och godkännanden enligt 9, 11 och 13–15 kap. miljöbalken och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av de kapitlen.

2 § I fråga om verksamheter och åtgärder som omfattas av Miljöinspektionens prövningsansvar enligt 1 § ska inspektionen utöva tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken.

3 § Miljöinspektionen ska ge tillsynsvägledning inom de områden som anges i 1 §.

Ledningsform

4 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

5 § Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst nio ledamöter.

Personalansvarsnämnd

6 § Vid myndigheten finns en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

7 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

8 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Överklagande

9 § Regler om överklagande finns i 19 kap 1 § 3 stycket miljöbalken (1998:808).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket (i dess lydelse från och med den 1 april 2015, SFS 2015:124)

dels att 11–14 och 17 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1–3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, med följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

2 §

Naturvårdsverket ska inom miljömålssystemet

1. vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning,

2. utvärdera, följa upp och i samråd med berörda myndigheter utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser,

3. löpande och strategiskt analysera och utvärdera styrmedel och åtgärder,

4. varje år redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat med

a) en uppföljning av etappmålen,

b) en redovisning av de åtgärder som vidtagits för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet, och

c) en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljökvalitetsmålen och generationsmålet, och

c) en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

5. vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet med

a) en analys av förutsättningarna att nå vart och ett av miljökvalitetsmålen, och

b) en målövergripande analys av utvecklingen mot generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

I arbetet med redovisning enligt första stycket 4 och 5 ska Naturvårdsverket höra och samordna berörda myndigheter.

I arbetet med redovisning enligt första stycket 4 ska Naturvårdsverket höra och samordna berörda myndigheter.

3 §

Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt

1. ansvara för central tillsynsvägledning,

2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,

3. bevaka allmänna miljövärdintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,

1. yttra sig i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos Miljöinspektionen och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,

4. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,

5. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete

6. samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,

2. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete

3. samordna uppföljning av miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

4. Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsovergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

7. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,

8. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda

5. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,

6. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda

myndigheter och organisationer ansvarar för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,

10. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,

11. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

12. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

13. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande,

14. förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning,

15. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

myndigheter och organisationer ansvarar för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

7. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,

8. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,

9. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

10. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

11. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande *om detta inte ankommer på annan myndighet efter beslut av regeringen,*

12. förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning,

13. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

16. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

17. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor,

18. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

19. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

20. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

21. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller, och

22. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

14. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

15. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor,

16. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

17. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

18. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

19. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller, och

20. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

3 a §

Naturvårdsverket ska föra ett register över

a) samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken,

b) samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna, och

c) de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

11 §

Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område.

12 §

Tillsyns- och föreskriftsrådet ska
1. identifiera behov av samsyn och samverkan,

2. vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan,

3. ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsyns vägledning inom miljöbalkens område, och

4. föra ett register över

a) samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken,

b) samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna, och

c) de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

13 §

Tillsyns- och föreskriftsrådet ska varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhet.

14 §

Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

17 §

Regeringen utser för en bestämd tid ordförande och övriga ledamöter i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

dels att 22–30 §§ ska upphöra gälla,

dels att 5 a och 15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Länsstyrelsen ska *verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska* vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet,
2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet *för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen,*

3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete med *generationsmålet och miljö kvalitetsmålen,* och

4. verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

För att bidra till uppfyllandet av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska länsstyrelsen särskilt

2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet,

3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete *med målen,* och

Länsstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Länsstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs *enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.*

Länsstyrelsen ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

5 b §

Länsstyrelsen ska biträda Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

15 §

För en sådan *miljöprövningsdelegation som avses i 16 §, vattenmyndighet som avses i 22–30 §§, kampsportsdelegation som avses i 38–40 §§ och viltförvaltningsdelegation som avses i 40 a §* ska det för organisationen och verksamheten finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut.

För en sådan *kampsportsdelegation som avses i 38–40 §§ och viltförvaltningsdelegation som avses i 40 a §* ska det för organisationen och verksamheten finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut.

22 §

Av 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken framgår att för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i fem vattendistrikt.

Den länsstyrelse som enligt 5 kap. 11 § första stycket miljöbalken ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet är

1. Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt,

2. Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt,

3. Länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt,

4. Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt, och

5. Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt.

23 §

Bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön finns i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

24 §

För varje vattenmyndighet ska det finnas en särskild vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde.

Vattendelegationen får överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram samt genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt. Vattendelegationen får dock inte överlåta åt länsstyrelsen att fatta beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. I administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön fattar länsstyrelsen beslut.

25 §

Vattendelegationen ska bestå av högst elva ledamöter som utses av regeringen för bestämd tid. Delegationen ska bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga. Landshövdingen vid den länsstyrelse som utgör vattenmyndighet ska vara delegationens ordförande. Vid landshövdingens frånvaro ska landshövdingens ställföreträdare vara ordförande i delegationen.

26 §

Vattenmyndigheten ska på lämpligt sätt dela in distriktet i delområden. Innan en sådan indelning görs ska vattenmyndigheten samråda med de övriga länsstyrelser som berörs.

Vattenmyndigheten får överlåta sådana uppgifter som avses i 24 § andra stycket åt övriga länsstyrelser i distriktet. Vattenmyndigheten får dock inte överlåta åt länsstyrelserna att fatta beslut om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

27 §

Övriga länsstyrelser inom distriktet ska biträda vattenmyndigheten. Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett beredningssekretariat för att biträda i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Vattenmyndigheter och övriga länsstyrelser ska när det är lämpligt bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa den samverkan som avses i 2 kap. 4 § förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

28 §

Vid sammanträden med vattendelegationen har en representant från en länsstyrelse som inte finns representerad i delegationen närvaro- och yttranderätt när frågor som berör länet behandlas. Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Finland som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt. Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt. Närvaro- och yttranderätten innebär inte någon rätt att delta i vattendelegationens beslut.

29 §

Vattendelegationen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Om delegationen inte är enig om ett beslut ska omröstning ske. Vid omröstning ska den mening gälla som omfattas av mer än hälften av ledamöternas röster. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

30 §

Vattenmyndighetens beslut eller, vid sådan delegering som avses i 26 § andra stycket, länsstyrelsens beslut enligt förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Strålsäkerhetsmyndigheten ska *verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt* samordna uppföljning, utvärdering och rapportering *i fråga om miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö.*

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering *av miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.*

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete *enligt 1 stycket* rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs *enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.*

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsovergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitets-

*målen. Myndigheten ska samråda
med Formas om vilket underlag
som behövs.*

Inom ramen för sitt ansvar i miljömålssystemet ska myndigheten fortlöpande uppskatta de risker som strålningen innebär såväl för befolkningen i sin helhet som för särskilda grupper.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kemikalieinspektionen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö-kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Inspektionen ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

2 §

Kemikalieinspektionen ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av

en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

4 §

Kemikalieinspektionen ska särskilt

1. i fråga om sådana produkter, organismer och varor som anges i 1 § och deras hälso- och miljörisker

a) följa utvecklingen, hålla regeringen informerad och vid behov föreslå åtgärder, och

b) meddela föreskrifter enligt bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken,

2. pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel,

3. föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,

4. informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemiska produkter, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet,

5. bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingsarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, och

6. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt verksamhetsområde.

2. föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,

3. informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemiska produkter, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet och

4. bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingsarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

§ 4 a

Myndigheten ska yttra sig i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos Miljöinspektionen och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället *och till att miljö kvalitetsmålen nås.*

SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering *och* att minska sårbarheten i samhället.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande ska införas fem nya paragrafer, 1 a, 1 b, 2 a, 17 a, 19 b §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Formas ska vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att tillgängliggöra miljöforskningens resultat.

1 b §

Inom ramen för den uppgift som anges i 1 a § ska Formas presentera resultaten av utvärderingen på ett enkelt och lättfattligt sätt som är användbart för de som är verksamma med praktiskt miljöarbete. Formas ska sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom miljöområdet samt identifiera områden inom miljöområdet där relevant praktisk forskning saknas.

2 a §

Formas ska regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

17 a §

Inom Formas finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Rådet för utvärdering av miljöforskning. Rådet har till uppgift att fatta beslut om vilka projekt som ska startas samt att fastställa sammanfattningar och slutsatser i de utvärderingar som myndigheten genomför enligt 2 a §. Rådet består av myndighetens chef och högst 10 ledamöter.

19 b §

Ordföranden och övriga ledamöter i Rådet för utvärdering av miljöforskning utses av regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

dels att 3–5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 a och 10 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Myndigheten ska *verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.*

Myndigheten ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

4 §

Myndigheten ska samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete *enligt 1 stycket* rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs *enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.*

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av

en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

5 §

Myndigheten ska särskilt

1. *ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,*

2. *bevaka allmänna miljövärdintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,*

3. *delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket,*

4. *vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,*

5. *arbeta med frågor som rör havsplanering,*

6. *ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen,*

1. *ytra sig i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos Miljöinspektionen och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,*

2. *ansvara för genomförandet av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,*

3. *arbeta med frågor som rör havsplanering,*

4. *ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen,*

7. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav,

8. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken,

10. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,

5. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav,

6. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

7. ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken,

8. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,

11. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,

12. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,

13. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens Jordbruksverk, och

9. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,

10. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården, *om detta inte ankommer på annan myndighet efter beslut av regeringen,*

11. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens Jordbruksverk, *om detta inte ankommer på annan myndighet efter beslut av regeringen,* och

9 a §

Inom Havs- och vattenmyndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Rådet för havs- och vattenmiljöfrågor. Rådet bör ha i uppdrag att bistå Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med att ta fram förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer inom havs- och vattenförvaltningen.

Rådet består av myndighetens chef och högst 12 ledamöter.

10 a §

Ordföranden och övriga ledamöter i Rådet för havs- och vattenmiljöfrågor utses av regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Regeringen föreskriver att 8 § i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Sveriges geologiska undersökning ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 1 stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

Myndigheten ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska

1. utöva tillsyn över efterlevnaden av sådan lagstiftning för vilken Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet

2. ha tillsyn över virkesmätningen,

3. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,

4. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,

*5. verka för att det generat
tionsmål för miljöarbetet och de
miljökvalitetsmål som riksdagen
har fastställt nås och vid behov
föreslå åtgärder för miljö-
arbetets utveckling,*

*6. samordna uppföljning, ut-
värdering och rapportering i fråga
om miljökvalitetsmålet Levande
skogar, samt*

7. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser.

5. vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt

6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser.

2 a §

Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 1 stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Regeringen föreskriver att 4 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska

1. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap,

3. skapa förutsättningar för att ett rikt och varierat odlingslandskap upprätthålls, att den biologiska mångfalden främjas och att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt.

1. vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap,

4. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 1 stycket 1 punkten rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringens redovisa resultatet av

en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Myndigheten ska samråda med Formas om vilket underlag som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Regeringen föreskriver att 8 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Boverket ska

1. inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, och

2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet God byggd miljö. Boverket ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

1. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljökvalitetsmålet God byggd miljö och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

2. i fråga om sitt miljöarbete enligt 1 stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs enligt 2 § 2 stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Myndigheten ska lämna underlag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) arbete med att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generations-

*målet och miljö kvalitetsmålen.
Myndigheten ska samråda med
Formas om vilket underlag som
behövs.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.14 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Regeringen föreskriver att 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och *skall* se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och *ska* se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, *att den främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och de nationella miljö kvalitetsmålen*, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Regeringen föreskriver att 8 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Miljöpolicy och miljömålen ska bidra till en hållbar utveckling *och till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.*

Miljöpolicy och miljömålen ska bidra till en hållbar utveckling.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2 Vårt upplägg

I vårt delbetänkande (SOU 2014:66, Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning) redovisade vi hur vårt arbete hade bedrivits så långt. Vi konstaterade att den kartläggning vi genomfört främst hade ett ”ovanifrånperspektiv”. Fokus låg på myndigheternas och organisationernas uppdrag och regeringens styrning av dem. Vi redovisade i betänkandet också ett ”inifrånperspektiv”. Berörda myndigheter – alla 26 som ingår i miljömålssystemet- och organisationerna hade redovisat sina bedömningar av de viktigaste utmaningarna för miljöpolitiken och för de egna organisationerna i ett 5–10-årsperspektiv.

Vi konstaterade i delbetänkandet att bilden behövde kompletteras med ett ”utifrånperspektiv”. Hur ska myndigheterna och organisationerna hantera miljöengagemang, krav och önskemål från allmänheten, näringslivet, kommuner och organisationer?

I vårt fortsatta arbete har vi därför fokuserat på detta ”utifrånperspektiv”. Vi har haft omfattande överläggningar med företag, näringslivsorganisationer, Sveriges kommuner och landsting (SKL), kommunföreträdare (både tjänstemän och politiskt ansvariga), miljöorganisationer, fackliga organisationer, det s.k. Östersjöinitiativet, m.fl.¹

Men vi har också försökt utveckla ”ovanifrån-” och ”inifrånperspektiven” genom fortlöpande kontakter med berörda departement, myndigheter och organisationer.

¹ ÖstersjöInitiativet (Ö-I) är ett samarbete mellan sju svenska kommuner/regioner; Kalmar-sundskommissionen, Region Gotland, Vaxholms stad, Marint centrum (Simrishamn), Trelleborgs kommun, Värmdö kommun och Valdemarsviks kommun. Syftet med Östersjöinitiativet är att utveckla miljöförbättrande åtgärder i kustzonen, initiera, och främja miljödriven näringslivsutveckling och bedriva information och folkbildning, www.ostersjoiinitiativet.se, 2015-03-28.

För att få en referensram för vårt arbete anlidade vi tidigt en forskare för att göra en forskningsöversikt över miljöpolitikens organisering.² Denna översikt redovisar vi i avsnitt 2 i detta betänkande. Vi har också haft kontakt med OECD:s sekretariat och tagit del av ett antal OECD-rapporter om miljöarbete i andra medlemsländer. Vi har också tagit hjälp av Ekonomistyrningsverket för att kunna fördjupa våra resonemang om tillämpningen av mål i myndighetsstyrningen.

Vårt arbete har haft en förvaltningspolitisk utgångspunkt – dock med respekt för de egenskaper som särskilt utmärker miljöpolitiken. Forskningen menar att miljöpolitik är ett område som har särskilda egenskaper. Några sådana egenskaper är att den har en komplex och turbulent omgivning samt att det finns starka intressen från miljöorganisationer och starka policyeliter. Forskningslitteraturen säger också att området är snabbt föränderligt med nya former av policyinstrument som växer fram. Statens traditionella ”command and control” är fortfarande kärnan i många miljöregimer men en ny generation av policyinstrument vinner terräng.

Vi har fokuserat på de processer som särskilt nämns i våra direktiv: regeringens styrning, tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning samt analys, uppföljning och utvärdering. Till dessa processer har vi lagt en egen: miljöforskningens tillgänglighet och implementering.

En annan utgångspunkt för vårt arbete har varit den devis som myntades av Jimmy Carters budgetchef T Bert Lance: ”If it ain’t broke – don’t fix it”. Det innebär att vi på ett tidigt stadium kunnat lämna stora delar av myndigheternas och organisationernas verksamhet åt sidan. Vi har i stället försökt identifiera de problem i processerna som är av sådan dignitet att vi anser att de behöver åtgärdas. Vi fokuserar i detta betänkande på dessa problem. Frågor om gränsdragningar m.m. av mindre dignitet har vi inte tagit upp. De bör kunna lösas i en dialog mellan myndigheterna och med berörda departement.

Några viktiga frågor har vi varit tvungna att lägga åt sidan. En sådan större fråga är miljöövervakningen. Miljöövervakningen är en

² Anders Ivarsson Westerberg, docent och föreståndare vid Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola.

mycket omfattande och komplex del av miljöarbetet. Det är många olika aktörer som är delaktiga i detta arbete. För att ytterligare effektivisera miljöarbetet bedömer vi att det finns anledning att göra en bred och djup översyn av miljöövervakningen och att regeringen utser en utredare att genomföra en sådan.

Vi har försökt att göra våra förslag så "beredningsbara" som möjligt. Vårt uppdrag har dock varit en övergripande strukturöversyn över (det dåvarande) Miljödepartementets alla myndigheter och organisationer. För att kunna göra detta har vi också blickat ut över alla 26 myndigheter i miljömålssystemet samt länsstyrelserna. Det har inneburit att vi inte kunnat tränga in i detalj i alla konsekvenser av våra förslag. De är dock förhoppningsvis så genomarbetade att en fortsatt beredningsprocess ska vara fullt möjlig.

Vi har samrått med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Vi har även samrått med länsstyrelser, berörda myndigheter samt företrädare för kommuner, näringsliv och organisationer. Vi har informerat berörda centrala arbetsgivarorganisationer och gett dem tillfälle att framföra synpunkter.

Målet för vårt utreningsarbete har varit att lämna förslag som vi bedömer kommer att skapa vägar till ett effektivare miljöarbete.

3 Miljöpolitikens organisering – en forskningsöversikt

I detta avsnitt studerar vi – utifrån ett forskningsperspektiv – några olika frågor om organiseringen av miljöpolitiken.¹ Underlaget till avsnittet är en översikt över den internationella forskningen om miljöpolitik. Det betyder att avsnittet inte innehåller några direkta empiriska jämförelser mellan länders olika organisering av området, eller på vilket sätt man gått tillväga. Utredningen har tagit del av de länderöversikter – Environmental Performance Reports – som OECD har publicerat under senare tid. Denna genomgång bekräftar de slutsatser som vi redovisar i detta avsnitt.

I första hand ingår internationell forskning i underlaget, men även den svenska forskningen berörs eftersom den i hög grad är inövad i det internationella sammanhanget.

I avsnittet diskuteras inledningsvis karaktären på politikområdet miljöpolitik för att ge en bakgrund till varför organiseringen och forskningen om miljöpolitik ser ut som den gör. Eftersom det ger en bakgrund till hur man kan tänka om frågor om organisering och statens roll i styrningen redovisas därefter det grundläggande synsättet/perspektivet som i princip all relevant forskning inom området utgår ifrån – att det präglas av ”governancestyrning”. Vi återkommer till begreppet governancestyrning i avsnitt 3.2. Därefter redogör vi för det övergripande forskningsläget, det vill säga vilka teman och frågor som behandlats och vilka resultat dessa visar. Utifrån den forskning som finns på området diskuteras avslutningsvis några funderingar om miljöpolitikens organisering.

¹ Avsnittet bygger på den forskningsöversikt om miljöpolitikens organisering som Anders Ivarsson Westerberg utarbetade 2014 på Miljömyndighetsutredningens uppdrag. Referenser till avsnittet finns i bilaga 4.

Med utgångspunkt i forskningsartiklar och böcker inom detta forskningsområde kan vi konstatera att de allra flesta studier håller sig på en systemnivå när man jämför olika länder med varandra. Man talar om faktorer på principiell nivå som särskiljer stater från varandra, och som påverkar utfallet av miljöpolitiken, men man diskuterar inte mer konkret vad i statens organisering som spelar roll. Faktorer som återkommer i studierna är t.ex. administrativ fragmentering, institutionell kapacitet, demokratisk representativitet, etc.

3.1 Hur ser området miljöpolitik ut?

Hur ser då området miljöpolitik ut? Här tycks det finnas en tydlig gemensam bild av vad som karaktäriserar miljöpolitik och hur den växt fram de senaste decennierna. En ofta identifierad utvecklingslinje i miljöpolitiken är att det går att urskilja tre faser.²

Den första fasen handlade om de föroreningsproblem som ”upptäcktes” i slutet av 1960- och början av 1970-talet. Stater reagerade på detta med att inrätta centrala organ eller myndigheter. Typiska miljöpolitiska styrmedel handlade om utsläppskvoter, lagstiftning m.m. på miljöområdet.

Den andra fasen som inleddes ungefär 1990 handlade om hållbar utveckling. Det vill säga att ställa om staters och människors beteenden för att skapa hållbara och robusta system som minimerade påverkan på miljön.³

Den tredje fasen som inleddes ungefär 2000 handlar om klimatpolitiken som utgår från det globala miljöhotet. Utvecklingen karaktäriseras som ”från en lokal/nationell till en internationell och global insikt”, och från ”nationell centralstyrning med hårda styrmedel till internationella arenor och mjuka gränsöverskridande styrmedel”.

² McNeill, 2000.

³ Jagers, 2005.

3.1.1 Miljöpolitiken har särskilda egenskaper

Forskningen menar att miljöpolitik är ett område som har särskilda egenskaper. Några sådana egenskaper är att den har en komplex och turbulent omgivning samt att det finns starka intressen från miljöorganisationer och starka policyeliter.⁴ Forskningslitteraturen säger tydligt att området är snabbt föränderligt med nya former av policyinstrument som växer fram. Statens traditionella ”command and control” är fortfarande kärnan i många miljöregimer men en ny generation av policyinstrument vinner terräng.⁵

Enligt litteraturen är det sju egenskaper som utmärker miljöpolitiken⁶:

- *Public goods* – det som ska organiseras är sådant som är genuina kollektiva nyttigheter. Det som är speciellt är att de är icke exkluderande, de spillover över på andra, alla bör ha rätt till miljön i form av ren luft och vatten, undvika förorening etc.
- *Transnationella problem* – miljöfrågor är genuint transnationella. Det som händer utanför Sveriges gränser berör oss här och vice versa. Miljöfrågor måste därför lösas på en internationell arena.
- *Komplexitet och osäkerhet* – området präglas av stark föränderlighet. Dels utvecklas tekniken och forskningen som påverkar miljön, dels lär vi oss mer om samband och effekter. Miljöpolitiken är därför svår att planera med någon större säkerhet.
- *Irreversibelt* – när något väl beslutats och inträffat är det svårt eller omöjligt att rulla tillbaka eller återvända till nollpunkten.
- *Tids- och rumsmässig variation* – området präglas av stor variation som beror på lokala och tidsmässiga variationer. Vad som är ett miljöproblem där behöver inte vara det här. Dessutom uppträder det skillnader i tiden.
- *Administrativ fragmentering* – området präglas av att det finns en mångfald av statliga, privata och ideella organisationer som har olika intressen.

⁴ Carter, 2007.

⁵ Jordan, m.fl. 2003.

⁶ Connelly, m.fl. 2012.

- *Regulativ intervention* – ofta är en politisk lösning/åtgärd att man reglerar området på olika sätt. Vanliga miljöpolitiska styrmedel är lagstiftning, upprättande av gränsvärden, bestämmelser om avgifter, etc.

Av dessa skäl är en övergripande insikt från den komparativa forskningen om miljöpolitik att politiken på den nationella nivån skiljer sig åt mellan olika stater och system. En uppfattning är att det finns tre slags faktorer som är betydelsefulla i detta: dels de lagar och regelverk som nationalstaterna antagit, de institutionella faktorer som existerar (dvs. hur strukturer och organisering ser ut), vilka aktörer som finns (dvs. hur till exempel intresseorganisationer agerar) samt vilket förhållningsätt som finns till politik/teori om policy. Beroende på dessa faktorer blir utfallet av miljöpolitiken olika.⁷ Något som också sägs, och som är utgångspunkten för forskningen om miljöpolitik, är att governancestyrning verkar vara extra viktigt. Makten över miljöpolitiken försvinner till andra centrum, och en stor del av policyskapandet bedrivs på andra håll än i nationalstaten. Detta ger en fragmenterad miljöpolitik. En annan insikt som inverkar på denna fragmentering är att när det gäller effekter av åtgärder är det generellt svårt att säkerställa kausala samband – och än svårare när det gäller miljöpolitik. Så för att förstå hur forskningsfältet ser ut och vilken inriktning som studierna haft på fältet behövs en diskussion om vad governancestyrning är och hur den förhåller sig till annan slags styrning.

3.2 En förändrad roll för staten – från government till governance?

Inom forskningen, särskilt inom den statsvetenskapliga, har det skapats begrepp som försöker fånga och förstå de utmaningar som stater i allmänhet och miljöpolitiken i synnerhet ställs inför som följd av förändringar för stater och dess förmåga att styra politiken. Några sådana utmaningar, eller förändringstendenser som samhällen (och politiken) påverkas av är internationalisering/globalisering,

⁷ Carter, 2007.

ökad fragmentering, individualisering, marknadisering och medialisering.

Många forskare menar att ett grundläggande skifte har ägt rum under senare år när det gäller samhällets reglering, styrning, organisering och arbetsätt. En sammanfattande etikett på denna förändring har blivit ”från government till governance”.⁸ Med det menas bland annat att de statliga verksamheterna har kommit att bli mycket omfattande och differentierade, och att de sammanhänger på alltmer komplicerade sätt, inte bara med varandra utan också med verksamheter i det omgivande samhället. Förvaltningen ses också som högspecialiserad; verksamheterna hanteras av experter med avancerade utbildningar, inte sällan i ett högt uppskruvat tempo. Internationaliseringen och integrationen av EU ses av många som särskilt betydelsefull.⁹ Innebörden är bland annat att staten har avträtt betydande delar av sin maktbas till olika internationella institutioner. EU, i sin tur, har utvecklat styrformer som ofta inkluderar transnationella och subnationella institutioner – såväl offentliga som privata – vilket riskerar att sätta staten på mellanhands. Exempelvis kräver EU i vissa fall att kommuner och regioner via så kallade partnerskap ska samverka med det lokala näringslivet för att komma ifråga för pengar ur strukturfonderna.

Governance är inte något enhetligt begrepp med en tydlig definition, utan mer ett samlingsbegrepp som antyder en förändring mot nätverksstyrning snarare än hierarkisk styrning. Det finns åtminstone sex betydelser av governancebegreppet.¹⁰ Men en övergripande sammanfattning är att det handlar om ett sätt att beskriva statens länkar till den bredare omgivningen – politiska, sociala och administrativa. Det har hävdats att det som representeras av governancebegreppet handlar om en stat i förändring där styrning och policyprocesser skapas i nätverk snarare än i traditionella hierarkiskt statsorienterade beslutsprocesser.

Sammantaget anses staten, och dess relation till övriga samhället, ha blivit mer svåröverskådlig och komplex. Parallellt med denna utveckling har också förvaltningspolitiken förändrats. Förvaltningen förväntas leva upp till en rad olika förvaltningspolitiska

⁸ Rhodes, 1997, Peter och Pierre, 2000 Sørensen och Torfing, 2006.

⁹ Jacobsson och Sundström 2006, Djelic och Sahlin-Andersson 2006, Vifell, 2006.

¹⁰ Rhodes, 1996.

krav, och det går att skönja en idéhistorisk utveckling av dessa krav, både i Sverige och i andra länder.¹¹

Under 1980- och 1990-talen drevs med påtaglig kraft idéerna om att staten skulle vare en liten, effektiv och instrumentellt styrbar enhet, och de tog formen av ett slags internationell reformvåg som den engelske statsvetaren Christopher Hood kom att kalla New Public Management (NPM).¹² Den bakomliggande idén var att samhället var överdrivet reglerat och att den offentliga sektorn var för stor för att ekonomin skulle fungera effektivt. Den offentliga serviceproduktionen skulle kunna förbättras avsevärt om den utfördes i mer marknadslika former och i samverkan med det civila samhället. En utgångspunkt var att det väsentliga i serviceproduktionen inte är organiseringen (dvs. att servicen produceras *inom den offentliga sektorn*) utan funktionen (dvs. att servicen produceras). Receptet blev att avreglera inhemska marknader, sänka skatter, krympa den offentliga sektorn och förbättra förutsättningarna för nyföretagande. Samtidigt skulle styrningen och kontrollen av verksamheter som behölls inom det offentliga skärpas. NPM spreds snabbt över stora delar av världen. Också i Sverige kunde vi från 1980-talets mitt, och med särskild kraft under 1990-talet se hur olika regeringar drev en politik inspirerad av de angloamerikanska projekten med avreglering, omprövning av offentliga åtaganden samt nya modeller för styrning och kontroll.

Inom governancelitteraturen hävdas att denna ökade strukturella och målinriktade komplexitet har tvingat riksdag och regering att avhända sig olika beslut och verksamheter, och därmed makt och ansvar, dels nedåt till regioner och kommuner, dels utåt till företag och intresseorganisationer, dels inåt till de statliga myndigheterna, och slutligen uppåt till den Europeiska unionen (EU) och andra internationella organisationer i takt med att problem blivit alltmer gränsöverskridande. Resultatet sägs ha blivit en ”urholkad” stat.¹³

¹¹ Pollitt & Bouckaert, 2004.

¹² Christopher Hood, 1995.

¹³ Rhodes, 1994.

3.2.1 Vad är governancestyruing och vad skiljer den från governmentstyruing?

Governance betonar decentraliserade processer och nätverk snarare än hierarkier och avgränsade organisationer. Hierarkier och avgränsade organisationer förknippas i stället med begreppet government. Policyprocesser ses som samverkansprocesser där många olika typer av aktörer deltar (offentliga, privata och frivilliga – politiska, sociala och administrativa). Karaktären på dessa nätverkskonstellationer varierar. Medan vissa är tämligen löst sammanhållna, instabila och har otydliga gränser (en vanlig benämning på sådana är *issue networks*) är andra mer sammanhållna, mer stabila och har tydligare gränser (en vanlig benämning på sådana är *policy communities*).

Gemensamt för dessa olika policynätverk är att policies ses som resultat av handlingar och utbyten inom nätverken, snarare än som resultat av auktoritativa, hierarkiska inomstatliga processer. Rikliga och informella utbyten betonas, vilka tenderar att göra gränserna mellan offentligt och privat otydliga. Processernas karaktär gör samtidigt att de regler som olika policies uttrycks i förändras. De stelare och mer formella regleringsformer som traditionellt använts inom staten ersätts med mer mjuk reglering i form av till exempel mål, handlingsprogram, riktlinjer, standarder, råd och information. I termer av regleringsformer innebär en övergång från hierarkisk centraliserad styrning till decentraliserad förhandlande styrning en övergång från "hard law" till "soft law".¹⁴

I governancestyruing är myndigheters öppenhet mot omvärlden ett viktigt inslag. Myndigheterna måste ha ett "utifrån och in" i stället för ett "inifrån och ut" perspektiv på sin verksamhet. Det innebär bland annat att myndigheterna måste ägna tid åt omvärldsanalyser av olika slag. Det innebär också att de måste vara beredda att anpassa sina arbetsflöden till processerna hos externa intressenter (företag, organisationer, myndigheter, med flera). Detta är inte minst viktigt när de externa intressenterna är beroende av myndighetens beslut och åtgärder av olika slag. En annan effekt av denna styrform är att myndigheter ofta ersätter detaljerad kontrollverksamhet med kvalitetssäkringar av olika aktörers processer.

¹⁴ Mörth, 2004.

Governanceforskare betonar att olika typer av aktörer förfogar över olika typer av resurser, men att ingen har tillräckliga resurser för att på egen hand lösa de ofta svårlösta problem som policynätverken samlas runt. Detta skapar ömsesidiga beroendeförhållanden och gemensamma intressen. Kittet som håller samman de olika policynätverken utgörs därför främst av resursberoenden.¹⁵ Frivillighet, jämlikhet och förtroende betonas, till skillnad från tvång och auktoritet som förknippas med den hierarkiska styrmodellen. Viktiga resurser som *stater* förfogar över är demokratisk legitimitet, lagstiftning, pengar, expertis, utformning av regel-, kontroll- och tillsynssystem, medlingskapacitet samt tillgång till media. Viktiga resurser som *privata organisationer* förfogar över är expertis, rykte, tillgång till media, gruppmandat och, inte minst, kontroll över genomförandet av policies.

Begreppet governance är alltså omstritt och föga klagörande. Den underliggande tesen som begreppet lyfter fram är att samhället som sådant skulle ha genomgått en genomgripande förändring som påverkar statens möjlighet att styra samhället. Detta skulle således också kräva en förändring i styrningen som bättre passar för det nya samhället. Denna retorik känns igen från dem som hävdar att förändring är det som bäst kännetecknar samhället och politiken vars främsta förespråkare finns bland dem som framhäver nätverks-samhället¹⁶, globaliseringen¹⁷, övergången från det moderna till det postmoderna samhället eller IT-revolutionen.

Denna retorik har oftast en definitiv karaktär, det vill säga att förändringen är absolut från det ena till det andra som om de vore två motstående poler och där förändringen är antingen noll eller ett. Talet om ”från government till governance” följer samma mönster. Detta får till följd att förändringen i sig inte ifrågasätts, utan snarare hur fort den går och hur omfattande den är just för tillfället på vägen mot det uppsatta tillståndet.

Vid studiet av konkreta politiska processer upptäcks således också att inslaget av governance finns där och att det avviker från ett traditionellt idealt governmentperspektiv. Frågan är emellertid om detta ideala governmenttillstånd någonsin existerat annat än i

¹⁵ Pfeffer och Salancik, 1978.

¹⁶ Castells.

¹⁷ Beck.

teorin. En närstudie av processer resulterar alltid i avvikelser från de ideala modellerna. Så frågan är om detta är något nytt – egentligen? Det rimliga svaret är att det inte är något nytt, utan att inslaget av ”governance” alltid har funnits i politiska processer, och att det varierar mellan olika frågor och områden.

3.2.2 Utveckling mot den postbyråkratiska organisationen?

Företrädare för nätverkssynen är bland andra Heckscher och Donnellon (1994) som menar att vi kan se en utveckling mot den postbyråkratiska organisationen där det betonas disorganisering/kaos, karisma, värden, informella nätverk, decentralisering och färre hierarkiska nivåer. Inte sällan är sådana resonemang normativa och ideologiskt färgade. Andemeningen är att det gamla per definition är sämre än det nya, vilket är grunden i ett moderniseringstänkande. Således är postbyråkratin frigörande, får människor att känna egenmakt, arbetsglädje och engagemang. För postbyråkratiska företag ger den nya nätverksstrukturen konkurrensfördelar och flexibilitet, vilket passar bra in i den nya globaliserade ekonomin. Platta organisationer och självstyrande team är två modeord som användes inom såväl organisationsteori som konsultbranschen under några år på nittioalet. Men tendensen inom organisations-teori och sociologi är snarare att åter betona det beständiga och de trögrörliga byråkratiska strukturerna.

Så frågan är vad som gör att governance ses som det nya inom statsvetenskapen. En tolkning är att det råder vattentäta skott mellan olika vetenskapliga discipliner som gör att nätverksidéerna inte riktigt fått fotfäste inom statsvetenskapen förrän under senare tid. En annan är att man börjat intressera sig för studier och metoder som finner spår av governance och nätverksegenskaper i de politiska processerna man studerar. Plötsligt har man riktat gatlyktans ljus mot sådana aspekter som tidigare legat i skugga, vilket innebär att man nu ser dem till skillnad från tidigare. En tredje tolkning är att governance stämmer bra in i en ideologi som betonar decentralisering, informalitet och framsteg. Som sådan stämmer den också bra överens med innehållet i New Public Management och en normativ idé om hur man styr på bästa sätt (good governance). Att governancebegreppet kommit att användas i så hög grad kan alltså

bero på att det passar bra in i den ”stora berättelsen” om hur samhället förändras, en ökad användning av forskningsmetoder som är empirinära och inriktar sig på forskningsproblem som betonar processer samt att governance också har ideologiska undertoner som antyder att det är ett normativt bättre sätt att styra staten på.

Den pågående förändringen av samhällsstyrningen bör inte beskrivas som ett enkelt skifte från den ena styrmodellen till den andra, vilket vanligtvis görs i litteraturen. Många menar att utvecklingen är mer komplicerad. De båda styrmodellerna rymmer i själva verket flera olika dimensioner, vilka var och en utgör kontinuum.¹⁸ Vidare visar studierna att balansen mellan de båda styrmodellerna kan förklaras av en rad olika faktorer, av såväl aktör- som strukturkaraktär. Sammantaget har samhällsstyrningen blivit mer komplicerad, vilket medfört förändrade förutsättningen för – och krav på – statens roll i styrningen.

3.2.3 Miljöpolitik – ett svårstyrt politikområde

När det gäller miljöpolitik är det ett genuint svårstyrt politikområde, eftersom miljöfrågor kommer in i alla andra politikområden på ett eller annat sätt. På så vis finns miljöpolitiken ständigt närvarande inuti andra politiska frågor, och det måste tas hänsyn till miljömässiga konsekvenser av i stort sett alla politiska förslag och reformer. En insikt från både forskning och praktik är att miljöutmaningar måste hanteras på alla administrativa nivåer. Dessa utmaningar kräver ett integrerat angreppssätt som skär tvärs över och genom policyområden eftersom de är utpräglat multisektoriella och ligger på flera styrningsnivåer. Ett begrepp som utvecklats inom forskningen för att förstå hur styrningen fungerar när ett flertal administrativa och politiska nivåer interagerar inom samma politikområden är ”multilevel governance” eller flernivåstyrning. Genom detta belyses komplexiteten i de sammanflätande politiska nivåerna.

¹⁸ Pierre och Sundström, 2009.

3.2.4 Vilken roll spelar staten i governancestyrningen?

En fråga inom governanceperspektivet är vilken roll staten spelar i policyprocesserna. Den mest långtgående tesen om governance menar ju att statens makt urholkats och mer eller mindre spelat ut sin roll. Rhodes menar till exempel att nätverken i hög grad är självorganiserande ("self-organizing"), och att de kännetecknas av förmågan att "resist government steering, develop their own policies and mould their environment".¹⁹ Denna "governance without government"-tes har dock kommit att ifrågasättas av många andra governanceforskare.²⁰ Tvärtom kan nätverk vara både mödosamma och resurskrävande att bygga, och här spelar staten ofta en betydelsefull roll.²¹

Statsvetaren Lennart J Lundqvist diskuterar just dessa två tolkningar av governanceorienteringen utifrån en analys av lokala investeringsprogram för ekologisk modernisering. Han studerar hur styrningen ser ut på detta område. Frågan är om Rhodes "hollowing out" stämmer eller ifall Pierre och Peters "Government still plays a role" är en mer rimlig tolkning.²² Lundqvist menar att regeringen fortfarande har en avgörande position, eftersom man lyckades etablera ekologisk modernisering som en tvärsövergripande strategi för det gröna folkhemmet, och bygga upp en central byråkrati för implementering av den. Så den sammanfattande bilden enligt Lundqvist är att Pierre och Peters bild, det vill säga att stater fortfarande spelar en viktig roll, är en bättre tolkning av förändringen i styrningen än att statens makt har urholkats.

Även om inte heller dessa forskare ser staten som helt suverän menar de ändå att staten har en speciell ställning och särskilda möjligheter att organisera och styra policynätverken. Dock betonas andra styrnings- och samordningsformer än dem som förknippas med hierarkier. Statens roll blir i ett governanceperspektiv inte i första hand att i "command-and-control"-anda löpande utforma precisa direktiv, regler, mål och resultatkrav. Snarare handlar styrning om att ange övergripande problemformuleringar, att sätta ramarna för policynätverkens organisation, finansiering och arbets-

¹⁹ Rhodes, 1996.

²⁰ Pierre och Peters 2000, Jacobsson och Sundström, 2006.

²¹ Davies, 2002.

²² Lundqvist, 2001.

sätt samt att påverka föreställningar hos policynätverkens aktörer om vad som är problem och hur problemen bör lösas, det vill säga att konstruera identiteter och mening. Governance innebär således inte att staten upphör att styra, men att formerna förändras.

Jessop och Sørensen har i sammanhanget pratat om ”metagovernance”, där politikerna ses som ”metaguvernörer”.²³ Vissa menar också att sådan metastyrning i själva verket kan öka centrums kontroll över periferin, inte minst för att behovet av mer löpande, detaljerad och resurskrävande styrning minskar. Därför bör också metastyrning, eller nätverksstyrning som det också talas om ibland, eftersträvas. Pierre och Sundström formulerar fyra hypoteser om när graden av governance inom ett politikområde ökar:

- ju fler aktörer staten är beroende av för skapandet och genomförandet av politiska program, desto större inslag av governance,
- ju mer ett område domineras av en vetenskaplig teknokratisk kunskapssyn, och om den synen även delas av media och medborgarna, desto lättare för politikerna att decentralisera verksamheten till mer självreglerande nätverk. Och omvänt, ju mer ett område uppfattas vara fyllt av svårbemästrade avvägningar mellan olika grundläggande värden, desto svårare får politikerna att organisera verksamheten på armlängds avstånd,
- ju viktigare politikerna uppfattar att en fråga är, desto mer centraliserad och hierarkisk blir styrningen,
- ju längre ett politikområde dominerats av en viss typ av styrform, desto svårare att införa en annan form, i varje fall så länge kollektiva mål uppnås på området.²⁴

3.2.5 Miljöområdet präglas av governanceegenskaper

Utifrån Pierres och Sundströms fyra hypoteser kan miljöpolitiken ses som exempel på ett sådant politikområde där staten är höggradigt beroende av en mängd tunga etablerade organisationer i det kringliggande samhället. Dessutom domineras området av vetenskaplig/teknokratisk kunskapssyn som delas av medborgare och

²³ Jessop 2002; Sørensen 2004, 2007.

²⁴ Pierre och Sundström, 2009.

media. Detta pekar på att området är i hög grad governanceorienterat. Däremot kan det tänkas, enligt de två senare hypoteserna, att miljöfrågorna vid olika tidpunkter lyfts och blir politiskt viktiga, vilket talar för att man försöker centralisera styrningen. Samtidigt spelar också den etablerade styrstrukturen in, vilket gör att det inte enkelt går att helt förändra styrningen.

Det innebär att samma politikområde ibland kan styras distinkt och hierarkiskt och under andra perioder genom mer informella governancetekniker, beroende på hur central och viktig frågan är vid varje given tidpunkt. Miljöfrågan visar hur ett politikområdes betydelse i den politiska debatten kan variera mycket påtagligt mellan olika tidpunkter.

3.2.6 Staten har fortfarande en viktig roll

Staten har fortfarande en viktig roll i implementeringen av politik på miljöområdet. Dels är den en arena, den är en auktoritet och den tillhandahåller grundläggande regler och ramar. Samhällsstyrning för hållbarhet beskriver ganska väl utvecklingen inom flera politikområden som till exempel skogspolitik och transportpolitik. Flernivåpolitik, inblandning av privata aktörer, användningen av mjuka styrmedel, och att konflikt förbytts i (retorisk) konsensus kännetecknar de ingående områdena. Hållbar utveckling måste förstås och användas som ett politiskt begrepp som tydliggör de delade meningar som råder om mål och verktyg för att nå ett hållbart samhälle. Det är också viktigt att de styrtekniker som används är legitima det vill säga att de genomsyras av representativitet, deltagande, genomskinlighet och tydlig ansvarsfördelning. De måste också vara effektiva, det vill säga bidra till lösningen av samhällsproblem eller skapa utvecklingsmöjligheter. Men styrteknikerna måste också hantera offentliga medel på ett ansvarsfullt sätt. Sammanfattningsvis präglar governance miljöpolitik mer än andra politikområden, på grund av att det finns många intressen och aktörer (multi stakeholder), det har etablerats nya nätverk, och att förvaltningen sker på flera olika nivåer (multilevel governance).

3.3 Hur ser forskningsläget ut?

Det finns följaktligen en stark idé om att eftersom miljöpolitikområdet präglas av föränderlighet, transnationalitet, globalisering, starka intressen, en blandning mellan civila, privata och offentliga aktörer så är miljöområdet styrt av så kallad governance där statens roll minskat eller ibland till och med försvunnit. I likhet med governanceforskarna menar den statsvetenskaplige miljöforskaren Andreas Duit med flera att den empiriska forskning som växt fram inom den statsvetenskapliga forskningen visar att staten är nog så närvarande, men att dess roll har förändrats.²⁵

När det gäller statens roll inom miljöforskningen visar det sig att det saknas studier om staters miljöorganisation. Det vill säga att det saknas studier som kartlägger eller visar hur olika stater har organiserat sin miljöpolitik när det gäller fristående myndigheter, tillsynsorgan, regeringsdepartement etc. Detta bekräftas av t.ex. Duit med flera som menar att staten varit frånvarande i miljöstudier. Många nya studier om miljöförvaltning fokuserar på antingen mikronivå (lokal och individuell nivå) eller makronivå (global) samtidigt som de försummar styrningen på nationalstatsnivå. Statlig miljöförvaltning upplevs ofta som otillräcklig eller begränsas av hänsyn till den ekonomiska tillväxten. Dessutom anses effekterna av den statliga miljöförvaltningen som försumbara jämfört med marknaden eller internationella organisationer.²⁶

Det forskningsområde som ligger närmast handlar om den övergripande styrningen av miljöpolitiken och benämns *environmental governance* i den internationella forskningen.

3.3.1 Environmental governance

Forskningen inom temat ”environmental governance” studerar hur olika processer, strukturer och aktörer inom offentlig sektor, bland företag och inom civilsamhället påverkar hur miljö- och naturresursfrågor beskrivs, kommuniceras och hanteras. Miljö- och naturresursfrågors komplexa, osäkra, gränsöverskridande och föränderliga karaktär skapar stora utmaningar. Traditionella styr- och

²⁵ Andreas Duit m.fl. 2014.

²⁶ Duit m.fl. 2014.

organisationsformer är ofta dåligt anpassade till ekologiska systems gränser och dynamik liksom till miljöproblemens gränsöverskridande karaktär. Så kallad "multi-level governance" utvecklas parallellt med att staters traditionella och självständiga förvaltningsförmåga alltmer ifrågasätts, vilket inte minst gäller inom miljöområdet. Nya former av styrning och förvaltning innebär att en ökad betydelse ges till att olika typer av kunskap (vetenskaplig och praktisk kunskap) förs närmare varandra. Likaså fästs stor vikt vid kommunikation och samarbete mellan olika aktörer på lokal, regional och internationell nivå i syfte att öka vår förståelse av hur vi ska förhålla oss till vår tids stora miljöutmaningar.

I forskningen om "environmental governance" framträder tre huvudspår:

- ett handlar om "policy instruments", dvs. vilka styrmedel stater har valt för att driva miljöpolitiken och på vilket sätt de kombinerats. Begrepp som används här är EPI (Environment Policy Instruments) och NEPI (New Policy Instruments),
- ett andra spår är "environmental performance", dvs. hur effektiva stater är på att hantera miljöproblem,
- ett tredje spår, nära kopplat till de andra är att studera "policy diffusion", dvs. att studera spridningen av miljöpolitiska åtgärder och policyinstrument. Denna forskning visar typiskt hur stater vid olika tidpunkter har anammat och infört olika slags policyinstrument. En vanlig diskussion är huruvida vissa stater ligger i framkant och vilka sacker efter, och förklaringar till detta.

Förutom dessa tre huvudinriktningar finns det också ett forskningsområde som kallas "*natural resource management*", som handlar om hur man valt att organisera naturresurser. Här genomförs ofta fallstudier inom särskilda sektorer inom miljöområdet. En känd föregångsstudie på området är Ellinor Ostroms "Governing the Commons" (1990) som handlar om hur man organiserar samsälligheter.

Givet de inriktningar som den internationella forskningen om miljöpolitik har, är det ett stort forskningsfält, med egna tidskrifter och läroböcker i ämnet.

3.3.2 Få studier berör svenska förhållanden

Det är dock få studier som berör svenska förhållanden inom detta område. Den svenska forskningen har ofta en naturvetenskaplig/teknisk karaktär där något specifikt miljöområde studerats. Organisering av miljöpolitik är överlag lite studerat. Det finns viss forskning om styrmedel och effekter. Bristen på miljöforskning ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv – har tagits upp i olika sammanhang, vilket lett till att forskningsrådet Formas har försökt driva på det som kallas ”samhällsvetenskaplig miljöforskning”.

3.3.3 Exempel på svensk forskning

Några exempel på svensk forskning är Lennart Lundqvists *Miljö-
vårdsförvaltning och politisk struktur* (1971), som handlar om Naturvårdsverkets bildande. Erik Hysings *Governing sustainability* handlar om skogspolitik och transportpolitik, Simon Haikolas *Bortom kontroll* handlar om framväxten av svensk kemikaliekontroll, och Andreas Duits *Tragedins institutioner* (2009), som handlar om miljöskyddets framväxt.

En annan studie som analyserar kemikaliepolitik är Ragnar Löfstedts artikel om svensk kemikaliereglering under en trettioårsperiod: *Swedish Chemical Regulation – An overview and analysis* (2003). Löfstedt går där igenom svensk lagstiftning på området och diskuterar orsakerna till varför kemikaliepolitiken tagit nuvarande form. Även Erland Mårald fokuserar på det juridiska ramverket i sin studie av svenska miljöbrott och miljöskyddslagstiftning; *Svenska miljöbrott och miljöskandaler 1960–2000* (2007).

Det finns ett antal samhällsvetenskapliga studier om specifika miljöfarliga ämnen. Bland dessa kan nämnas Ylva Ugglas studie *Environmental politics and the enchantment of modernity – Mercury and radioactive waste disposal in Sweden* (2002); Rolf Lidskogs *Radioactive and hazardous waste management in Sweden – Movements, politics and science* (1994); Göran Sundqvists *The bedrock of opinion – Science, technology and society in the siting of high-level nuclear waste* (2002); Jonas Anshelms *Bergsäkert eller våghalsigt? – Frågan om kärnavfalllets hantering i det offentliga samtalet i Sverige 1950–2002* (2006) och Robert Hreljas *I hettan från ångpannan – Vetenskap och politik i konflikter om tekniska anläggningar* (2006).

Andra mer idéhistoriska studier är Johan Hedréns *Miljöpolitikens natur* (1994), som behandlar den svenska miljöpolitikens idémässiga utveckling från dess formativa period på 1960-talet fram till mitten på 1990-talet, och Jonas Anshelms idéhistoriska studier *Socialdemokraterna och miljöfrågan – En studie av framstegstankens paradoxer* (1995). Båda dessa studier betraktar i flera av fallen framväxten av de organisationer eller regleringar som varit viktiga på området, men behandlar inte i någon större utsträckning den svenska statliga organiseringen på miljöområdet så som den ser ut i dag.

3.3.4 Miljöpolitiska styrmedel – spridning och effektivitet

Ett av de forskningsområden som fått stor uppmärksamhet handlar om miljöpolitiska styrmedel, eller det som kallas ”environmental policy instruments” (EPI).

Forskare menar att termen EPI är komplex och beroende av många faktorer. Det finns få ”best practices” när det gäller styrmedel som enkelt kan överföras mellan olika juridiska system. Kunskapen om olika styrmedels effektivitet är svag och det politiska systemet tycks vara dåligt organiserat för att överföra policyinstrument mellan varandra.²⁷ Enligt en forskningsöversikt om empirisk forskning om kontroll och granskning i Europas stater finns det forskning om enskilda stater, men inom den komparativa forskningen är det brist på studier. Detta beror på att det är svårt att jämföra mått och andra data.²⁸

En forskningsinriktning inom EPI handlar om utvecklingen av nya styrmedel och hur effektiva de olika politiska styrmedlen är när det gäller miljöpolitiken. NEPI, ”New policy instruments” är en beteckning på denna inriktning som tycks ha växt fram inom den internationella statsvetenskapliga miljöforskningen. NEPI definieras som olika typer av styrmedel: skatter, handelsbara tillstånd, frivilliga överenskommelser, eko-märkning och reglering.

I artikeln ”*Comparative conclusions – ‘new’ environmental policy instruments: An evolution or a revolution in environmental policy?*”

²⁷ Jordan & Lenschow, 2010.

²⁸ Tosun, 2012.

diskuterar Jordan, Wurzel och Zito detta forskningsfält.²⁹ Bakgrunden är att de nya policyinstrumenten har växt enormt sedan 1970-talet. Länder världen över har experimenterat med NEPI på ett likartat vis.

Det finns olika drivkrafter till detta:

- missnöjdhet med tidigare regleringar,
- att nya policyinstrument uppfattas vara bättre än de gamla,
- den förändrade styrningen ”från government till governance”,
- EU:s ökande inflytande på miljöområdet,
- en ökad internationell konkurrens samt
- ökat nationellt stöd för miljöpolitik.

Ytterligare drivkrafter är att NEPI driver på varandra samt att klimatförändringarna satt miljöfrågornas angelägenhet på agendan.

NEPI:s används för olika mål. Olika länder använder också etiketterna på olika sätt. Användningen och framväxten av NEPI:s visar att de i hög grad beror på de olika ländernas traditioner och system. NEPI är betecknade för ett skifte från miljögovernment till miljögovernance.

Det pågår en stor forskningsinsats om huruvida olika policyinstrument passar för olika situationer och hur effektiva de är. Ju fler NEPI:s som används desto mer trängsel blir det på området med överlappningar och NEPI:s som kommer i konflikt med varandra. I takt med insikten om att det inte finns något perfekt instrument och att alla har sina för- och nackdelar, försöker myndigheter skapa ett komplext paket av olika åtgärder, vilket riskerar leda till en administrativ överbelastning. Genom empiriska studier är den övergripande slutsatsen att environmental governance är som bäst ett komplement, men ersätter högst troligen inte environmental government i regulatorisk mening.

²⁹ Jordan, Wurzel och Zito, 2010.

3.3.5 Om policyinstrument och deras spridning

En riktning inom forskningen om policyinstrument är dess spridning – hur de sprids, vad det beror på och varför vissa stater ligger före andra. Forskning visar att trots att det övergripande är så att NEPI:s blivit vanligare överallt så är det en differentierad bild som råder mellan länder och sektorer. En tysk forskningsstudie ger en överblick över tjugotvå miljöpolitiska innovationer. Styrmedlen grupperas i: administrativa institutioner, lagar, EPI-instrument, energiskatter samt eko-märkning, och i artikeln går forskarna igenom olika varianter på dessa. De menar att det finns en konvergens när det gäller styrmedel på miljöområdet bland Europas stater som beror på tre mekanismer: diffusion, harmonisering och tvång.³⁰

En annan studie visar att det finns ett stort mått av diffusion när det gäller miljöpolitik. Pionjärländer visar vägen för andra på området. Men för att vara pionjär krävs en hög grad av nationell självständighet att utveckla politik.³¹ Sverige har varit föregångsland när det gäller miljöpolitik, och har varit viktigt för dess utveckling och spridning. Det finns ett antal tecken på att så inte längre är fallet.³² Enligt OECD:s genomgång och bedömning av olika länders miljöpolitik menar de att Sverige är en föregångare inom många områden inom miljöpolitiken. OECD säger att Sveriges långvariga engagemang för miljön har avsevärt minskat utsläppen av växthusgaser, luftföroreningar och kväveläckage.³³

Vidare menar OECD att Sverige har en robust, innovationsinriktad ekonomi och en väl utbyggd välfärdsstat samt en sund struktur när det gäller miljöförvaltning. Man listar följande faktorer som bidragit till att Sverige varit framgångsrikt på miljöpolitikområdet:

- En omfattande uppsättning ambitiösa miljömål.
- En lång tradition av öppen, fri tillgång till miljöinformation och starkt offentligt stöd för miljöpolitiken.

³⁰ Busch & Jörgens, 2005.

³¹ Jänicke, 2005

³² Hysing, 2014.

³³ OECD Environmental Performance Review of Sweden: Assessment and Recommendations.

- En väl avvägd blandad miljöpolitik som innehåller priser/kostnader för miljöskadlig verksamhet.
- En koldioxidsnål energimix, med en hög andel av förnybara energikällor.
- En topplacering på listan över de mest miljöinnovativa OECD-länderna.
- En ledande roll i klimatförändringarna, bland annat som en pionjär inom koldioxidbeskattning.

Efter att ha gått igenom ett antal forskningsartiklar och några böcker inom detta forskningsområde kan konstateras att de allra flesta studier håller sig på en systemnivå när man jämför olika länder med varandra. Man talar om faktorer på principiell nivå som särskiljer stater från varandra, och som påverkar utfallet av miljöpolitiken, men diskuterar inte mer konkret vad i statens organisering som spelar roll. Faktorer som återkommer i studierna är till exempel administrativ fragmentering, institutionell kapacitet, demokratisk representativitet etc.

3.3.6 Miljöpolitiken och granskningsområdet

Ett betydande inslag i statens styrning inom miljöpolitiken är i dag i form av aktiviteter som kan kopplas till framväxten av det nya granskningsområdet. Det går till och med att tala om granskning som en ”ny” styrform som inrymmer ett ökat fokus på resultat, resultatmätning, produktivitet, kontroll och utvärdering. Intresset för, och det uppfattade behovet av resultat och resultatmätning, har därmed också ökat i de offentliga verksamheterna. Behovet av granskning har i sin tur drivit på mer detaljerade redovisning av resultat, vilket ger större möjlighet till granskning och jämförelser och så vidare. Granskningsområdet återkommer i allt fler sammanhang.

Ett återkommande tema i forskningen om utvärdering, granskning och tillsyn är att den fokuserar på politikens utflöde, det vill säga utfallet eller resultatet av insatta åtgärder. Syftet är att bedöma och värdera vad som åstadkoms och relatera detta till det som uppfattas vara lämplig måttstock – ofta mål. Då talas det om produktivitet, effektivitet eller effekter. En vanligt förekommande illustra-

tion (eller teori) är den så kallade programteorin, eller resurs-omvandlingskedjan (eller ibland värdeskapandet). Modellen beskriver att det i ena änden av organisationen (projektet, myndigheten) stoppas insatsvaror, råmaterial och kapital (input). I organisationen genomförs aktiviteter och det är där själva värdeskapandet uppstår. I andra änden kommer något ut som resultat av denna förädlingsprocess (output). Det som kommer ut kan därmed jämföras med det inkommande och vi får då ett mått på förädlingsvärdet, det vill säga hur mycket har vi fått ut av insatta resurser (produktivitet, inre effektivitet).

Men detta säger inte så mycket om vad man förväntat sig, eller ifall resultatet av åtgärderna fått det genomslag man vill. Därför används förutbestämda mål som måttstock för bedömning och värdering av resultatet (effektivitet). Det är inte säkert att det finns ett entydigt mål, utan flera olika mål som dessutom kan hänföras till olika intressenter. Då talar man om effekter av åtgärder och resultat, eller ibland om yttre effektivitet. Problemet med att bedöma och värdera effektivitet och effekter är att ju längre ifrån själva resultatet (faktiskt antal producerade enheter eller liknande) man kommer desto mer svårfångad blir kausaliteten, det vill säga är det polisens synlighet utanför krogar vid stängningsdags som bidrar till minskad våldsbrottslighet eller är det Folkhälsoinstitutets informationskampanj som leder till bättre folkhälsa? Sven Modell och Anders Grönlund tar upp denna problematik i ”*Effektivitet och styrning i statliga verksamheter*”.³⁴ De menar för det första att effekter kan bero på flera olika offentliga organisationers prestationer. Det är därför svårt att isolera effekterna av enskilda organisationers verksamhet, i synnerhet då mätningen avser effekter för samhället i stort. För det andra beror effekter i hög grad på icke-påverkbara omständigheter i omvärldsmiljön. För det tredje råder det ofta lång tids eftersläpning mellan det att prestationerna utförs och till dess att effekter kan utläsas och mätas, och för det fjärde kan effekter uppstå genom slump snarare än genom kausala samband mellan prestationer och effekter.

Prestationer eller output tycks således rikta uppmärksamheten mot enkla kvantifierbara resultat av verksamheten, vilket ger upphov till problem med målförskjutning eller suboptimering, att orga-

³⁴ Sven Modell och Anders Grönlund, *Effektivitet och styrning i statliga verksamheter*, 2006.

nisationerna blir förblindade av sina egna interna processer i stället för att se hur de bidrar till helheten. Johan Quist menar att det är skillnad mellan att styra på effekt eller prestation.³⁵ Till exempel om Tullverket får i uppdrag att bidra till korrekt handel över gränserna (effekt) eller om de ska utföra 40 000 kontroller (prestation). Men även om resultatmätning och fokusering på prestationer sägs leda till sådana konsekvenser, eller ”perversa bieffekter” som de ibland benämns, menar Lena Lindgren att det finns få studier – särskilt svenska sådana – där konsekvenser av kvalitets- och resultatmätning undersöks.³⁶ När det omnämns dras ofta paralleller till det sovjetiska planhushållningssystemet.

Granskning av resultat ses ofta som en uppgift för myndigheterna själva, som ju förväntas ägna sin återrapportering åt just detta: vilka resultat har myndigheternas arbete uppnått? I myndigheternas årsredovisningar från de senaste 20 åren finns åtskilliga exempel på resultatredovisningar av olika slag – men det är oftare insatser som rapporteras än resultaten av dessa åtgärder. Det är mer sällsynt med oberoende forskare som studerar och ifrågasätter myndigheternas bilder av verksamheternas och de olika åtgärdernas resultat. Den kunskap vi har om statsförvaltningens resultat, effektivitet och granskning utifrån de senaste 20 årens forskning om statsförvaltningen är begränsad.

Ett tema som återkommer, särskilt i skrifter från myndigheterna, är de ”viktiga förutsättningar” med syfte att stärka resultatstyrningen och därmed möjliggöra en god, rättvisande granskning. Förutsättningar som enligt forskningen sällan uppfylls, det vill säga att målen ska vara tydligt formulerade, att det ska finnas en koppling mellan resurser och mål, och att det ska finnas tid och resurser avsatta för uppföljning och utvärdering.

Ett annat tema som finns i forskningen är kritik mot resultatstyrningen. Vad säger forskning om granskning inom miljöområdet?

³⁵ Johan Quist, 2009.

³⁶ Lindgren, 2008, s. 123–126 om forskningsläget.

3.3.7 Forskningen om följsamhet gentemot regler på miljöpolitikområdet

Precis som i den allmänna forskningen om olika former av granskning finns det lite forskning och tvetydiga resultat. Lena Lindgren menar att det går att dela upp forskningsstudier om granskning i förespråkare och kritiker. Men det är svårt att påvisa vad som är effektivt eftersom det beror på situation och intresse. Enligt en översiktsartikel saknas det studier och ”evidence” inom miljöområdet för att regulatorisk effektivitet har möjlighet att stödja politiker att välja rätt instrument för att åstadkomma bättre reglering. Forskarna föreslår att etnografisk forskning skulle kunna fånga nyanserna bättre än de statistiska sammanställningar som är vanligt inom denna forskning.³⁷

Artikeln är en genomgång av studier som kopplar reglerarens handlingar till ökad följsamhet gentemot miljömål och utsläppskvoter. Empirin är från USA – Environmental protection agency, EPA – och data kommer från deras databas. Myndigheten har fått minskad budget och personal mellan 1994–2010, men ett ökat antal inspektioner har genomförts från 17 600 år 2001 till 20 000 i dag.

Amerikanska forskare menar i en annan artikel att obligatoriska straff vid miljöförstöring/nedsmutsning är institutionaliserat hos nästan alla industrialiserade länder. Men de flesta anser att det krävs inspektioner och sanktioner för att åstadkomma detta. Författarna menar att tvingande regler är den viktigaste faktorn när det gäller utvecklingen av staters förbättring av miljön de senaste 35 åren. Den traditionella kontrollen och granskningen som bygger på tvång har emellertid blivit kontroversiell. Miljöpolitikområdets företrädare förespråkar allt mer en förändring från den konventionella regleringen till frivilliga program och information. Empirin, menar de, visar att kontroll och granskning ökar regelföljandet vilket ökar följsamhet mot utsläppskvoter etc. De visar också att det får effekter, det vill säga att man minskar utsläppen, även där man följer kvoterna.³⁸

I en dansk forskningsstudie diskuteras frågan om varför man lyder sociala regleringar och miljöregleringar inom det danska jordbruket.

³⁷ Taylor m.fl. 2012.

³⁸ Gray & Shimshack, 2011.

De pekar på tre faktorer: för det första spelar böndernas kunskap om regler en avgörande roll, för det andra är normativa och sociala motiv lika inflytelserika som strategiska motiv för att öka lydningen mot reglerna och för det tredje påverkar inspektörers stil regelföljandet. I artikeln pläderar forskarna för att reglering är positivt och menar att flexibel påverkan främjar lydningen gentemot regleringar.³⁹

Munday och Roberts menar att utvärdering och mätning kräver tydliga mål.⁴⁰ Utvecklingen mot att skapa många olika indikatorer inom miljöpolitiken är ett symptom på bristen på klara och tydliga mål. Bilden som tecknas inom miljöpolitiken är att det finns många olika överlappande instrument och sätt att mäta, och att olika beslut som fattats på olika håll i olika branscher differentierar systemet. Det är också osäkert om ökade nivåer leder till hållbar utveckling. Det kan precis lika gärna vara tvärtom, vilket gör att mätningarna blir osäkra och ibland motsägelsefulla. Vad de menar är således att governancestyrningen med många olika intressen och mål i ett fragmenterat system i praktiken leder till en sämre effektivitet.

En kunskapsöversikt från Arbetsmiljöverket 2011 över regler och styrmedel på det yttre miljöområdet redogör för ett antal svenska utvärderingar av sådana styrmedel. En sådan har genomförts gällande skogsindustrin och bygger på 17 artiklar. Den visar att styrmedel har varit drivande för ökad energieffektivitet, minskad koldioxid och svavelutsläpp. Ökade relativpriser på energi och bränslen har varit viktigare än skatter som drivkraft för effektiviseringar och minskade utsläpp i pappers- och massaindustrin. Effekten av nationella snarare än EU-styrmedel har varit större. Individuella tillståndsprövningar har varit viktig för minskade utsläpp.

År 2012 gjorde Naturvårdsverket en kartläggning av de miljöpolitiska styrmedlen. Kartläggningen visar precis som den internationella forskningen att styrmedelsarsenalen är mycket omfattande. Bara inom det klimatpolitiska området finns det 90 styrmedel. Naturvårdsverket drar ändå slutsatsen att hittills beslutade och planerade styrmedel inte räcker för att tillräckliga åtgärder ska kunna genomföras. Endast för två av de sexton miljökvalitetsmålen bedöms de befintliga och planerade styrmedlen vara tillräckliga, medan det anses omöjligt att nå de resterande miljökvalitetsmålen

³⁹ Winter & May, 2001.

⁴⁰ Munday och Roberts, 2007.

till år 2020 med gällande och planerade styrmedel. Bedömningen är att det saknas lämpliga styrmedel eller att det råder brist på implementering.

Både Naturvårdsverkets refererade litteraturöversikter och egna intervjuer lyfter fram de nationella, riktade styrmedlen och anser att de är effektiva. Flera av intervjupersonerna menar att styrmedlen som har utformats nationellt har haft större effekt på skogsindustrin, än de som har utformats av EU. De styrmedel som oftast nämns i sammanhanget är PFE och Gröna elcertifikat som anses ha bidragit till de tydligaste energieffektiviseringarna och produktionen av grön el. Detta stöds också av litteraturöversikterna. Det är intressant att notera att andra studier, av bland andra Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet, har slagit fast att PFE inte har lett till några energieffektiviseringar.

3.3.8 Effekter av tillsyn

Den befintliga forskningen om vilka effekter tillsyn ger är motsägelsefull. En studie som gjordes på uppdrag av nätverket Tillsynsforum visar att det finns få studier om effekter. De flesta studier är genomförda i USA, vilket kan vara svårt att jämföra med svenska förhållanden. Överlag är det osäkra resultat från studierna.⁴¹ Studier om skolinspektion i olika länder visar att tillsynen ger vissa effekter på undervisningskvaliteten men att det är oerhört svårt att koppla och isolera effekterna enbart till själva tillsynen.⁴² Enligt Bengtsson och Ek visar forskningen att den ger effekter, men att det är svårt att knyta generella lärdomar av vilka tillsynsåtgärder som ger vilka effekter.⁴³

Statskontoret resonerade om tillsynen i en skrift från 2010 där de också studerade ett antal myndigheter som bedriver tillsyn. De konstaterade att det var svårt att få någon bild över detta område, och svårt att se mönster i tillsynsarbetet och de områden som de ansvarade för. Nedan är ett talande citat från Statskontorets rapport om tillsynens effekter:

⁴¹ Björkdahl, 2005.

⁴² Klerks, 2012.

⁴³ Bengtsson och Ek, 2012.

Problemet är att det i stor utsträckning saknas uppgifter om tillsynens effekter. Det som Tillsynsutredningen skriver i sitt delbetänkande (SOU 2002:14), att myndighetsrapporter ger knapphändiga upplysningar om tillsynens effekter och att beskrivningarna domineras av uppgifter om nedlagda resurser, arbetsmetoder, prioriteringsgrunder och antal tillsyner tycks fortfarande gälla. Vidare är det ovanligt att utvecklingen inom ett område relateras till tillsynsmyndighetens aktiviteter. Tillsynsutredningen har inte funnit några fall där en tillsynsmyndighet försökt att isolera tillsynens samlade effekt och försökt mäta den "vetenskapligt". Det saknas metoder och redskap för att klara detta. Enligt utredningen är det helt enkelt så att vissa styrsystem inte på ett enkelt sätt låter sig utvärderas. I slutänden handlar det mer om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning.

Inte heller i utvärderingar där utvärderaren har försökt att studera effekterna av tillsynen och hur effektivt tillsynsmyndigheten arbetar har något tydligt svar på frågan kunnat ges. Vi har t.ex. tidigare beskrivit att Statskontoret i en utvärdering av Finansinspektionen konstaterar att det i princip är omöjligt att uttala sig om effekterna av tillsynsverksamheten. Detta bl.a. därför att myndighetens återrapporteringskrav för tillsynsverksamheten var inriktade på prestationer och företrädesvis sådana av beskrivande karaktär. Detta är ingen unik erfarenhet. Att mäta effekter är metodologiskt komplicerat, även då ambitionerna finns ... När det gäller att studera effekter av en verksamhet kommer måluppfyllelsen mycket ofta att påverkas av andra faktorer än den verksamhet som myndigheten utför. En myndighet kan genomföra sin tillsynsverksamhet på ett alldeles förträffligt sätt, utan att de övergripande målen för verksamheten uppnås. Och vice versa, myndigheten kan missköta sin tillsyn, men de övergripande målen uppnås trots detta.⁴⁴

Slutsatsen är att det inte finns någon generell kunskap om vilken typ av tillsyn som fungerar bäst för särskilda områden eller tillsynsobjekt. Vad som är mest effektivt går helt enkelt inte att ge något vetenskapligt stöd för. Många myndigheter och offentliga organisationer står i dag inför liknande situation och utmaningar när det gäller tillsyn och dess effekter. I en studie om metoder i kommunal och regional tillsyn säger till exempel Anna-Karin Lindberg som en slutsats att:

Systematiska metoder för utvärdering och uppföljning är något som kommuner och länsstyrelser i allmänhet saknar men önskar. Tillsynsmyndigheterna som deltagit i inventeringen upplever att metoder saknas för utvärdering och uppföljning av vilka effekter samt vilken genomslagskraft som tillsynsbesöken har. Metoder för att mäta till-

⁴⁴ Statskontoret, 2010, Tänk till om tillsynen, s. 80f.

synsarbetet kvantitativt finns men det som saknas är kvalitativa metoder. Kvalitativa metoder för utvärdering av arbetets miljönytta skulle också kunna bidra till att öka inspektörernas vilja att arbeta med tillsyn.⁴⁵

Haikola menar när han talar om Kemikaliekontrollen att

Tilltron till övervakningssystemet är, skulle jag vilja hävda, i grund och botten inte vetenskapligt grundad utan snarare av religiös karaktär. Jag kan inte göra någon annan tolkning än att föreställningen att kemikalieproduktionen är under kontroll står i direkt konflikt med uttalanden som det tidigare citerade: 'Uppskattningsvis saknas adekvat kunskap om cirka 86 procent av de cirka 2–3 000 högvolyvmämnena. För övriga cirka 30 000 ämnen som tillverkas eller importeras i polymer över 1 ton per företag är sannolikt bristen på kunskap ännu större'.

3.4 Slutsatser om forskningen om organisering av miljöpolitik i ett internationellt perspektiv

Utifrån forskningen om organisering av miljöpolitiken går det att dra några generella slutsatser:

- området/sektorn präglas av hög komplexitet och föränderlighet,
- området präglas av att det finns en mångfald av aktörer som deltar i beslutsprocesser på olika förvaltningsnivåer,
- området är i hög grad globalt/transnationellt,
- den svenska utvecklingen är att politikområdet gått från centralstyrning till en decentraliserad modell,
- området präglas av så kallad governancestyruing,
- statens roll har förändrats från en traditionell reglerare-kontrollant till att vara ett slags "metaguvernör",
- det utvecklas i snabb takt nya policyinstrument på området, dvs. nya typer av styrmedel. Och det används en mångfald av styrmedel i kombination,
- finns inga entydiga forskningsresultat om vilka styrmedel som är effektiva,

⁴⁵ Lindberg, 2004.

- organisering av miljöområdet är lite studerat,
- det finns ingen ”formel” för hur stater ska organisera sin miljöpolitik. Det beror på bl.a. tradition, på förvaltningsstruktur, aktörstätheten på området, grad av politiskt intresse.

Utifrån studierna inom det miljöpolitiska området tycks finnas ett ständigt ökande behov av uppföljning, analys och utvärdering. Något som tycks prägla miljöpolitiken är utvecklingen av nya styrmedel, nya indikatorer kopplat till den föränderliga karaktären på området. De nya styrmedlen sprids mellan länder eftersom området präglas av globalisering och utveckling av transnationella nätverk. Samtidigt är såväl den mer allmänna forskningen om styrmedlens effektivitet och effekter liksom hur granskning och tillsyn bidrar till detta inte entydig. Det saknas forskningsstudier om organisering av uppföljning, analys och utvärdering på miljöområdet. I enskilda fallstudier inom miljöområdet verkar det finnas en slag-sida mot naturvetenskapliga/tekniska indikatorstyrd utvärdering och uppföljning.

Inom forskningen tycks man vara enig om att miljöområdet styrs genom så kallad governance. Staten, sägs det utifrån studier av såväl miljöområdet som andra politikområden, har en fortsatt viktig roll i styrningen. Däremot är man försiktig med idéer om hur staten ska organiseras eller vilken roll staten har och bör ha i detta fragmenterade system. En insikt/synpunkt som finns i de internationella studierna är att det är väldigt svårt att jämföra olika stater med varandra på detta område, eftersom de har olika traditioner och strukturer. Även om de uppvisar samma tendens på ytan och ”träffas” av samma slags trender, så blir utfallet väldigt olika.

3.4.1 Varför har inte stater studerats nämnvärt inom miljöforskningen?

För det första har stater inte setts som lämpliga enheter för att hantera globala miljöproblem. Typiskt sett har man i stället riktat fokus mot transnationella, överstatliga eller globala arenor. För det andra har det att göra med kopplingen mellan demokratiska och kapitalistiska institutioner. Det finns en utbredd idé om att en drivkraft i det demokratiska systemet är att skapa tillväxt, arbets-

tillfällen och värde för skattebetalarnas pengar. Detta står i motsatsställning till att bekämpa miljöproblem, enligt denna uppfattning. En vetenskaplig politisk diskussion om ett hållbart samhälle tenderar att bli marginaliserad i diskussionen om tillväxt och teknokratisk design av samhället. Ett annat argument är att stater tenderar att främja kortsiktiga framför långsiktiga mål. För det tredje menar man att staters huvudsakliga verktyg, förvaltningen, med sina byråkratiska styrformer överhuvudtaget passar illa för att hantera miljöproblem.

Men en annan förklaring till frånvaron av studier av organisering av miljöpolitiken är att miljöområdet inte har studerats av organisations- eller förvaltningsforskare i någon högre grad. Forskningen har bedrivits av särskilda miljöforskare som tar utgångspunkt i sitt miljöintresse, eller är statsvetare med miljöintresse. Forskningen om environmental governance bedrivs i Sverige oftast inom ramen för särskilda centra med tvär/mångvetenskaplig inriktning med starkt inflytande från miljövetenskaper. Studierna är ofta normativa och har en naturvetenskaplig inriktning där indikatorer för miljöeffekter är av intresse. Organisering – särskilt den statliga – ses inte i den forskningstraditionen som viktig.

3.4.2 Ett organiseringsperspektiv

Baserat på forskningsstudier om miljöpolitikens organisering och karaktären på området är det möjligt att resonera övergripande om organisering.

Några frågor som bör ställas ur ett organisationsperspektiv är:

- Har det någon betydelse för hur politiska frågor organiseras?
- Har det betydelse om man väljer att inrätta en särskild myndighet för att hantera någon särskild fråga, eller om man väljer att utse en särskild person som samordnade för frågan?
- Blir det skillnader för vilka åtgärder som vidtas, hur politiken förs eller för hur opinionsbildningen i frågan ser ut? Och hur ser det ut över tiden?
- Är vissa organisationsformer eller sätt att organisera politiska frågor särskilt gångbara eller attraktiva i vissa tidsperioder, medan andra former anses vara mindre användbara?

- På vilka grunder, varför, väljer man att organisera på ett visst sätt? Och hur stor möjlighet har man möjlighet att välja hur en fråga ska organiseras?

Bengt Jacobsson undersökte i början av 1980-talet hur regeringen styrde sina ämbetsverk. Han menade att detta gjordes i hög grad genom att organisera. Man skapade och förändrade regler, skapade nya organisatoriska enheter, kopplade samman existerande enheter, stödde forskning, förändrade verksamheter, anordnade konferenser eller uttalade sig strategiskt i media. Politikerna markerade att något var angeläget och skapade nödvändiga organisatoriska strukturer för att detta skulle kunna förverkligas. När det gällde själva verksamheten i myndigheterna sköttes det självständigt och politiker lade sig inte i den dagliga verksamheten. På många områden överläts politiken åt de organiserade intressena, vilket innebar att regeringen organiserade sig ut ur områdena. Ett exempel är den statliga skogspolitiken som i hög grad skötts av skogsproducenter och skogsägare i en korporativ modell.⁴⁶

Andra exempel som Jacobsson studerade för tjugofem år sedan är arbetarskyddspolitiken. Han menar att den verkliga och viktiga styrningen (som dessutom verkade fungera) var organisering, informella kontakter och politiska uttalanden till skillnad från de formella styrmedel som lyfts fram som viktiga i teorin som till exempel budgetar, regler, mål, resultatanalyser. Reglerna var oftast i form av ramlagar som de organiserade intressena själva fyllde med avtal och överenskommelser, budgeten var svagt utvecklad som styrinstrument och målen fungerade snarast som ett sätt att presentera verksamheten på.⁴⁷

Det är otvetydigt så att miljöpolitiken och den organisering som växt fram på området är av fragmentiserad och differentierad karaktär. Många olika myndigheter har delansvar för miljömålen i det svenska systemet. Ofta är de också beroende av varandra och andra aktörer. Givet karaktären på området är detta en situation som ligger helt i linje med den forskning om miljöpolitik som bedrivits de senaste åren som säger att governancestyruing är den rådande styrregimen. Frågan är inte ifall det bör vara centraliserat eller decent-

⁴⁶ Sundström, 2005.

⁴⁷ Jacobsson 1984, 1989, Jacobsson och Sundström, 2006.

raliserat, eftersom governancesituationen är själva utgångspunkten. Utifrån ett organisationsteoretiskt contingencyperspektiv som fokuseras på omgivningens påverkan på organisationer bör organisationer svara upp mot en föränderlig omgivning med en differentierad struktur.⁴⁸ Frågan bör i stället ställas om vad statens roll bör vara i detta fragmenterade och decentraliserade system. Här kommer organiseringsperspektivet in, vilket skulle säga att situationen ställer krav på den interna samordningen i staten. En hög arbetsdelning och differentiering bör vägas upp av en lika stark inre samordning. En dansk forskningsstudie som diskuterar gapen mellan politik och genomförande i governancestrukturer menar att stater kan påverka och minska detta ”compliance gap”. I studien redogörs för ett fall där staten styrt hårdare inom arbetsmarknadsområdet. Forskaren⁴⁹ menar atthängivna regeringar kan lyckas med att förstärka kontrollen över komplexa implementeringsprocesser genom att:

- skapa tydliga, klara och otvetydiga mål,
- direkt adressera samordningsproblemen,
- autonomi och handlingsfrihet har begränsats genom proceduriella regler,
- ökad legitimitet för regeringspolitiken,
- gynnsamma socio-ekonomiska villkor (minskad arbetslöshet).

En annan insikt hämtad från governanceforskningen är att det betonas att staten bör uppträda som en ”metaguvernör” inom området. Med det menas att staten intar en roll som sammanhållande centrum, en arena, snarare än som en aktör som aktivt styr och kontrollerar. Sammantaget pekar dessa insikter mot att receptet på en lyckad miljöpolitisk organisering ligger i hur väl staten kan samordna den nödvändiga differentieringen och fragmenteringen i förvaltningssystemet. Frågan är om det behövs fler formella styrmedel i tillägg till den rika existerande floran, eller om det snarare handlar om att agera mer med organisering, informella kontakter, samordning och ökad politisk uppmärksamhet av miljöpolitiken. Receptet

⁴⁸ Lawrence & Lorch, 1967.

⁴⁹ Bredgaard, 2011.

är förmodligen inte att skapa en enhetlig sektorsmyndighet med en tillhörande oberoende gransknings/utvärderingsmyndighet som tycks vara den nuvarande förvaltningspolitiska trenden av det skälet att miljöpolitiken genomsyras av ”governance” och ”flernivåstyre”. Att många myndigheter har delansvar inom det svenska miljömåls-systemet ter sig utifrån ett governanceperspektiv funktionellt. Men det kräver också ett starkt centrum i form av en ”metaguvernör” om staten aktivt vill påverka styrningen.

4 Miljömålssystemet i regeringens myndighetsstyrning

De statliga myndigheterna är regeringens redskap för att realisera riksdagens och regeringens beslutade politik. Regeringens styrning av de statliga myndigheterna ska därför vara utformad så att myndigheterna – med en tydlig förankring i de förvaltningspolitiska grundvärdena – ska kunna förverkliga politiken. Regeringens styrning av de statliga myndigheterna, ska vara tydligt inriktad på effektivitet och vilka resultat som ska uppnås. De statliga myndigheterna ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval lagar och förordningar. De ska på ett kostnadseffektivt sätt åstadkomma de resultat som statsmakterna har beslutat.

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

4.1 Regeringsformen om skyddet för miljön

Även om regeringsformen inte är ett av regeringens operativa styrinstrument i myndighetsstyrningen vill vi inleda detta avsnitt med att knyta an till regeringsformens första kapitel. Där har riksdagen gett uttryck för det allmännas roll i miljöarbetet genom att slå fast att

Det allmänna ska främja *en hållbar utveckling* som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.¹

¹ 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

Ändringen trädde i kraft i januari 2003.²

När miljöbalken trädde i kraft i januari 1999 fanns det inte någon grundlagsfäst regel till skydd för miljön. Regeringen gav därför 1999 års författningsutredning tilläggsdirektiv om att utreda frågan. I direktiven pekade regeringen på att både Norge och Finland redan hade sådana bestämmelser i sina respektive grundlagar och att det numera torde råda

enighet om att frågor om skydd för miljön bör ha en mer övergripande placering i rättsordningen. Sverige har efter inträdet i EU konsekvent verkat för denna linje som ett sätt att stärka miljörätten inom gemenskapen. Ett exempel på den framgångsrika rättsutvecklingen inom EU när det gäller miljöfrågorna är Amsterdamfördraget, som efter ett svenskt initiativ innehåller såväl övergripande regler om skydd för miljön inom alla gemenskapens politikområden som särskilda mer utarbetade regler i avdelning XIX.

Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. För att markera detta bör, i enlighet med den rättsutveckling som har skett i Norge och Finland samt inom EU, en bestämmelse om skydd för miljön införas i regeringsformen.³

Regeringen menade att eftersom första kapitlet i regeringsformen innehåller bestämmelser som ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten skulle en bestämmelse om skyddet för miljön passa väl in i detta kapitel.

Författningsutredningen anförde att

Program- och målsättningsstadgandets främsta funktion är /---/ att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i möjligaste mån förverkligas. Det anförda menar vi ska gälla även för det tillägg som vi nu föreslår i 1 kap. 2 § RF. Även fortsättningsvis är det alltså fråga om anvisningar till det allmänna som har att försöka förverkliga de målsättningar som uttrycks i 2 § RF genom annan lagstiftning.⁴

Författningsutredningen betonade att förslaget till grundlagsskydd för miljön inte var en fråga om att föra in någon ny rättighetsregel, utan att lämna förslag till hur skyddet för miljön på ett lämpligt sätt skulle regleras i regeringsformen.

² Prop. 2001/02:72, bet. 2001/02/KU18, prop. 2001/02:124, bet. 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15.

³ Dir. 2000:21.

⁴ SOU 2001:19, Vissa grundlagsfrågor, delbetänkande av 1999 års författningsutredning.

I sitt förslag knöt Författningsutredningen an till miljöbalkens målsättningsparagraf i 1 kap. 1 §, som beskriver syftet med svensk miljöpolitik. Författningsutredningen menade att det som särskilt borde lyftas fram var det centrala miljöpolitiska uttrycket ”*hållbar utveckling*” som speglar en miljöpolitisk ambition och är det övergripande målet för miljöbalken.

Hållbar utveckling är dessutom, enligt utredningen, ett centralt miljöskyddsbegrepp dels inom den internationella miljörätten, dels i EU:s miljö rätt.

Utredningen menade även att det i en övergripande miljöskyddsbestämmelse av detta slag är lämpligt att betona principen om solidaritet med kommande generationer, dvs. vikten av att utvecklingen i samhället styrs in på banor som är långsiktigt hållbara.⁵

Förslaget, som var en uppmaning till det allmänna att ha en hög ambitionsnivå i sitt miljöarbete, skulle dock inte ses som någon garanti för miljöns kvalitet.

Däremot innefattar stadgandet ett krav på en högt ställd ambitionsnivå och effektivitet när det gäller det allmännas miljöskyddsarbete samt ett åliggande för det allmänna att positivt verka för att målsättningen i möjligaste mån förverkligas, t.ex. genom att fortlöpande utveckla lagstiftningen på miljöområdet. Stadgandet innebär dessutom ett krav på myndigheterna att aktivt verka för en god miljö och låta denna målsättning påverka de beslut som fattas – inte bara på miljöbalkens område utan även annars.⁶

Regeringens ställde sig bakom utredningens förslag⁷ och riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.⁸

4.2 Miljöbalken och miljömålen

Miljöbalken som trädde i kraft i januari 1999 inleds med en bestämmelse där riksdagen förklarar det övergripande målet för lagen.

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en *hållbar utveckling* som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att

⁵ SOU 2001:19, Vissa grundlagsfrågor, delbetänkande av 1999 års författningsutredning, s. 64f.

⁶ SOU 2001:19, Vissa grundlagsfrågor, delbetänkande av 1999 års författningsutredning, s. 65.

⁷ Prop. 2001/02:72, Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

⁸ Prop. 2001/02:72, bet. 2001/02/KU18, prop. 2001/02:124, bet. 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15.

naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.⁹

För att klargöra för domstolar, myndigheter och enskilda hur balken ska tillämpas anges några principregler. Dessa föreskriver att miljöbalken tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.¹⁰

Närmare bestämning av vad tillämpningen av miljöbalken innebär följer av praxis, framför allt från mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

Av miljöbalkspropositionen framgår att balken är avsedd att användas som instrument för att styra mot miljömål som fastställts av riksdagen. Lagstiftningen har enligt regeringen en central roll när det gäller att uppnå miljöpolitiska mål, men den är inte det enda instrumentet för att realisera en sådan ekologiskt hållbar utveckling som nämns i miljöbalkens inledningsparagraf. Miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling innebär.

4.3 Något om hållbar utveckling

Sverige ska vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för en ekologiskt hållbar utveckling. Det innebär en helhetssyn på samhällsutvecklingen där hänsyn till ekologiska förutsättningar förenas med en god ekonomisk, social och kulturell utveckling. De övergripande målen för ett ekologiskt hållbart samhälle är att skydda miljön och människors hälsa, att använda jordens resurser effektivt och att nå en hållbar

⁹ Miljöbalken (1998:808), 1 kap. 1 § första stycket.

¹⁰ Miljöbalken (1998:808), 1 kap. 1 § andra stycket.

försörjning. Det krävs långsiktiga och uthålliga insatser inom samtliga politikområden för att föra Sverige mot ekologisk hållbarhet.¹¹

Begreppet *hållbar utveckling* är centralt. Det används både i regeringsformen och i miljöbalken samt i många andra författningar och dokument. Det kan därför finnas anledning att försöka beskriva vad som menas med hållbar utveckling i dessa sammanhang.

Begreppet hållbar utveckling har sitt ursprung i den så kallade Brundtlandskommissionens rapport *Vår gemensamma framtid* från 1987. I denna rapport definierades hållbar utveckling som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. De tre dimensionerna av hållbar utveckling – den ekonomiska, sociala och miljömässiga – ska samstämmigt och ömsesidigt stödja varandra.

I Agenda 21 – som är det handlingsprogram som FN:s konferens om miljö och utveckling tog fram 1992¹² – slog konferensen fast att de tre dimensionerna av samhällsutveckling:

- den sociala dimensionen,
- den ekonomiska dimensionen, och
- den ekologiska dimensionen

måste fås att samverka för att vi ska få en hållbar utveckling.

I sin proposition *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* sade regeringen 2001 att miljökvalitetsmålen tydliggör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålen beskriver den kvalitet eller det tillstånd för den svenska miljön och dess natur- och kulturresurser som är långsiktigt ekologiskt hållbar.

Åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålen är en viktig del av arbetet för en hållbar utveckling. För att målen skall kunna nås behöver åtgär-

¹¹ Skr. 1997/98:13, Ekologisk hållbarhet.

¹² Agenda 21 är det handlingsprogram för hållbar utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Handlingsplanen innebär att människor och organisationer på alla nivåer i samhället ändrar de vanor och beteenden som skadar miljön. Målet är att få bukt med miljöproblemen och utrota fattigdomen. Orden Agenda 21 står för "dagordning för det 21:a århundradet". Beskrivningen hämtad ur prop. 2004/05:150, bilaga 5.

der vidtas inom alla politikområden. Miljöaspekter måste integreras i alla beslut.¹³

Vid FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 erkändes begreppet hållbar utveckling som en överordnad princip för FN:s arbete.

På regeringens hemsida framgår att regeringen prioriterar följande frågor i arbetet för hållbar utveckling, nationellt och globalt:

- Hållbar urbanisering – hållbara städer.
- Tillgång till och ett hållbart nyttjande av energi och vatten.
- Rätt prissättning och värdet av ekosystemtjänster.
- Marknadsutveckling som inkluderar näringslivets roll, hållbart jordbruk, skog och fiske samt handel.
- Beslut om att införa globala så kallade hållbarhetsmål.
- Biologisk mångfald och ekosystemtjänster.¹⁴

4.4 Målen i miljömålssystemet

Miljöpolitiken utgår från de nationella miljökvalitetsmålen och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålssystemet ger också struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete.¹⁵

¹³ Prop. 2000/01:130, s. 11.

¹⁴ www.regeringen.se 2015-02-22.

¹⁵ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 20, s. 13.

Målen i miljömålssystemet¹⁶ omfattar för närvarande:

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmål, som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmål som anger de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Generationsmålet, som beslutas av riksdagen, är det övergripande målet för miljöpolitiken och anger att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.¹⁷ Enligt regeringen förutsätter det en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Överst i målhierarkin är alltså generationsmålet som är ett inriktningsmål och som ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Generationsmålet har förtydligats genom riksdagens beslut om 16 miljökvalitetsmål.¹⁸ Miljökvalitetsmålen beskriver det önskade miljötillståndet. Varje miljökvalitetsmål har preciseringar för att tydliggöra innebörden av vad som ska uppnås. Miljökvalitetsmålen med preciseringarna ska vägleda nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner och andra aktörer i miljöarbetet.

Nästa nivå är etappmålen. Etappmålen – hittills 24 stycken – ska förtydliga vad som behöver göras för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen visar på steg på vägen till generationsmålet och till ett eller flera miljökvalitetsmål. Regeringen beslutar om etappmålen. Om det finns särskilda skäl beslutar riksdagen om etappmål.

Regeringen kan också besluta om strategier. Strategierna består av etappmål, styrmedel och åtgärder som ska bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Strategierna ska också ge

¹⁶ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

¹⁷ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

¹⁸ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183; prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48; prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300 och prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

vägledning till länsstyrelserna, myndigheterna, kommunerna och näringslivet om viktiga prioriteringar.

4.5 Miljökvalitetsmålen är utgångspunkten för mål- och resultatstyrning av miljöarbetet

I propositionen *Svenska miljömål, Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* 1998 framhöll regeringen att miljökvalitetsmålen är utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning av miljöarbetet. Regeringen menade att det är det effektivaste sättet att styra ett brett upplagt miljöarbete med *deltagare inom alla samhällsområden*.

Regeringen beskrev systemet på följande sätt:

I den nya strukturen ligger att miljökvalitetsmålen ska vara utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning, som enligt regeringens uppfattning är det effektivaste sättet att styra ett brett upplagt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden. Mål- och resultatstyrning innebär principiellt en styrning med hjälp av uppställda mål medan vägarna att nå dit inte bestäms i detalj. Miljökvalitetsmålen bildar således utgångspunkter för fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning. Myndigheter, företag och kommuner m.fl. ges därvid stor frihet att välja vägar för att nå målen. Befintliga eller nya styrmedel kan användas och frivilliga åtaganden initieras.¹⁹

Regeringens ambition var alltså att förslagen till nya nationella miljökvalitetsmål skulle göra miljöarbetet mer målinriktat och effektivt – i en modern samhällsövergripande mål- och resultatstyrningsprocess.²⁰ Miljökvalitetsmålen skulle kompletteras med delmål.

De nya miljökvalitetsmålen är sektorsövergripande. Det ankommer på regeringen att med utgångspunkt i miljökvalitetsmålen genom delmål ange inriktningen för hur arbetet ska bedrivas för att det ska säkerställas att åtgärder vidtas i syfte att uppnå målen. Delmålen är utgångspunkter för att i ett nästa steg precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Ansvaret för att med utgångspunkt i delmålen precisera sektorsmål ligger på de olika samhällssektorerna.

Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret, inom ramen för arbetet med att utarbeta regionala miljöstrategier (STRAM), för regionala anpassningar av de nationella målen. Kommunerna har det övergripande ansvaret för lokala anpassningar av de nationella målen. Med rege-

¹⁹ Prop. 1997/98:145, s. 38.

²⁰ Prop. 1997/98:145, s. 20.

ringens utformning blir de nationella miljö kvalitetsmålen tydligare och lättare att följa upp.²¹

I propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, 2001²² konstaterade regeringen återigen att för att klara generationsmålet krävs medverkan av alla aktörer i samhället, inom alla samhällsområden och på alla nivåer. Den nya strukturen för arbete med miljömål skulle ge förutsättningar för ett brett upplagt, effektivt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden. Enligt regeringen skulle en gemensam målbild ange riktningen för arbetet i ett mål och resultatstyrningssystem med syfte att uppnå ett ekologiskt hållbart samhälle.

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*²³ år 2005 återkom regeringen återigen till frågan om mål- och resultatstyrningens betydelse för miljöarbetet. Regeringen upprepade här att miljömålsstrukturen effektiviserade mål- och resultatstyrningen av arbetet med att lösa de stora miljöproblemen, särskilt som strukturen kombinerats med ett tydligt uppföljningssystem. Regeringen anförde vidare att

det nuvarande systemet med miljö kvalitetsmål är väsentligt mer överblickbart och fungerar effektivare än den tidigare målstrukturen inom miljöområdet. Regeringens bedömning är dock att systemet kan förbättras, bl.a. genom att olika aktörers roller tydliggörs.²⁴

4.6 Målstrukturen utvecklas kontinuerligt

Miljömålsstrukturen utvecklas kontinuerligt och har förändrats en hel del sedan riksdagen fattade beslut om miljöbalken 1998.

Den tidigare målstrukturen bestod av det övergripande målet för miljöpolitiken att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. År 1999 fattade riksdagen beslut om en struktur för arbetet med miljömål med femton, sedan sexton miljö kvalitetsmål som skulle beskriva den kvalitet eller det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturresurser som är långsiktigt ekologiskt hållbar. Miljö kvalitetsmålen

²¹ Prop. 1997/98:145, s. 38f.

²² Prop. 2000/01:130.

²³ Prop. 2004/05:150.

²⁴ Prop. 2004/05:150, s. 2.

skulle vara sektorsövergripande och vara utgångspunkter för en fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning. I strukturen fanns även delmål som beslutades av riksdagen.

Förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen kan beskrivas så att miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot, medan delmålen ska ange inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. Innebörden av respektive miljö kvalitetsmål i ett generationsperspektiv återges i ett antal punkter under regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet. Dessa punkter anger närmare vilken miljö kvalitet som ska ha nåtts inom en generation. Miljö kvalitetsmålet sett i ett generationsperspektiv grundar sig, så långt möjligt, på dagens kunskap och kan komma att korrigeras när ny kunskap motiverar detta. Delmålen avser läget år 2010 eller annan tidpunkt som valts i skilda fall. Delmålen kan i sin tur vara av olika karaktär. De kan avse en viss miljö kvalitet som ska vara uppnådd eller vissa förändringar, t.ex. beträffande utsläpp, som ska genomföras i enlighet med delmålet. De kan också avse en process som krävs för att målet ska kunna nås.²⁵

Regeringen eftersträvade fyra kriterier när det gällde delmålen. De skulle vara tydliga och överskådliga, vara uppföljningsbara på kort och lång sikt, ingå i en heltäckande struktur och kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete.

Den senaste förändringen genomfördes 2010. I propositionen *Svenska miljömål – ett effektivare miljöarbete* lämnade regeringen i mars 2010 flera förslag som var avsedda att leda till effektiviseringar och förenklingar i miljömålssystemet och för att få en ökad samhällsekonomisk effektivitet i systemet. Regeringen anförde att

Vi presenterar nu ett modernare och effektivare miljömålssystem som bygger på de miljöpolitiska utmaningar som vi har framför oss för att inom en generation lösa de stora miljöproblemen i Sverige och skapa en hållbar samhällsutveckling. Vi anser att miljömålssystemet ger en bra uppföljning och redovisning av tillståndet i miljön. Systemet behöver däremot utvecklas till att ge tydligare vägledning om hur miljö kvalitetsmålen mest effektivt ska nås. Vi avser därför att göra vissa förändringar i systemet.²⁶

²⁵ Prop. 2000/01:130, s. 14.

²⁶ Prop. 2009/10:155, s. 11f.

4.6.1 Generationsmålet

I regeringsförklaringen 1997 formulerade regeringen för första gången ett generationsmål för miljön.

Målet är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.

Generationsmålet presenterades därefter i propositionen 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*. För att konkretisera vad generationsmålet innebar åtföljdes det av ett antal preciseringar.

I propositionen 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* preciserade regeringen att generationsmålet skulle vara uppfyllt 2020.

I propositionen 2009/10:155 *Svenska miljömål – ett effektivare miljöarbete* föreslog regeringen 2010 att riksdagen skulle fatta beslut om generationsmålet, men förslaget innebar även en höjning av ambitionsnivån eftersom målet nu skulle uppfyllas *utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser*. Regeringen föreslog att generationsmålet skulle innebära att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken skulle inriktas mot att

- ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,
- den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,
- människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,
- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna,
- andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön, och

- konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.²⁷

Generationsmålet strecksatser är övergripande för alla miljö kvalitetsmål och är avsedda att säkerställa att tvärssektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. De ska därför ingå som kriterier när förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålen bedöms och i konsekvensanalyser för de nya strategier med etappmål och åtgärder som föreslås för att nå målen. Strecksatserna kan också vara utgångspunkter när målövergripande etappmål och indikatorer tas fram.²⁸

Regeringen beskriver generationsmålet som ett inriktningsmål för samhällets omställning som ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.²⁹ Regeringen menar också att generationsmålet visar att samhället behöver ses som en helhet där miljöfrågorna inte betraktas som områden för sig utan som delar av alla politikområden.

Miljö- och jordbruksutskottets ställningstagande till förslaget till ny målstruktur för miljöarbetet³⁰ 2010 var att

såväl generationsmålet som de närmare preciseringarna av vilka värden som ska skyddas förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Som regeringen anför behöver det svenska miljöarbetet ta hänsyn till Sveriges miljöpåverkan i andra länder. Styrmedel och åtgärder måste utformas på ett sådant sätt att Sverige inte exporterar miljöproblem, vilket bör förtydligas i miljöpolitiken. Gränsöverskridande miljöpåverkan bör inte begränsas till effekter av konsumtion i snäv bemärkelse, och det är relevant att även väga in effekter av politiska beslut. Det tydliggörs i generationsmålet att arbetet med att lösa de svenska miljöproblemen ska ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning och konstaterar att den internationella aspekten är väl tillgodosedd i det föreslagna generationsmålet.³¹

²⁷ Prop. 2009/10:155.

²⁸ Bet. 2009/10:MJU25.

²⁹ Skr. 2013/14:145.

³⁰ Prop. 2009/10:155.

³¹ Bet. 2009/10:MJU25.

4.6.2 Miljökvalitetsmålen

I samband med att riksdagen 1999 fattade beslut om generationsmålet föreslog regeringen en ny struktur för arbetet med miljömål genom 15 nationella miljökvalitetsmål som skulle bestämma vilket miljötillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv.³²

I november 2005 beslutade riksdagen om det 16:e miljökvalitetsmålet – Ett rikt växt- och djurliv.³³

I propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* sade regeringen 2010 att det faktum att riksdagen beslutar om miljökvalitetsmålen ger en tyngd och stabilitet åt systemet och att det skapar förutsättningar för en långsiktig planering för samhällets aktörer. Om hur miljökvalitetsmålen ska tolkas sade regeringen att

I målstrukturen anges att miljökvalitetsmål anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska ”leda till”. Vi tydliggör med detta att miljökvalitetsmålen är mål, dvs. de ska inte betraktas som visioner. Den tidigare formuleringen var att miljökvalitetsmål anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska ”sikta mot”. Formuleringen ”miljöarbete ska leda till” kan tolkas som en viss skärpning av målen.³⁴

År 2010 beslutade riksdagen om *ändrad innebörd* av de tre miljökvalitetsmålen Giftfri miljö, Säker strålmiljö och Bara naturlig försurning. År 2012 beslutade regeringen om *reviderade preciseringar* till alla miljökvalitetsmålen utom för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

År 2014 beskrevs miljömålen på följande sätt:

Generationsmålet och miljökvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Målen är även styrande för Sveriges agerande inom EU och i internationella sammanhang.

Miljökvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av arbetet mot hållbar utveckling och konkretiserar miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Att riksdagen har beslutat om generationsmålet och miljökvalitetsmålen ger en långsiktighet och stabilitet i arbetet. Målen ger tillsammans en signal till

³² Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, bet. 1998/99: MJU6. Observera att när propositionen lades fram fanns sedan tidigare cirka 170 miljömål av olika slag och för olika nivåer som hade tagits fram sedan 1988. Många av målen hade antagits av riksdagen medan andra beslutats av regeringen.

³³ Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, bet. 2005/06: MJU3.

³⁴ Prop. 2009/10:155, Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, s. 20.

samhällets aktörer om vad riksdagen och regeringen vill uppnå med miljöpolitiken och är på så sätt vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället och i alla sektorer.

Regeringen har utvecklat miljömålssystemet i syfte att göra miljöarbetet mer effektivt, transparent och åtgärdsinriktat.³⁵

Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade i betänkandet *Svenska miljömål*³⁶ att miljömålssystemet är kärnan i den svenska miljöpolitiken och därmed också grunden för genomförandet av miljöpolitiken. Målen är även styrande för Sveriges agerande inom EU och i internationella sammanhang.

4.6.3 Etappmål ersätter delmålen

Riksdagen hade fram till 2010 beslutat om cirka 70 delmål till de sexton miljö kvalitetsmålen. Många av dessa delmål hade 2010 som mållår. Delmålen som fastställdes av riksdagen, angav att en viss miljö kvalitet skulle vara uppnådd eller att förändringar skulle vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö kvalitetsmålen skulle kunna nås inom en generation. Delmålen och åtgärderna för att nå delmålen skulle utformas med utgångspunkt i de fem grundläggande värdena:

- människors hälsa,
- den biologiska mångfalden och naturmiljön,
- kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena,
- ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga,
- en god hushållning med naturresurserna.³⁷

Regeringen ansåg att det var mycket viktigt att de grundläggande värdena tillgodosågs i arbetet för att nå miljömålen.

Enligt riksdagens beslut 2010³⁸ skulle delmålen i miljömålssystemet ersättas av etappmål. Tidigare fastställda delmål skulle upphöra att gälla när nya etappmål beslutades. Till skillnad från del-

³⁵ Skr. 2013/14:145, Svenska miljömål visar vägen! s. 6.

³⁶ Bet. 2013/14:MJU28.

³⁷ Prop. 2000/01:130.

³⁸ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

målen skulle etappmålen beslutas av regeringen. Etappmålen ska identifiera en önskad samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen ska däremot inte ange ett miljötillstånd eftersom det är fastlagt i miljökvalitetsmålen med preciseringar.³⁹

Etappmål kan även tillföras miljömålssystemet genom mål som beslutas inom Europeiska unionen eller genom att internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet.

Regeringen beslutar om strategier med etappmål men också om andra styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden där insatserna bedöms vara mest angelägna och där regeringen bedömer att det behövs tydliga styrsignaler. Strategierna liksom etappmålen är i huvudsak målövergripande, dvs. de kan bidra till ett eller flera miljökvalitetsmål och till generationsmålet.

Syftet med strategierna och etappmålen är enligt regeringen att ge tydlig prioritet åt insatser inom områden där det finns ett stort behov av åtgärder för att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Avsikten med etappmålen är också att de ska *fördjupa* den samhällsomställning som krävs för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås och de är styrande för miljöarbetet.

Enligt miljö- och jordbruksutskottet är det genom beslut om strategier och etappmål inom prioriterade områden som genomförandet blir tydligare fokuserat till områden där behovet är störst, vilket ökar effektiviteten i miljöarbetet. Arbete med strategier är ett brett angreppssätt med insatser inom flera politikområden som bidrar till flera miljökvalitetsmål.⁴⁰

³⁹ www.naturvardsverket.se, 2015-02-19.

⁴⁰ Prop. 2009/10:155, s. 35.

4.7 Miljömålen – vad är det som ska uppnås? – bedömningsgrund för måluppfyllelse

Bland regeringens förslag till åtgärder för att effektivisera av miljömålssystemet 2010 fanns även ett förslag om ändrad *bedömningsgrund* för miljökvalitetsmålen. Bedömningsgrunden för måluppfyllelse, det vill säga *att det är den miljökvalitet som miljökvalitetsmålen uttrycker som ska vara uppnådd inom en generation* – skulle ändras. Detta för att regeringen ansåg att den hade fört med sig att miljökvalitetsmålen var svåra och i vissa fall omöjliga att nå. Regeringen anförde att den nya bedömningsgrunden skulle vara

Det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation. Det innebär att ett miljökvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå om analysen visar antingen att det tillstånd i miljön som målet och dess preciseringar uttrycker kan nås, eller att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda inom en generation efter att systemet infördes. Generationsmålet's strecksatser bör också ingå i analysen som kriterier för när förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen bedöms.⁴¹

År 2020 skulle även fortsättningsvis vara den definierade tidpunkten att bedöma måluppfyllelsen mot.

Regeringen menade att med den förändrade bedömningsgrunden skulle man också ta hänsyn till att naturen har lång återhämtningstid. Det skulle i sin tur medföra att miljökvalitetsmålen inte blir omöjliga att nå. Regeringen pekade också på att möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen till stora delar är internationellt beroende och det krävs betydande insatser både inom EU och internationellt för att nå målen. Det innebär att när miljökvalitetsmålen följs upp behöver den nationella rådigheten i förhållande till det internationella beroendet synliggöras.

I sitt betänkande över regeringens förslag till ny målstruktur 2010 sade miljö- och jordbruksutskottet att

det är viktigt att målen är ambitiösa men samtidigt möjliga att uppnå. Om ett mål uppfattas som omöjligt att uppnå finns, enligt utskottets uppfattning, risk för att inte tillräckliga ansträngningar görs för att nå målet. Detsamma gäller, enligt utskottets mening, för inriktningen för

⁴¹ Prop. 2009/10:155, s. 28.

miljöpolitiken som framgår av strecksatserna under generationsmålet. Inriktningen för miljöpolitiken måste också vara relevant i förhållande till de styrmedel som vi förfogar över i Sverige.⁴²

Utskottet instämde därmed i regeringens analys att den tidigare bedömningsgrunden för miljökvalitetsmålen hade medfört att målen var svåra, och i vissa fall omöjliga, att nå. Utskottet menade att detta inte främjade ett effektivt miljöarbete. Utskottet delade därmed regeringens uppfattning att miljökvalitetsmålen ska vara ambitiösa och utmanande – men att de inte bör vara formulerade på ett sätt som gör att de blir omöjliga att nå. Utskottet anförde vidare att

Det kan leda till minskad trovärdighet och svårigheter att få till stånd effektiva åtgärder. Det är inte ett konstruktivt förhållningssätt att miljömålsuppföljningen signalerar att det blir allt svårare att nå miljökvalitetsmålen trots att betydande resurser lagts ned på miljöarbetet, vilket resulterat i att tillståndet i miljön har förbättrats.⁴³

Enligt utskottet är det också angeläget att bedömningarna om möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet ska ge underlag för vilka insatser som ska prioriteras inom miljöpolitiken. Hur bedömningarna ska göras behöver, enligt utskottet, utvecklas vidare för att förbättra miljömålsuppföljningen.

4.7.1 Vad är åtgärder?

Som vi redovisar ovan innebär den förändrade bedömningsgrunden för måluppfyllelse att ett mål bör bedömas som möjligt att nå om analysen visar antingen att den miljö kvalitet som målet uttrycker kan nås eller att tillräckliga *åtgärder*, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda. Vad innebär då begreppet åtgärder? Naturvårdsverket närmar sig svaret på den frågan i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012. Där kopplar Naturvårdsverket ihop sin definition av begreppet styrmedel med begreppet åtgärder på följande sätt:

Styrmedel är de instrument staten använder för att skapa åtgärder som bidrar till måluppfyllelse. Åtgärden kan vara såväl en fysisk förändring (till exempel investering i reningsutrustning eller anläggning av en

⁴² Bet. 2009/10:MJU25, s. 13.

⁴³ Bet. 2009/10:MJU25, s. 14.

våtmark) som en beteendemässig förändring (till exempel att åka kollektivt i stället för att ta bilen, att sopsortera eller att köpa miljövänligare produkter). Åtgärder kan genomföras av privatpersoner, organisationer, företag eller inom den offentliga sektorn.⁴⁴

Enligt Naturvårdsverket finns det fyra typer av styrmedel. Dessa är:

- administrativa,
- ekonomiska,
- information, och
- forskning.

Bland de administrativa styrmedlen har, enligt Naturvårdsverket, miljöbalken en central roll. Internationella konventioner och EU-lagstiftning som är grunden för en stor del av de nationella administrativa styrmedlen är andra exempel på administrativa styrmedel. Naturvårdsverket säger vidare att administrativa styrmedel ofta är grunden för ekonomiska styrmedel och för information.

Internationella styrmedel som har stor inverkan på måluppfyllelse för flera av de svenska miljömålen är FN:s luftvårdskonvention, FN:s konvention om biologisk mångfald samt Montrealprotokollet. Viktiga EU-direktiv är ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet samt art- och habitatdirektivet. Dessa konventioner och direktiv styr direkt eller omsätts till bland annat lagar, förordningar och skatter som styr miljöarbetet nationellt.⁴⁵

4.7.2 Sverige har inte rådighet över alla sexton miljö kvalitetsmålen

Regeringen bedömer att för flera av miljö kvalitetsmålen räcker det inte med de nationella insatserna för att de ska kunna nås. Det innebär att Sverige inte har rådighet över dessa miljö kvalitetsmål. Detta gäller särskilt för Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Enligt regeringen måste man, som framgår

⁴⁴ Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012, Naturvårdsverket rapport 65000, juni 2012, s. 45.

⁴⁵ Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012, Naturvårdsverket rapport 65000, juni 2012, s. 45f.

ovan, finna lösningarna inom EU eller genom internationellt samarbete.

4.8 Närmare om miljökvalitetsmålen och deras preciseringar

De sexton miljökvalitetsmålen är:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

Miljökvalitetsmålen med preciseringar anger alltså det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Genom preciseringarna förtydligas innebörden av miljökvalitetsmålen och det miljötillstånd som ska nås. Preciseringarna ska, enligt regeringen, även vara *grunden för att tolka miljökvalitetsmålen* innebörd, vara kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen och vara vägledande för miljöarbetet. Regeringens utgångspunkt vid utform-

ningen av preciseringarna har varit att de ska ange ett miljötillstånd, vara åtgärdsneutrala, inte för omfattande och så långt som möjligt vara likartat utformade. Regeringen redovisade sitt beslut och skälen till sina beslut om preciseringarna till miljökvalitetsmålen 2012 i departementsskrivelsen *Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*.⁴⁶

Regeringen har preciserat innebörden av miljökvalitetsmålen för samtliga mål utom för *Begränsad klimatpåverkan* som riksdagen har preciserat innebörden av. Som nämnts tidigare reviderade regeringen sina preciseringar till samtliga miljökvalitetsmål utom för *Begränsad klimatpåverkan* 2012.⁴⁷ Förslagen till de reviderade preciseringarna togs – på regeringens uppdrag – fram av Naturvårdsverket i samråd med myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet.⁴⁸

Flest preciseringar har miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* med 12 stycken, medan *Begränsad klimatpåverkan* och *Skyddande ozonskikt* har två preciseringar var. Sammanlagt har de 16 miljökvalitetsmålen 116 preciseringar.

⁴⁶ Ds 2012:23.

⁴⁷ Ds 2012:23.

⁴⁸ Naturvårdsverket, *Miljömålen på ny grund*, rapport 6433.

Tabell 4.1 Antal preciseringar till respektive miljö kvalitetsmål

Miljö kvalitetsmål	Antal preciseringar
Begränsad klimatpåverkan	2
Frisk luft	10
Bara naturlig försurning	4
Giftfri miljö	6
Skyddande ozonskikt	2
Säker strålmiljö	4
Ingen övergödning	4
Levande sjöar och vattendrag	11
Grundvatten av god kvalitet	6
Hav i balans samt levande kust och vatten	11
Myllrande våtmarker	9
Levande skogar	9
Ett rikt odlingslandskap	12
Storslagen fjällmiljö	8
God bebyggd miljö	10
Ett rikt växt- och djurliv	8

Källa: Skr. 2013/14:145.

Längre fram i betänkandet redovisar vi hur regeringen använder generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning. Av det skälet menar vi att det är viktigt att visa på miljö kvalitetsmålen omfång och komplexitet. Därför redovisar vi här nedan samtliga miljö kvalitetsmål med sina respektive preciseringar. När regeringen ger en myndighet i uppgift att ”verka för att generationsmålet för miljö arbetet och de sexton miljö kvalitetsmålen som riksdagen fastställt nås” är det som framgår av denna redovisning, ett mycket omfattande uppdrag. Beskrivningarna är hämtade ur bilaga 2 till regeringens skrivelse 2013/14:145, Svenska miljö mål visar vägen!

Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Riksdagen har beslutat att miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären – i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar – ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimat-

systemet inte blir farlig. Målet ska nås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås.

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* preciseras så att med målet avses att

- den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.
- Sveriges klimatpolitik utformas så att den bidrar till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på nivån högst 400 miljondelar koldioxidekvivalenter (ppmv koldioxidekvivalenter).

Miljökvalitetsmålet Frisk luft

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Frisk luft* innebär att luften är så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.

Regeringen har preciserat miljökvalitetsmålet *Frisk luft* så att med målet avses att halterna av luftföroreningar inte överskrider lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. Riktvärdena sätts med hänsyn till känsliga grupper och innebär att

- halten av bensen inte överstiger 1 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde,
- halten av bens(a)pyren inte överstiger 0,0001 mikrogram per kubikmeter luft (0,1 nanogram per kubikmeter luft) beräknat som ett årsmedelvärde,
- halten av butadien inte överstiger 0,2 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde,
- halten av formaldehyd inte överstiger 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde,

- halten av partiklar (PM_{2.5}) inte överstiger 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 25 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde,
- halten av partiklar (PM₁₀) inte överstiger 15 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 30 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde,
- halten av marknära ozon inte överstiger 70 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett åttatimmars medelvärde eller 80 mikrogram per kubikmeter luft räknat som ett timmedelvärde,
- ozonindex inte överstiger 10 000 mikrogram per kubikmeter luft under en timme beräknat som ett AOT40-värde under perioden april–september,
- halten av kvävedioxid inte överstiger 20 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 60 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde (98-percentil), och
- korrosion på kalksten understiger 6,5 mikrometer per år.

Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* innebär att de försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.

Regeringen har preciserat *Bara naturlig försurning* så att med målet avses att

- nedfallet av luftburna svavel- och kväveföreningar från svenska och internationella källor inte medför att den kritiska belastningen för försurning av mark och vatten överskrids i någon del av Sverige,
- markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet,
- sjöar och vattendrag uppnår oberoende av kalkning minst god status med avseende på försurning enligt förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, och
- försurningen av marken inte påskyndar korrosion av tekniska material och arkeologiska föremål i mark och inte skadar den biologiska mångfalden i land- och vattenekosystem.

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär att förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

Regeringen har preciserat *Giftfri miljö* så att med målet avses att

- den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringsvägar inte är skadlig för människor eller den biologiska mångfalden,
- användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört,
- spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga,

- förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön,
- kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig och tillräcklig för riskbedömning, och
- information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.

Miljökvalitetsmålet Skyddande ozonskikt

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* innebär att ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.

Regeringen har preciserat *Skyddande ozonskikt* så att med målet avses att

- vändpunkten för uttunnningen av ozonskiktet har nåtts och början på återväxten observeras, och
- halterna av klor, brom och andra ozonnedbrytande ämnen i de övre luftlagren understiger den nivå där ozonskiktet påverkas negativt.

Miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* innebär att människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.

Regeringen har preciserat *Säker strålmiljö* innebär så att med målet avses att

- individens exponering för skadlig strålning i arbetslivet och i övriga miljön begränsas så långt det är rimligt möjligt,
- utsläppen av radioaktiva ämnen i miljön begränsas så att människors hälsa och den biologiska mångfalden skyddas,
- antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolett strålning är lägre än år 2000, och
- exponeringen för elektromagnetiska fält i arbetslivet och i övriga miljön är så låg att människors hälsa och den biologiska mångfalden inte påverkas negativt.

Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte har någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Regeringen har preciserat *Ingen övergödning* så att med målet avses att

- den svenska och den sammanlagda tillförseln av kväveföreningar och fosforföreningar till Sveriges omgivande hav underskrider den maximala belastning som fastställs inom ramen för internationella överenskommelser,
- atmosfäriskt nedfall och brukande av mark inte leder till att ekosystemen uppvisar några väsentliga långsiktiga skadliga effekter av övergödande ämnen i någon del av Sverige,
- sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten uppnår minst god status för näringsämnen enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, och
- havet har minst god miljöstatus med avseende på övergödning enligt havsmiljöförordningen.

Miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag innebär* att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningarna för friluftsliv värnas.

Regeringen har preciserat *Levande sjöar och vattendrag* så att med målet avses att

- sjöar och vattendrag har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,
- oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag har naturliga vattenflöden och vattennivåer bibehållna,
- ytvattentäkter som används för dricksvattenproduktion har god kvalitet,
- sjöar och vattendrags viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna,
- sjöar och vattendrag har strukturer och vattenflöden som ger möjlighet till livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur,
- naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till sjöar och vattendrag har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer,
- hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla sjöar och vattendrag,
- främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- sjöar och vattendrags natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns, och

- strandmiljöer, sjöar och vattendrags värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet

Riksdagen har beslutat är miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* innebär att grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Regeringen har preciserat *Grundvatten av god kvalitet* så att med målet avses att

- grundvattnet är med få undantag av sådan kvalitet att det inte begränsar användningen av grundvatten för allmän eller enskild dricksvattenförsörjning,
- grundvattenförekomster som omfattas av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön har god kemisk status,
- utströmmande grundvatten har sådan kvalitet att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i källor, sjöar, våtmarker, vattendrag och hav,
- grundvattenförekomster som omfattas av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön har god kvantitativ status,
- grundvattennivåerna är sådana att negativa konsekvenser för vattenförsörjning, markstabilitet eller djur- och växtliv i angränsande ekosystem inte uppkommer, och
- naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är fortsatt bevarade.

Miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska

mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Regeringen har preciserat *Hav i balans samt levande kust och skärgård* så att med målet avses att

- kust- och havsvatten har god miljöstatus med avseende på fysikaliska, kemiska och biologiska förhållanden i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341),
- kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,
- kusternas och havens viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna,
- grunda kustnära miljöer präglas av en rik biologisk mångfald och av en naturlig rekrytering av fisk samt erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur,
- naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till kust och hav har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer samt att naturligt förekommande fiskarter och andra havslevande arter fortlever i livskraftiga bestånd,
- hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla kust- och havsvatten,
- främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden och kulturarvet,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns,
- tillståndet är oförändrat för kulturhistoriska lämningar under vattnet, och

- havs-, kust- och skärgårdslandskapens värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* innebär att våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Regeringen har preciserat *Myllrande våtmarker* så att med målet avses att

- våtmarker av alla typer finns representerade i hela landet inom sina naturliga utbredningsområden,
- våtmarkernas viktiga ekosystemtjänster som biologisk produktion, kollagring, vattenhushållning, vattenrening och utjämning av vattenflöden är vidmakthållna,
- våtmarker är återskapade, i synnerhet där aktiviteter som exempelvis dränering och torvtäkter har medfört förlust och fragmentering av våtmarker och arter knutna till våtmarker har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sitt naturliga utbredningsområde,
- naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till våtmarkerna har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer,
- hotade våtmarksarter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts,
- främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- våtmarkernas natur- och kulturvärden i ett landskapsperspektiv är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns, och

- våtmarkernas värde för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Miljökvalitetsmålet Levande skogar

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Levande skogar* innebär att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Regeringen har preciserat *Levande skogar* så att med målet avses att

- skogsmarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna,
- skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna,
- skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur,
- naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer,
- hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar,
- främmande arter och genotyper inte hotar skogens biologiska mångfald,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns, och – skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

Miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Regeringen har preciserat *Ett rikt odlingslandskap* så att med målet avses att

- åkermarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna,
- jordbruksmarken har så låg halt av föroreningar att ekosystemens funktioner, den biologiska mångfalden och människors hälsa inte hotas,
- odlingslandskapets viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna,
- odlingslandskapet är öppet och variationsrikt med betydande inslag av hävdade naturbetesmarker och slätterängar, småbiotoper och vattenmiljöer, bland annat som en del i en grön infrastruktur och erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter,
- naturtyper och arter knutna till odlingslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer,
- husdjurens lantraser och de odlade växternas genetiska resurser är hållbart bevarade,
- hotade arter och naturmiljöer har återhämtat sig,
- främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- biologiska värden och kulturmiljövärden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade,

- kultur- och bebyggelsemiljöer i odlingslandskapet är bevarade och förutsättningar för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns, och
- odlingslandskapets värden för friluftslivet är värnade och bibehållna samt tillgängliga för människor.

Miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö

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

Regeringen har preciserat *Storslagen fjällmiljö* så att med målet avses att

- fjällens värden för rennäringen är bevarade och fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden är bibehållen,
- fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna,
- naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till fjällandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer,
- hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla fjällmiljöer,
- främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningar för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns och
- fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

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

Regeringen har preciserat *God bebyggd miljö* så att med målet avses att

- en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade,
- städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor,
- infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stadsplaneringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet,
- kollektivtrafiksystem är miljöanpassade, energieffektiva och tillgängliga och att det finns attraktiva, säkra och effektiva gång- och cykelvägar,
- det finns natur- och grönområden och grönstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet,
- det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras används och utvecklas,
- den bebyggda miljön utgår från och stöder människans behov, ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur,

- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker,
- användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används, och
- avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv

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

Regeringen har preciserat *Ett rikt växt- och djurliv* så att med målet avses att

- bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer,
- den av klimatscenarier utpekade förhöjda risken för utdöende har minskat för de arter och naturtyper som löper störst risk att påverkas negativt av klimatförändringar,
- ekosystemen har förmåga att klara av störningar samt anpassa sig till förändringar, som ett ändrat klimat, så att de kan fortsätta leverera ekosystemtjänster och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter,

- det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras,
- genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte är introducerade,
- främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden,
- det biologiska kulturarvet är förvaltats så att viktiga natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena, och
- tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, kulturmiljön och den biologiska mångfalden värnas och bibehålls samt är tillgänglig för människan.

1.1.1 Närmare om miljö kvalitetsmålets indikatorer

För uppföljningen och utvärderingen av miljömålen i miljömålssystemet finns det ett antal indikatorer.

I en skrift om resultatindikatorer skriver Ekonomistyrningsverket 2012 att ordet indikator kommer från latinets *indicium* som betyder tecken på något eller göra något. En indikator som visar tecken på resultat benämns *resultatindikator*. Enligt Ekonomistyrningsverkets ordbok definieras resultat som de ”prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationerna leder till”.⁴⁹ Resultatindikatorer används alltså för att mäta resultatet, det vill säga både prestationer och förändrade tillstånd i samhället. Att använda en resultatindikator är ett verktyg för att ta reda på om önskade mål är uppnådda eller på väg att nås.

För att ytterligare definiera vad en resultatindikator är gör Ekonomistyrningsverket en distinktion mellan resultatindikatorer och nyckeltal. Ett nyckeltal är ett mått som mäter vissa aspekter av exempelvis organisationer. Det kan handla om personalens ålder,

⁴⁹ ESV 2011:9, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

styckkostnader eller handläggningstider som sedan jämförs mellan organisationer eller över tid. En *resultatindikator* är i stället ett mått som måste stå i förhållande till ett mål. Skillnaden mellan de två är alltså att ett nyckeltal självständigt kan uttrycka förhållanden medan en resultatindikator/indikator alltid är kopplad till ett övergripande syfte – eftersom det är målet som ska uppnås och inte resultatindikatorn i sig.⁵⁰

På miljömålsportalen – www.miljomal.se – beskrivs indikatorn som ett hjälpmedel som förmedlar information om miljöutvecklingen och ger hjälp i uppföljning och utvärdering. Den nationella och regionala miljöövervakningen ger dataunderlag till många av indikatorerna. På miljömålsportalen redovisas ”de indikatorer som används”.

Enligt vad som framgår har myndigheterna inom miljömålssystemet valt ut 114 indikatorer som främst följs upp i uppföljningen av miljö kvalitetsmålen. Indikatorerna visar förändringar för faktorer som är viktiga för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen. Indikatorerna ska:

- följa upp resultatet av miljömålsarbetet,
- visa om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt,
- visa hur miljön mår,
- ge underlag för åtgärder och beslut.

Vissa indikatorer används för flera mål och antalet indikatorer som följer med varje miljö kvalitetsmål skiljer sig också åt mellan de olika målen. Flest indikatorer för att mäta målet har God bebyggd miljö med 27, medan Skyddande ozonskikt har 4 indikatorer.

⁵⁰ ESV 2012:41, Resultatindikatorer.

Tabell 4.2 Totalt antal indikatorer per miljö kvalitetsmål

Miljö kvalitetsmål	Indikatorer
Begränsad klimatpåverkan	12
Frisk luft	17
Bara naturlig försurning	10
Giftfri miljö	15
Skyddande ozonskikt	4
Säker strålmiljö	9
Ingen övergödning	8
Levande sjöar och vattendrag	11
Grundvatten av god kvalitet	10
Hav i balans samt levande kust och vatten	8
Myllrande våtmarker	8
Levande skogar	12
Ett rikt odlingslandskap	9
Storslagen fjällmiljö	10
God bebyggd miljö	27
Ett rikt växt- och djurliv	13

Källa: www.miljomal.se

Av miljomal.se framgår att indikatorpresentationerna är ett gemensamt uppföljningssystem för nationell och regional miljö målsuppföljning. De miljö målsansvariga myndigheterna svarar för innehållet i presentationerna. För närvarande har systemet mestadels indikatorer med nationell och regional upplösning men, enligt miljomal.se är tanken att även den kommunala nivån ska ingå i så stor utsträckning som möjligt. Den nationella och regionala miljö övervakningen ger dataunderlag till många av indikatorerna.⁵¹

⁵¹ www.miljomal.se 2015-03-01.

Tabell 4.3 Nationella indikatorer till de miljö kvalitetsmål som främst följs upp

Indikator	Ansvarig myndighet	Miljö kvalitetsmål
Allergiframkallande kemiska produkter	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Allergiker/astmatiker och luftföroreningar	Folkhälsomyndigheten	Frisk luft
Ammoniakutsläpp	Naturvårdsverket	Ingen övergödning
Anlagda våtmarker	Naturvårdsverket	Myllrande våtmarker
Antal järvar i fjällen	Naturvårdsverket	Storlagen fjällmiljö
Antal renar i fjällområdet	Naturvårdsverket	Storlagen fjällmiljö
Antikvarisk kompetens	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Begränsat näringsläckage – fånggrödor	Länsstyrelserna i samverkan	Ingen övergödning
Begränsat näringsläckage – skydds zoner	Länsstyrelserna i samverkan	Ingen övergödning
Bensen i luft	Naturvårdsverket	Frisk luft
Besvär av bilavgaser	Folkhälsomyndigheten	Frisk luft
Besvär av inomhusmiljön	Folkhälsomyndigheten	God bebyggd miljö
Besvär av trafikbuller	Folkhälsomyndigheten	God bebyggd miljö
Besvär av vedeldningsrök	Folkhälsomyndigheten	Frisk luft
Beteendelaterad UV-exponering	Strålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
Betesmarker	Jordbruksverket	Ett rikt odlingslandskap
Bevarandestatus våtmarksarter	Naturvårdsverket	Myllrande våtmarker
Bevarandestatus våtmarkstyper	Naturvårdsverket	Myllrande våtmarker
Bostäder med fukt och mögel	Folkhälsomyndigheten	God bebyggd miljö
Buller i fjällen	Länsstyrelserna i samverkan	Storlagen fjällmiljö
Byggnadsminnen	Boverket	God bebyggd miljö
Certifierade brunnborrare	Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet
Cesium-137 i mjölk	Strålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
CMR-ämnen i varor	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Ekologisk animalieproduktion	Länsstyrelserna i samverkan	Giftfri miljö
Ekologisk mjölk	Länsstyrelserna i samverkan	Giftfri miljö
Ekologiskt odlad mark	Länsstyrelserna i samverkan	Giftfri miljö
Energianvändning	Naturvårdsverket	Begränsad klimatpåverkan
Exploatering i fjällen	Länsstyrelserna i samverkan	Storlagen fjällmiljö
Exponering för miljö tobaksrök	Folkhälsomyndigheten	God bebyggd miljö
Fiskefartyg	Länsstyrelserna i samverkan	Hav i balans samt levande kust och skärgård
Fjällrävsföringringar	Länsstyrelserna i samverkan	Begränsad klimatpåverkan
Förorenade områden	Länsstyrelserna i samverkan	Giftfri miljö

Indikator	Ansvarig myndighet	Miljökvalitetsmål
Försurad skogsmark	Naturvårdsverket	Bara naturlig försurning
Försurade sjöar	Naturvårdsverket	Bara naturlig försurning
Föryngring av flodpärlmussla	Länsstyrelserna i samverkan	Levande sjöar och vattendrag
Gammal skog	Skogsstyrelsen	Levande skogar
Grus användning	Boverket	Grundvatten av god kvalitet
Grustäkt i grundvattenområden	Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet
Hudcancerfall – malignt melanom	Strålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
Hudcancerfall – tumör i huden, ej malignt melanom	Strålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
Hushållsavfall	Naturvårdsverket	God bebyggd miljö
Hård död ved	Skogsstyrelsen	Levande skogar
Häckande fåglar	Länsstyrelserna i samverkan	Ett rikt växt- och djurliv
Häckande fåglar i fjällen	Länsstyrelserna i samverkan	Storslagen fjällmiljö
Häckande fåglar i odlingslandskapet	Länsstyrelserna i samverkan	Ett rikt odlingslandskap
Häckande fåglar i skogen	Länsstyrelserna i samverkan	Levande skogar
Häckande fåglar i våtmarker	Länsstyrelserna i samverkan	Myllrande våtmarker
Häckande fåglar vid vatten	Länsstyrelserna i samverkan	Levande sjöar och vattendrag
Hälssofarliga kemiska produkter	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Klimat och häckande fåglar	Länsstyrelserna i samverkan	Begränsad klimatpåverkan
Klimatpåverkande utsläpp	Naturvårdsverket	Begränsad klimatpåverkan
Klorid i grundvattnet	Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet
Konsumenttillgängliga kemiska produkter	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Kulturspår i åkermark	Jordbruksverket	Ett rikt odlingslandskap
Kvävedioxid i luft	Naturvårdsverket	Frisk luft
Kväveoxidutsläpp	Naturvårdsverket	Bara naturlig försurning
Körsträcka med bil	Länsstyrelserna i samverkan	Begränsad klimatpåverkan
Marknära ozon i luft	Naturvårdsverket	Frisk luft
Miljöföreningar i modersmjölk	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Miljöledningssystem	Länsstyrelserna i samverkan	Giftfri miljö
Myrskyddsplanens genomförande	Naturvårdsverket	Myllrande våtmarker
Nationella utsläpp av CFC	Naturvårdsverket	Skyddande ozonskikt
Nedbrytning av arkeologiskt material i jord	Riksantikvarieämbetet	Bara naturlig försurning
Nedfall av kväve	Naturvårdsverket	Bara naturlig försurning
Nedfall av svavel	Naturvårdsverket	Bara naturlig försurning

Indikator	Ansvarig myndighet	Miljö kvalitetsmål
Nickelallergi	Folkhälsomyndigheten	Giffri miljö
Oljeutsläpp till havet	Havs- och vattenmyndigheten	Hav i balans samt levande kust och skärgård
Partiklar i luft	Naturvårdsverket	Frisk luft
Planering energi	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Planering gröstruktur och vattenområden	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Planering kulturmiljö	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Planering transporter	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Påverkan på runinskrifter q-märkt	Riksantikvarieämbetet	Frisk luft
Radon i dricksvatten	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Radon i flerbostadshus	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Radon i skolor	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Radon i småhus	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Rivningsförbud	Boverket	God bebyggd miljö
Skador på forn- och kulturlämningar	Skogsstyrelsen	Levande skogar
Skydd av skogsmark – naturreservat	Skogsstyrelsen	Levande skogar
Skydd av våtmarker	Länsstyrelserna i samverkan	Myllrande våtmarker
Skyddad areal skogsmark – biotopskyddsområden	Skogsstyrelsen	Levande skogar
Skyddad areal skogsmark – naturvårdsavtal	Skogsstyrelsen	Levande skogar
Skyddade fjällmiljöer	Naturvårdsverket	Storslagen fjällmiljö
Skyddade sjöar och vattendrag	Havs- och vattenmyndigheten	Levande sjöar och vattendrag
Slätterängar	Jordbruksverket	Ett rikt odlingslandskap
Strandnära byggande vid havet	Havs- och vattenmyndigheten	Hav i balans samt levande kust och skärgård
Strandnära byggande vid sjöar och vattendrag	Havs- och vattenmyndigheten	Levande sjöar och vattendrag
Strålnivå i omgivningen	Strålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
Svaveldioxid i luft	Naturvårdsverket	Frisk luft
Svaveldioxidutsläpp	Naturvårdsverket	Bara naturlig försurning
Sömnstörda av trafikbuller	Folkhälsomyndigheten	God bebyggd miljö
Terrängskotrar som uppfyller bullerkrav	Naturvårdsverket	Storslagen fjällmiljö
Tillförsel av fosfor till kusten	Havs- och vattenmyndigheten	Ingen övergödning
Tillförsel av kväve till kusten	Havs- och vattenmyndigheten	Ingen övergödning

Indikator	Ansvarig myndighet	Miljökvalitetsmål
Torvutvinningens omfattning	Naturvårdsverket	Myllrande våtmarker
Utgått – Antal skyddade våtmarker i myrskyddsplanen	Naturvårdsverket	Myllrande våtmarker
Utsläpp av flyktiga organiska ämnen	Naturvårdsverket	Frisk luft
Utsläpp av partiklar PM2,5	Länsstyrelserna i samverkan	Frisk luft
UV-strålning	Naturvårdsverket	Skyddande ozonskikt
Vattenskyddsområden	Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet
Vindkraftsel	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Vägsaltanvändning	Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet
Växtskyddsmedel	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Växtskyddsmedel i ytvatten	Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Yrkesfiske	Länsstyrelserna i samverkan	Hav i balans samt levande kust och skärgård
Åkermark	Jordbruksverket	Ett rikt odlingslandskap
Återvinning Glas	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Återvinning Metall	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Återvinning Pappersförpackningar	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Återvinning Plast	Länsstyrelserna i samverkan	God bebyggd miljö
Äldre lövrik skog	Skogsstyrelsen	Levande skogar

Källa: www.miljomal.se 2015-01-21.

Utöver de nationella indikatorerna finns även de fyra regionala indikatorerna som främst följs upp. Se tabellen nedan.

Tabell 4.4 Regionala indikatorer till de miljökvalitetsmål som främst följs upp

Indikator	Ansvarig myndighet	Miljökvalitetsmål
Antal isdygn	Jämtlands län	Begränsad klimatpåverkan
Fosfor i sjöar	Södermanlands län	Levande sjöar och vattendrag
Kollektivtrafik – omfattning	Jönköpings län	Frisk luft
Resor med kollektivtrafik	Östergötlands län	Frisk luft

Källa: www.miljomal.se 2015-01-21.

På miljömålsportalen finns närmare beskrivningar av respektive indikator såsom metoder, dataunderlag, dataleverantörer, typ av indikator, fördjupning om indikatorn, kontaktpersoner m.m.

4.9 Närmare om etappmålen i miljömålssystemet

Ett led i statsmakternas effektivisering av miljömålssystemet 2010 var, som vi redovisat ovan, att delmålen skulle ersättas av etappmål. Hittills har 24 etappmål beslutats. Etappmålen är målövergripande och kan bidra såväl till flera olika miljökvalitetsmål som till generationsmålet. Beskrivningarna av de 24 etappmålen nedan är hämtade från www.naturvardsverket.se.

Utsläpp av växthusgaser till år 2020

Utsläppen för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990 och gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som mekanismen för ren utveckling (CDM).

Ökad resurshushållning i byggsektorn

Insatser ska vidtas så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent senast år 2020.

Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

Insatser ska vidtas så att senast år 2018 sorteras minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, och minst 40 procent av matavfallet behandlas så att även energi tas tillvara.

Ekosystemtjänster och resiliens

Viktiga ekosystemtjänster och faktorer som påverkar deras vidmakthållande är identifierade och systematiserade senast år 2013.

Den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden

Senast år 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.

Hotade arter och naturtyper

Åtgärdsprogram för att uppnå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd, ska vara genomförda eller under genomförande senast år 2015.

Invasiva, främmande arter

Invasiva, främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa ska vara bedömda och prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts senast år 2015.

Kunskap om genetisk mångfald

En kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ska ha inletts senast år 2015.

Helhetssyn på markanvändningen

Samordningen inom den statliga förvaltningen ska ha förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat.

Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden

Minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden ska senast år 2020 bidra till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Skydd av områden ska till 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012 enligt följande:

- Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.

- Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.
- Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.
- Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.
- Det formella skyddet av marina områden har ökat med minst 570 000 hektar.
- De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.

Miljöhänsyn i skogsbruket

Senast 2015 är de förväntningar som samhället har på miljöhänsyn i skogsbruket tydliggjorda och kända för skogsbruket, så att de får en praktisk tillämpning.

Ett variationsrikt skogsbruk

Bestämmelser ska ha förtydligats så att det senast 2015 finns goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk.

En dialogprocess i ett nationellt skogsprogram

En öppen dialog med intressenter som berörs av skogen och dess värdekedja ska ha etablerats senast den 1 juli 2015. Dialogen omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syftar till att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi.

Särskilt farliga ämnen

Beslut som fattas inom EU och internationellt om särskilt farliga ämnen ska innehålla åtgärder som innebär att:

- Hormonstörande respektive kraftigt allergiframkallande ämnen betraktas som särskilt farliga ämnen i relevanta regelverk senast år 2015.
- Särskilt farliga ämnen blir föremål för prövning eller beslut om utfasning under gällande regelverk inom alla användningsområden senast år 2018.
- Särskilt farliga ämnen används endast under strikt reglerade omständigheter i produktionsprocesser senast år 2018.
- I relevanta regelverk inkluderar uttrycket ”särskilt farliga ämnen” även ämnen med andra allvarliga egenskaper än de som omfattas av nuvarande specifika kriterier och som inger motsvarande grad av betänklighet senast år 2018.

Kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper

Beslut som fattas inom EU och internationellt ställer krav på att uppgifter om miljö- och hälsofarliga egenskaper hos kemiska ämnen ska vara tillgängliga och tillräckliga för att möjliggöra riskbedömning för alla användningsområden. Besluten ska innehålla åtgärder som innebär att:

- Relevanta regelverk ställer senast år 2015 krav på kunskap samt uppgifter om förekomst gällande nanopartiklar och nanomaterial som är tillräckliga för att bedöma och minimera hälso- och miljöeffekter av sådana.
- Förutsättningar finns senast år 2015 för att relevanta regelverk kan beakta kombinationseffekter vid exponering för kemikalier.
- Regelverken beaktar senast år 2015 att barn är särskilt känsliga för påverkan från kemikalier.

- Informationskraven i samband med registrering i Reach för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter (mindre än 10 ton per tillverkare eller importör och år) stärks senast år 2018.

Information om farliga ämnen i varor

- Regelverk eller överenskommelser inom EU eller internationellt ska tillämpas så att information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor är tillgänglig för alla berörda senast år 2020.
- Reglerna ska införas stegvis för olika varugrupper och i informationen ska särskilt barns hälsa beaktas.
- Information om hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material och varor görs tillgängliga under varans hela livscykel genom harmoniserade system som omfattar prioriterade varugrupper.

Utveckling och tillämpning av EU:s kemikalierregler

Reach och andra relevanta EU-regelverk ska senast år 2020 tillämpas eller revideras om så behövs så att:

- det i ökad utsträckning blir möjligt att bedöma och pröva grupper av ämnen med liknande inneboende egenskaper, kemisk struktur eller användningsområde
- substitutionsprincipen och dess tillämpning stärks i samband med begränsningar, tillståndsprövning och andra relevanta moment i regelverket.

Effektivare kemikalietillsyn inom EU

Beslut har senast 2018 fattats inom EU som förstärker och effektiviserar tillsynen i medlemsländerna samt utvecklar tillsyns-samverkan inom unionen gällande regler för kemikalier inklusive farliga ämnen i varor och avfall.

Giftfria och resurseffektiva kretslopp

Användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks, samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas. Detta uppnås genom en samlad åtgärdsstrategi inom EU, vilken senast 2018 resulterat i bland annat följande insatser:

- EU:s regelverk för avfall, kemikalier och varor är i huvudsak kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp.
- Principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material är fastslagen genom beslut där så är lämpligt.

Minska barns exponering för farliga kemikalier

Senast år 2018 har beslut fattats avseende befintliga och vid behov nya regelverk och andra styrmedel, vilka medför en betydande minskning av hälsoriskerna för barn till följd av den samlade exponeringen för kemikalier. Riskminskningen ska bedömas i jämförelse med situationen år 2012.

Ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt

Senast år 2020 har beslut fattats inom EU eller internationellt som innebär att befintliga och eventuella nya regelverk för human- och veterinärmedicinska läkemedel i ökad utsträckning väger in miljöaspekter.

Begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa

- EU har beslutat om ytterligare begränsningar av nationella utsläpp av luftföroreningar genom en revision av det så kallade takt direktivet senast år 2015.

- Ändringen av Göteborgsprotokollet under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar har ratificerats av tillräckligt många länder för att ha trätt i kraft senast år 2015.

Begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten

Utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar ska ha börjat minska från fartygstrafiken i Östersjön och Nordsjön senast 2016.

Luftföroreningar från småskalig vedeldning

Nya pannor för småskalig vedeldning ska ha låga utsläpp av luftföroreningar och hög verkningsgrad. Boverket hade i uppdrag att förbereda nya byggregler under år 2012.

4.10 Riksdagen och regeringen använder generationsmålet och miljökvalitetsmålen i flera olika funktioner och processer

Förutom som målen i miljömålssystemet använder statsmakterna miljömålen även i flera andra funktioner.

Som vi redovisat tidigare är miljökvalitetsmålen utgångspunkten för mål- och resultatstyrningen av miljöarbetet inom *alla samhällsområden*.

Därutöver är miljömålen i miljömålssystemet är också *utgiftsområdesmål* för utgiftsområde 20.

Regeringen använder generationsmålet och miljökvalitetsmålen som *uppgifter* i sin myndighetsstyrning i tjugosex statliga förvaltningsmyndigheters instruktioner samt i den instruktion som gäller för samtliga länsstyrelser.

Miljökvalitetsmålen är mål i regeringens förordning om miljöledningssystem. Enligt förordningen ska (för närvarande 188) statliga myndigheters miljöledningsarbete bidra till att nå de nationella miljökvalitetsmålen.⁵²

⁵² 8 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter med bilagor.

Vi kan konstatera att de statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter och roller i miljömålssystemets har förändrats och utvecklats över tiden. Detta återspeglas i de olika dokumenteten för myndighetsstyrning – bland annat i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev och i den mer generella myndighetsstyrningen i olika förordningar som verksförordningen, myndighetsförordningen och miljöledningsförordningen. Som exempel på dessa förändringar redovisar vi i bilaga 2 de uppgifter i miljömålssystemet som regeringen har reglerat i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev sedan slutet av 1990-talet.

I detta sammanhang är det viktigt att påminna om att den som vill få en så fullständig bild som möjligt av alla uppgifter en myndighet har att lösa inom ramen för miljömålssystemet måste lägga ett pussel med flera olika styrdokument.

4.10.1 Riksdagen använder miljömålen som mål för utgiftsområdet 20

Miljömålen har en funktion i den statliga budgetprocessen. Statsbudgeteten utgiftssida är indelad i tjugosju utgiftsområden. Det är riksdagen som beslutar om mål för utgiftsområdena. Målet för utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård är samtidigt målen – generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen – i miljömålssystemet (eller tvärtom).⁵³ Även om det är regeringen som beslutar om etappmålen⁵⁴ ingår de ändå i utgiftsområdesmålen.

Målen för ett utgiftsområde är utgångspunkten för regeringens resultatredovisning till riksdagen. Enligt budgetlagen⁵⁵ ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen beslutat.⁵⁶ Det innebär att regeringen i sin resultatredovisning för utgiftsområdet 20 varje år ska redovisa resultaten i förhållande till miljömålen.

Bestämmelsen i budgetlagen utesluter inte att regeringen kan lämna resultatredovisningar även i andra sammanhang. Enligt

⁵³ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 20, bet, 2014/15:MJU1, rskr. 2014/15:87.

⁵⁴ Ett undantag är etappmålet *Utsläpp av växthusgaser till år 2020*.

⁵⁵ Budgetlagen (2011:203).

⁵⁶ 10 kap. 3 §, Budgetlagen (2011:203).

regeringen kan det tvärtom vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Detta är särskilt motiverat på sektorsövergripande områden där verksamheten bedrivs och finansieras från flera olika utgiftsområden. Det kan även vara lämpligt på områden där andra styrmedel än ekonomiska sådana används i stor omfattning, t.ex. lagstiftning. Riksdagen kan även begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns.

4.10.2 Regeringen använder miljökvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning – förordningen om miljöledning i statliga myndigheter

I januari 2010 trädde förordningen om miljöledning i statliga myndigheter i kraft.⁵⁷ Frågan om miljöledning i statlig verksamhet var dock inte ny. Regeringens arbete med att introducera miljöledningssystem hos vissa statliga myndigheter startade redan i slutet av 1990-talet.⁵⁸

Under rubriken Staten som föredöme anförde regeringen i sin skrivelse om ekologisk hållbarhet⁵⁹ i september 1997 att det arbete som inleddes 1996 med att införa miljöledningssystem inom statlig verksamhet skulle vidareutvecklas. År 1997 påbörjades ett pilotprojekt för att introducera miljöledningssystem hos ett drygt tjugotal utvalda statliga myndigheter och på våren 2001 närmare 140 statliga myndigheter fått regeringens uppdrag att införa ett miljöledningssystem. Det innebar att myndigheternas hantering av frågor som rör miljö samt energi- och resurshushållning skulle integreras och systematiseras i den ordinarie verksamheten. Bland annat skulle statlig upphandling aktivt fråga efter produkter, system och tjänster som utformats med hänsyn till miljö och resurshushållning. Enligt regeringen fanns det goda förutsättningar för att gå vidare med utvecklingen av miljöledningssystem i statlig verksamhet. Arbetet med miljöledningssystem har därefter kommit att utvecklas vidare.

⁵⁷ Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

⁵⁸ Prop. 1997/98:145.

⁵⁹ Skr. 1997/98:13, Ekologisk hållbarhet.

I miljöledningsförordningen pekar regeringen ut vilka statliga myndigheter som är skyldiga att – inom ramen för sitt ordinarie uppdrag – ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet för att ta hänsyn till verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan på ett systematiskt sätt. För närvarande är det 188 statliga myndigheter som omfattas av denna skyldighet. Bland dessa utpekade myndigheter får 39 ha ett förenklat miljöledningssystem vilket innebär att skyldigheten begränsats till att endast gälla verksamhetens *direkta* miljöpåverkan.

Enligt förordningen ska miljöledningssystemet bland annat innebära att myndigheten har en miljöpolicy, en handlingsplan och fastställda miljömål för verksamheten. Myndighetens miljöpolicy och miljömål

ska bidra till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljö-kvalitetsmålen.⁶⁰

De myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen ska följa upp och redovisa sitt miljöledningsarbete varje år. Det innebär att myndigheten varje år ska genomföra interna miljörevisioner för att kontrollera att myndigheten följer miljöregler och andra styrdokument för myndighetens miljöledning och miljöarbete. Myndigheten ska gå igenom sitt miljöledningssystem varje år och följa upp resultatet av arbetet så att det bland annat

framgår hur väl myndigheten har lyckats med att följa miljöpolicy och nå miljömålen.⁶¹

Redovisningen ska vara undertecknad av myndighetens chef och ska lämnas till Regeringskansliet (det departement som myndigheten hör till) i samband med att årsredovisningen lämnas. Myndigheterna ska även lämna sin miljöledningsredovisning till Naturvårdsverket.⁶²

Alla miljömålsmyndigheterna, inklusive länsstyrelserna, omfattas av kraven även i miljöledningsförordningen. Ingen av dessa myndigheter får, enligt vad som framgår av förordningen, ha ett förenklat miljöledningssystem.

⁶⁰ 8 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

⁶¹ 18 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

⁶² Enligt 3 § i sin instruktion (2012:989) ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete.

4.10.3 Regeringen använder generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning – myndigheternas instruktioner

Regeringen använder generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning som *uppgifter* i miljömålsmyndigheternas och samtliga länsstyrelser instruktioner. Myndigheterna är Boverket, Energimyndigheten, Exportkreditnämnden, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemiddelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Skolverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtverket, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Enligt instruktionerna har myndigheterna en i huvudsak likalydande uppgift att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. I avsnitt 4.6.1 har vi redovisat generationsmålet med sina strecksatser och miljö kvalitetsmålen med sina respektive preciseringar för att ge en bild av omfattningen av uppgiften att verka för att dessa mål nås. Vi har inte funnit att regeringen ger myndigheterna någon ytterligare specificering av uppgiften ”verka för” i instruktionerna eller i de andra dokument som regeringens använder i sin myndighetsstyrning.

Utöver dessa tjugosex myndigheter har länsstyrelserna en likalydande uppgift som innebär att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Dessutom har, enligt vad som framgår av www.miljomal.se SCB, Lantmäteriet, Sveriges lantbruksuniversitet, SMHI och Konjunkturinstitutet till uppgift att hjälpa Naturvårdsverket med information av betydelse för miljömålsuppföljningen.

Av tabellen nedan framgår respektive myndighets (nu gällande) instruktionsenliga uppgift(er) om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Tabell 4.5 Uppgifter om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i myndigheternas instruktioner

Myndighet	Uppgifter
Boverket ⁶³	8 § Boverket ska 1. inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, och 2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Statens energimyndighet – Energi-myndigheten ⁶⁴	2 § 2 Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. 4 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Exportkreditnämnden ⁶⁵	2 § Myndigheten ska särskilt 10. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. 4 a § Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Folkhälso-myndigheten ⁶⁶	3 § Myndigheten ska särskilt verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt i detta arbete särskilt följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa påverkas av miljön. 19 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 3 § 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Försvarsmakten ⁶⁷	5 § Med beaktande av de krav som uppgifterna enligt 1–4 §§ ställer ska Försvarsmakten ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred. Inom ramen för detta miljöarbete ska Försvarsmakten bidra till att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Försvarsmakten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket andra meningen rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

⁶³ Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁶⁴ Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet, Energi-myndigheten.

⁶⁵ Förordningen (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁶⁶ Förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälso-myndigheten.

⁶⁷ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Myndighet	Uppgifter
Havs- och vattenmyndigheten ⁶⁸	3 § Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. 4 § Myndigheten ska samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Statens jordbruksverk – Jordbruksverket ⁶⁹	4 § Myndigheten ska 1. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, 2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. 19 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 4 § 1 och 2 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Kemikalieinspektionen ⁷⁰	2 § Kemikalieinspektionen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Inspektionen ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Kommerskollegium ⁷¹	10 § Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde 5. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås, vid behov föreslå utvecklingsåtgärder samt rapportera till Naturvårdsverket om miljöarbetet.
Konkurrensverket ⁷²	9 a § Konkurrensverket ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Verket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Konsumentverket ⁷³	2 § Myndigheten ska i sin löpande verksamhet integrera frågor om hållbar utveckling samt verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. 7 § Myndigheten ska 2. i fråga om sitt miljöarbete enligt 2 § 1 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs,

⁶⁸ Förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁶⁹ Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, Jordbruksverket.

⁷⁰ Förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁷¹ Förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

⁷² Förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁷³ Förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Myndighet	Uppgifter
Livsmedelsverket ⁷⁴	2 § 9. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, 11 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 2 § 8 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Läkemedelsverket ⁷⁵	2 § Läkemedelsverket ska särskilt 15. inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. 4 § Läkemedelsverket ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 2 § 13 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – MSB ⁷⁶	18 a § Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten ska rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

⁷⁴ Förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁷⁵ Förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket.

⁷⁶ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Myndighet	Uppgifter
Naturvårdsverket ⁷⁷	<p>1 § /---/ Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.</p> <p>2 § Naturvårdsverket ska vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen.</p> <p>I arbetet med miljömålsuppföljningen ska Naturvårdsverket höra andra berörda myndigheter och</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljningar och prognoser av utvecklingen i förhållande till miljö kvalitetsmålen, och 2. regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering. <p>3 § 6. samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,</p> <p>7. utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.</p> <p>9. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för /---/ uppföljning av miljö kvalitetsmålen /---/,</p>
Riksantikvarieämbetet ⁷⁸	<p>4 § Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera det till Naturvårdsverket. Myndigheterna ska samråda om vilken rapportering som behövs.</p>
Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete – Sida ⁷⁹	<p>3 § Myndigheten ska vidare</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, 11. i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.
Sjöfartsverket ⁸⁰	<p>10 § Sjöfartsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Sjöfartsverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>

⁷⁷ Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket i dess lydelse t.o.m. 2015-03-31. För den ny lydelsen, se avsnitt 5.5.

⁷⁸ Förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

⁷⁹ Förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete, Sida.

⁸⁰ Förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

Myndighet	Uppgifter
Skogsstyrelsen ⁸¹	<p>2 § Myndigheten ska</p> <p>5. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,</p> <p>6. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar</p> <p>6 § Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt 2 § 5 och 6 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>
Statens skolverk – Skolverket ⁸²	<p>10 § 3. verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>
Strålsäkerhetsmyndigheten ⁸³	<p>2 § Strålsäkerhetsmyndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö.</p> <p>Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p> <p>Inom ramen för sitt ansvar i miljömålssystemet ska myndigheten fortlöpande uppskatta de risker som strålningen innebär såväl för befolkningen i sin helhet som för särskilda grupper.</p>

⁸¹ Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

⁸² Förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk, Skolverket.

⁸³ Förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

Myndighet	Uppgifter
Sveriges geologiska undersökning – SGU ⁸⁴	<p>8 § Sveriges geologiska undersökning ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p> <p>9 § Sveriges geologiska undersökning ska bidra till att delmålen om efterbehandling av förorenade områden inom miljö kvalitetsmålet Giffri miljö nås, genom att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. inventera samt genomföra ansvarsutredningar, nödvändiga undersökningar, åtgärder och efterföljande miljökontroll på områden där staten har ett eget ansvar för avhjälpande och där ingen annan myndighet kan svara för avhjälpande, 2. på begäran av en kommun kunna vara huvudman för saneringsprojekt där efterbehandling sker helt eller delvis med statsbidrag, och 3. samverka med Naturvårdsverket.
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser – Tillväxtanalys ⁸⁵	<p>5 a § Myndigheten ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Myndighetens ansvar omfattar uppföljning och analys av näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.</p> <p>Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>
Tillväxtverket ⁸⁶	<p>9 a § Tillväxtverket ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Verket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>
Trafikverket ⁸⁷	<p>11 § Trafikverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Trafikverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>

⁸⁴ Förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning, SGU.

⁸⁵ Förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys.

⁸⁶ Förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

⁸⁷ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Myndighet	Uppgifter
Transportstyrelsen ⁸⁸	<p>14 § Transportstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Transportstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>
Länsstyrelserna ⁸⁹	<p>5 a § Länsstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.</p> <p>Länsstyrelsen ska särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, 2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, 3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, och 4. verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet. <p>Länsstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.</p>

Källor: Myndigheternas respektive instruktioner.

⁸⁸ Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁸⁹ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Enligt regeringen har miljömålsmyndigheternas genomförandeansvar stärkts genom att de i sina respektive instruktioner

har ett utpekat ansvar i miljömålssystemet och ska verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Regeringen har dessutom förtydligat kraven på att dessa myndigheter i sina verksamheter integrerar miljökvalitetsmålen och generationsmålet.⁹⁰

I sin skrivelse till riksdagen i mars 2014 – under rubriken Nationella myndigheter har ett operativt ansvar – utvecklar regeringen detta resonemang på följande sätt:

Myndigheternas arbete och uppgift att ta initiativ i arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen är viktigt för genomförandet av miljöpolitiken. Myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ska verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Regeringen har under mandatperioden stärkt myndigheternas ansvar för att aktivt bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Det tidigare sektorsansvaret, som etablerades 1998, har utvecklats och i dag har totalt tjugofem myndigheter ett utpekat ansvar i miljömålssystemet. Ansvaret innebär att myndigheterna ska verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla miljöarbetet. Ansvaret innebär vidare att myndigheterna ska integrera miljöarbetet i sina ordinarie verksamheter. Myndigheterna har en långtgående frihet att själva bestämma hur de ska bedriva arbetet. Naturvårdsverket har en särskild roll genom sin uppgift att vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och att samordna miljömåluppföljningen. Naturvårdsverket har även i uppgift att utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.⁹¹

Regeringen anförde samtidigt att arbetet med att nå miljömålen är en prioriterad fråga för regeringen. Regeringen kommer att fortsätta att följa upp myndigheterna i miljömålssystemets arbete med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Bland annat kommer regeringen att följa upp myndigheternas årsredovisningar.⁹²

Utöver dessa 26 myndigheter och länsstyrelserna har även SMHI och Konjunkturinstitutet i sina instruktioner uppgifter om miljö- kvalitetsmålen. Se tabellen nedan.

⁹⁰ Skr. 2013/14:145, s. 8.

⁹¹ Skr. 2013/14:145, s. 20.

⁹² Skr. 2013/14:145, s. 21.

Tabell 4.6 Myndigheter utanför miljömålssystemet som har uppgifter om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

Myndighet	Uppgifter
SMHI ⁹³	2 § SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljö kvalitetsmålen nås.
Konjunktur-institutet ⁹⁴	1 § Konjunkturinstitutet har till uppgift att 5. göra miljöekonomiska analyser, utvärdera den ekonomiska politikens kort- och långsiktiga effekter på riksdagens mål för miljö kvalitet och på en i övrigt miljö mässigt hållbar utveckling, pröva olika strategier för att nå dessa mål samt utveckla miljöekonomiska modeller, 6. göra samhällsekonomiska analyser, som ska omfatta miljö- och klimatpolitiska styrmedel, och andra miljöekonomiska analyser av relevans för svensk miljö- och klimatpolitik 11. framställa en årlig rapport om miljö politikens samhällsekonomiska aspekter, Rådgivande organ 4 a § Vid myndigheten finns ett vetenskapligt råd. Rådet ska bistå myndigheten i frågor om metoder och relevanta modeller när det gäller myndighetens miljöekonomiska verksamhet samt den ekonomiska politikens lång- och kortsiktiga effekter på riksdagens mål för miljö kvalitet och på en i övrigt miljö mässigt hållbar utveckling.

Källor: Myndigheternas respektive instruktioner.

4.10.4 Myndigheternas uppgifter och roller har förändrats och utvecklats över åren

Vi kan konstatera att de statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter och roller i miljöarbetet och miljömålssystemet har förändrats och utvecklats över tiden. I takt med att den statliga myndighetsstrukturen förändrats och myndigheter ombildats, slagits samman, nybildats och avvecklats har även miljö mål myndigheter lagts ner och miljö mål myndigheter har nybildats. Vissa myndigheter har ”kommit och gått” i systemet medan andra har funnits med sedan miljö målssystemet infördes 1999. Miljö målssystemet i sig har förändrats liksom regeringens generella förvaltningspolitiska regelverk, principer och praxis för sin myndighetsstyrning.

⁹³ Förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI.

⁹⁴ Förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

Detta återspeglas i dokumenteten för myndighetsstyrning – bland annat i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev och i den mer generella regleringen i olika förordningar som verksförordningen, myndighetsförordningen och miljöledningsförordningen. För att tydligare åskådliggöra detta redovisar vi i bilaga 2 de uppgifter och roller i miljömålssystemet som regeringen har reglerat i myndigheternas instruktioner sedan slutet av 1990-talet och i myndigheterna regleringsbrev sedan 2003.

Myndigheterna – verksförordningen och en ekologiskt hållbar utveckling

Myndigheterna hade fram till den 1 januari 2008 genom en bestämmelse verksförordningen en uppgift att i sin verksamhet beakta och integrera kraven på en ekologiskt hållbar utveckling.

I propositionen *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*⁹⁵ redovisade regeringen att cheferna i alla de myndigheter som omfattades av 7 § i verksförordningen⁹⁶ från och med den 1 januari 1998 fick ett generellt ansvar för att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling. Det innebar att miljöhänsyn och resurshushållning skulle integreras i statlig verksamhet. Enligt propositionen var detta ansvar tidigare begränsat till miljöpolitiken.

Verksförordningen tillämpades på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskrev i respektive myndighets instruktion. Det innebar att myndigheten skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling förutsatt att det uttryckligen framgick av myndighetens instruktion. Med något undantag omfattades samtliga dåvarande miljömålsmyndigheter av denna föreskrift.

I januari 2008 efterträddes verksförordningen av myndighetsförordningen.⁹⁷ Syftet med myndighetsförordningen är huvudsakligen att skapa en större tydlighet än verksförordningen tidigare hade gett uttryck för när det gäller dels de förvaltningspolitiska

⁹⁵ Prop. 1997/98:145.

⁹⁶ Verksförordningen (1995:1322).

⁹⁷ Myndighetsförordningen (2007:515).

kraven på myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter.

Till skillnad från verksförordningen finns dock inte sådana sektorsövergripande krav på myndigheterna när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdhet mellan kvinnor och män, integrationspolitiken m.m. reglerade i myndighetsförordningen. Utredningen om en översyn av verksförordningen argumenterade för att sådana krav inte skulle tas in i myndighetsförordningen. Utredningen menade att myndighetsförordningens syfte i första hand är att reglera myndigheternas organisation, ansvarsfrågor, formalia om beslut samt andra frågor av förvaltningspolitisk karaktär. Frågor som avser olika politikområden, men som inte har direkt med myndigheternas förvaltning att göra borde, enligt utredningen – för att undvika dubbelreglering – i stället regleras i politikområdets förordningar, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut.⁹⁸

Miljömålsrådet

Miljömålsrådet som inrättades i januari 2002 och avvecklades 2010⁹⁹ nämns ofta i främst miljömålsmyndigheternas instruktioner men även i deras regleringsbrev.¹⁰⁰ Miljömålsrådet var ett särskilt beslutsorgan inom Naturvårdsverket. Rådet var också ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt.

Enligt Naturvårdsverkets instruktion skulle det finnas ett miljömålsråd inom Naturvårdsverket. Miljömålsrådet skulle vara ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen. Rådet skulle göra en samlad uppföljning och bedömning av miljösituationen i förhållande till miljökvalitetsmålen samt svara för den övergripande samordningen av information och av den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen.

⁹⁸ SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av Utredningen om en översyn av verksförordningen.

⁹⁹ SFS 2010:1111.

¹⁰⁰ Förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

Miljömålsrådet skulle varje år göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen i fråga om utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen och i fråga om det regionala miljömålsarbetet, sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel, svara för övergripande information om miljömålsarbetet, verka för en övergripande samordning av den regionala anpassningen av miljö kvalitetsmålen, fördela medel som behövs för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering, och samråda med berörda myndigheter och ge dem den vägledning som de behöver för sin miljömålsrapportering.

Miljömålsrådet skulle bestå av högst tjugo ledamöter och regeringen utsåg ordförande och andra ledamöter för en bestämd tid. Miljömålsrådet var beslutfört när ordföranden samt minst hälften av de andra ledamöterna var närvarande. Rådet fick överlåta åt generaldirektören att besluta i frågor som inte var av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

Regeringen beslutar om ett nytt Miljömålsråd 2015

Regeringen har 2015 beslutat att inrätta ett nytt miljömålsråd som består av sju myndigheter och med uppdrag att stärka genomförandet av miljöpolitiken.

1998 – Sektorsmyndigheter med *särskilt ansvar för ekologisk hållbarhet*

I propositionen *Svenska miljö mål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*¹⁰¹ anförde regeringen i maj 1998 att förutom det generella ansvaret för ekologisk hållbarhet borde myndigheter inom olika samhällssektorer ha en särskild roll för att tydliggöra ansvaret för miljöhänsyn. Detta skulle innebära att fler myndigheter än hittills skulle få ett *särskilt sektorsansvar* inom sina respektive områden.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:145.

Sektorsmyndigheterna hade ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Detta ansvar delades i många fall med företag, andra myndigheter med flera inom respektive sektor. De sektorsansvariga myndigheterna hade i dessa frågor därför ett ansvar för samrådet i inom sektorn. Denna verksamhet skulle integreras i den ordinarie verksamheten hos myndigheten så långt det var möjligt med hänsyn till myndighetens huvuduppgifter.

De myndigheter som 1998 fick ett *särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet* var:

Sida, Försvarsmakten, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Skolverket, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Arbetskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens räddningsverk, Kommerskollegium, Närings- och teknikutvecklingsverket, Skogsvårdsorganisationen, Sveriges geologiska undersökning, Statens energimyndighet, Boverket, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Statens naturvårdsverk.¹⁰²

Sektorsmyndigheterna skulle bedriva sitt arbete med ekologiskt hållbar utveckling på samma sätt som arbetet för miljömålen och enligt regeringen innebar det att:

- identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns åtgärder påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet. I möjligaste mån skulle befintligt material användas,
- från de nationella miljökvalitetsmålen och delmålen samt målen för hållbar utveckling, ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhälls-ekonomiska konsekvenser vad avser dels nytta, dels kostnad i relation till åtgärdens och de tänkbara målen omfattning eller effekt, t.ex. åtgärds-kostnad per enhet reducerat utsläpp. Arbetet skulle vara en grund för sektorsmålen skulle kvantifieras, i de fall det var lämpligt att ha sektorsmål. Förslaget till sektorsmål skulle övervägas tillsammans med Naturvårdsverket så att sektorsmålen kvantifierades utifrån ett samhälls-ekonomiskt helhetsperspektiv och åtgärderna utfördes där de var som mest kostnadseffektiva,

¹⁰² Prop. 1997/98:145, s. 157.

- verka för att åtgärder genomfördes och
- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet samt
- samarbeta med och informera om arbetet till andra som var verksamma inom sektorn.

Sektorsmyndigheterna skulle i en lägesredovisning till regeringen bland annat belysa arbetets omfattning, hur det integrerats med ordinarie verksamhet med mera. Sektorsmyndigheterna borde, enligt regeringen, i samband med eller i anslutning till årsredovisningen redovisa insatser i sitt arbete för ekologisk hållbarhet.¹⁰³

2005 – Myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*¹⁰⁴ som regeringen lämnade i maj 2005 sade regeringen att det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet borde tydliggöras och att samspillet mellan det särskilda sektorsansvaret och arbetet med miljö kvalitetsmålen skulle stärkas. För att åstadkomma detta omformade regeringen det särskilda ansvaret för ekologisk hållbarhet till ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Regeringen menade att det även fanns ett behov av att tydliggöra sektorns avgränsning. Med sektor menade regeringen i detta sammanhang myndighetens ordinarie verksamhetsområde som det beskrevs i de styrdokument som definierade myndighetens ansvarsområde.

Vid denna tidpunkt hade nio centrala miljömålsmyndigheter ansvar för att tillsammans med organisationer och företag inom berörda sektorer verka för att ett eller flera specificerade miljö kvalitetsmål uppnås. Det särskilda sektorsansvaret skulle komplettera de miljömålsansvariga myndigheternas arbete genom att arton myndigheter fortsättningsvis skulle ha ett ansvar för att verka för att alla relevanta miljö kvalitetsmål uppnås inom sin respektive sektor.

Utifrån en bedömning som grundades på sektorns miljö påverkan samt det mandat myndigheten hade för att genomföra åtgärder

¹⁰³ Prop. 1997/98:145, s. 157.

¹⁰⁴ Prop. 2004/05:150.

och myndighetens möjligheter att nå och påverka viktiga aktörer att bidra till en positiv miljöpåverkan beslutade regeringen vilka myndigheter som skulle ha ett särskilt sektorsansvar inom miljöområdet. Jämfört med regeringens beslut 1998 minskade nu antalet myndigheter med särskilt sektorsansvar från tjugofyra till arton. Några myndigheter skulle med utgångspunkt i regeringens bedömning inte längre ha kvar sektorsansvaret. Dessa var Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Kommerskollegium, Riksförsäkringsverket, Sveriges geologiska undersökning och Socialstyrelsen. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen borde enligt regeringen inte heller få ett fortsatt särskilt sektorsansvar eftersom det sammanfaller med verkens huvuduppgifter. Samtidigt blev Livsmedelsverket och Läkemedelsverket nya myndigheter med särskilt sektorsansvar. De myndigheter som genom detta beslut skulle ha det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet var:

Banverket, Boverket, Statens energimyndighet, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Verket för näringslivsutveckling, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens räddningsverk, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Sjöfartsverket och Vägverket. Nya myndigheter med särskilt ansvar för miljömålsarbetet blir Livsmedelsverket och Läkemedelsverket.¹⁰⁵

I det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet ingick, enligt beslutet, att genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom sektorn skulle integrera miljöfrågorna i sin verksamhet. Detta så att sektorns negativa miljöpåverkan skulle kunna minskas och den positiva miljöpåverkan förstärkas och på så sätt bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen som en del i hållbar utveckling. Myndigheterna skulle därmed vara pådrivande för en miljömässigt hållbar utveckling inom sektorn. Åtgärderna kunde vara av olika karaktär såsom utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, informationsinsatser m.m.

Myndigheterna skulle även ansvara för att föra en dialog med miljömålsansvariga myndigheter om målspecifika åtgärder och om dataförsörjning för att följa upp miljö kvalitetsmålen.

Myndigheterna skulle rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet inom Natur-

¹⁰⁵ Prop. 2004/05:150, s. 362.

vårdsverket vart fjärde år med början den 31 december 2006. Rapporteringen skulle innehålla en analys av utvecklingen av sektorns miljöpåverkan, dvs. positiva och negativa trender, en redogörelse för genomförda och kommande åtgärder, förslag till vilka styrmedel och åtgärder som behövdes men som myndigheten inte har mandat att genomföra, en beskrivning av identifierade målkonflikter och synergieffekter mellan miljökvalitetsmålen och övriga mål, såväl inom sektorn som gentemot andra sektorer.

Rapporten skulle dessutom innehålla en redogörelse för hur myndigheten såg på kopplingen mellan sitt arbete med särskilt sektorsansvar och miljökvalitetsmålen, EU:s sektorsarbete med miljöintegration samt hur sektorn påverkades av internationella beslut. Uppgifter, arbetssätt och rapporteringsmoment skulle utformas och anpassas efter myndigheternas verksamheter.

Målet var att arbetet med det särskilda sektorsansvaret så långt som möjligt skulle integreras i och komplettera det övriga arbetet med miljökvalitetsmålen.

Miljömålsrådet skulle svara för den övergripande integreringen av arbetet med det särskilda sektorsansvaret med övrigt miljömålsarbete. Enligt regeringen var det viktigt att rapporteringen i arbetet med det särskilda sektorsansvaret integrerades med rapporteringen i miljömålsarbetet.

Rapporteringen i arbetet med det särskilda sektorsansvaret skulle ingå i underlaget till den fördjupade utvärderingen. Naturvårdsverket fick ansvar för att följa upp, utvärdera och ge förslag till vidareutveckling av arbetet med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Vidare skulle Naturvårdsverket, anpassat efter respektive myndighets behov, stödja, vägleda och samordna myndigheterna med särskilt sektorsansvar.

Regeringen pekade även på kopplingen mellan särskilt sektorsansvar, miljömålsarbete och miljöledningssystem och anförde att styrningen av miljömålsarbetet och det särskilda sektorsansvaret skulle samordnas. Arbetet med det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet skulle komplettera det miljömålsansvar som de nio "centrala miljömyndigheterna" tidigare tilldelats för ett eller flera specifika miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen med delmål och åtgärdsstrategier var grunden och strukturen för det särskilda sektorsansvaret samtidigt som det skulle fungera som ledstjärna för arbetet. Det särskilda sektorsansvaret innebar att myn-

digheten hade ett ansvar för att driva arbetet mot miljökvalitetsmålen framåt i sin sektor. Miljöledningssystem kunde, enligt regeringen, betraktas som ett verktyg för att organisera och systematisera arbetet.¹⁰⁶

2010 – Myndigheter med ansvar i miljömålssystemet

I propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*¹⁰⁷ som regeringen lämnade 2010 betonade regeringen att tydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheterna är avgörande för ett effektivt miljömålssystem. Regeringen ansåg att det fanns skäl att se över vilket ansvar som skulle finnas för de nationella myndigheterna i miljömålssystemet. Olika myndigheter hade olika utpekade ansvar i systemet. Enligt regeringen var ansvaret mellan myndigheterna överlappande i vissa fall men det fanns även områden där ingen myndighet hade ett tydligt ansvar. Dessutom var begreppet ”sektor” – för de myndigheter som hade ett sektorsansvar – svårt att applicera för den egna myndigheten. Därför skulle regeringen inte längre tillämpa begreppet sektorsansvar i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. I stället skulle regeringen utgå från myndigheternas ordinarie verksamhet, som definieras i instruktioner och andra styrdokument för att det skulle bli tydligare att myndigheterna ska agera inom sitt befintliga mandat. Regeringens inriktning var att verksamhetsanpassa sin myndighetsstyrning.

Därför skulle regeringen – för att förenkla i miljömålssystemet – samla de olika ansvarerna i miljömålssystemet till *ett* samlat ansvar. De tre olika typer av ansvar som de nationella myndigheterna inom miljömålssystemet dittills hade haft, dvs. ansvar för miljökvalitetsmål, ansvar för övergripande miljömålsfrågor samt särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete, skulle samlas till ett ansvar och benämnas ”myndigheter med ansvar i miljömålssystemet”.¹⁰⁸

Enligt regeringen skulle ansvaret innebära att myndigheterna med ansvar inom miljömålssystemet, inom sitt verksamhetsområde, skulle verka för att målen inom miljömålssystemet nås.

¹⁰⁶ Prop. 2004/05:150.

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:155.

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:155, s. 56.

Omfattningen och avgränsningar av respektive myndighets ansvar skulle preciseras närmare i de berörda myndigheternas ”relevanta styrdokument”.¹⁰⁹

Regeringen anförde vidare att även de övriga myndigheterna, som inte har ett utpekat ansvar i miljömålssystemet, har ett ansvar för miljöfrågor inom sin verksamhet. Regeringen pekade här på förordningen om miljöledning i statliga myndigheter¹¹⁰ och regeringsformens stadgande att ”det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”.¹¹¹

Regeringen menade även att begreppet miljömålsarbete inte borde användas i fortsättningen. Detta för att allt miljöarbete är att betrakta som arbete för att uppnå miljö kvalitetsmålen, dvs. det är inte uppenbart hur en eventuell gräns mellan miljöarbete och miljömålsarbete kan dras.

Förändringar av uppgifter och roller i miljömålssystemet – miljömålsmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev

I bilaga 2 redovisar vi förändringar uppgifter och roller, mål/återrapporteringskrav och uppdrag i miljömålssystemet som framgår de nuvarande miljömålsmyndigheternas instruktioner och regleringsbrevens verksamhetsdel till och med 2015.¹¹²

Vår redovisning av regleringsbrevens börjar med regleringsbrevens för 2003. Vår genomgång av myndigheternas instruktioner börjar med den instruktion som gällde för de aktuella myndigheterna år 1999 när miljömålssystemet infördes.

Som framgår av redovisningen har i många fall myndigheternas uppgifter och roller i miljömålssystemet ändrats flera gånger sedan systemet infördes 1999.

Vid en analys av miljömålsmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev blir det också tydligt att miljömålsmyndigheterna i sitt miljöarbete är starkt knutna till varandra. Uttryck som ofta

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:155, s. 57.

¹¹⁰ Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

¹¹¹ Prop. 2009/10:155, s. 58.

¹¹² Regeringen styr i många fall miljöarbete även – och i vissa fall endast – i regleringsbrevets finansieringsdel, oftast som skriftliga villkor till anslagsposter. Vi har dock valt att avgränsa vår redovisning till verksamhetsdelen.

återkommer i myndigheternas uppgifter och uppdrag m.m. oavsett vilken författning eller annat beslut av antingen riksdagen eller regeringen det handlar om är ”samordna”, ”i samarbete med”, ”i samråd med”, ”efter samråd med”, ”ska samråda med”, ”i samverkan med”, ”ska samverka med”, ”höra andra berörda”, vägleda osv. Vi har därför funnit att det inte är möjligt att avgränsa vår studie till endast myndigheterna under det tidigare Miljödepartementet för att förstå deras roller och uppgifter.

Verksamhetsstrukturen

Åren 2001–2008 fanns det två parallella strukturer för ekonomistyrningen i staten. För den finansiella styrningen på statsbudgetens utgiftssida fanns en struktur – utgiftsområden – och för mål- och resultatstyrningen av verksamheterna fanns en annan struktur – verksamhetsstrukturen som var indelad i politikområden. Det fanns samtidigt 27 utgiftsområden och 47 politikområden. Ett politikområde var i sin tur underindelad i ett eller flera verksamhetsområden och ett verksamhetsområde var i sin tur underindelad i en eller flera verksamhetsgrenar.

De 47 politikområdena omfattade all verksamhet som statsmakterna styrde i den årliga budgetprocessen. Tanken var att den enhetliga verksamhetsstrukturen skulle bidra till att tydliggöra hur olika typer av insatser verkade mot gemensamma mål och hur de samverkade för att på bästa sätt bidra till det gemensamma målet.

Varje politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren skulle ha ett mål där det klart framgick vad verksamheten syftade till. Målen för politikområdena skulle avse effekter, det vill säga önskade förändringar av tillstånd i samhället. Målen för verksamhetsområden skulle avse önskvärda effekter som verksamheten skulle bidra till medan målen för verksamhetsgrenar skulle avse effekter eller prestationer. Målen för verksamhetsgrenarna skulle vara myndighetsspecifika nedbrytningar av respektive mål för politikområde och verksamhetsområde. Målen kunde avse effekter eller prestationer beroende på vad regeringen bedömde som mest relevant ur ett styrningsperspektiv.¹¹³

¹¹³ ESV 2007:23, Resultat och styrning i statsförvaltningen.

Av redovisningen i bilaga 2 framgår att regeringen för flera miljömålsmyndigheter använde mål i miljömålssystemet som mål i verksamhetsstrukturen. Till exempel var det dåvarande generationsmålet även målet för politikområdet Miljöpolitik. Politikområdet Miljöpolitik omfattade frågor om naturvård och biologisk mångfald, vatten- och luftvård, sanering och efterbehandling av förorenade områden, avfall, bilavgaser, miljöskydd, miljöövervakning, miljöforskning, kemikaliekontroll, strålskydd, kärnsäkerhet, meteorologi, hydrologi och oceanografi samt internationellt miljö-samarbete. Verksamheten vid Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion och SMHI ingick i politikområdet. Andra myndigheter med verksamhet inom politikområdet var Boverket och Kustbevakningen.¹¹⁴

Ett annat exempel är att delmål till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö samtidigt var mål för verksamhetsgrenar i Kemikalieinspektionens regleringsbrev. Ytterligare ett exempel är politikområde Regional samhällsorganisation inom vilket länsstyrelsernas verksamheter fanns. Politikområdet Regional samhällsutveckling är ett intressant exempel på hur regeringen aktivt operationaliserade miljömålen i verksamhetsstrukturen och integrerade dem länsstyrelsernas verksamhet genom sin myndighetsstyrning.

Vi ser även att regeringen valt att styra miljömålsarbetet i regleringsbrevet inom flera andra politikområden, utanför verksamhetsstrukturen, genom övriga mål och återrapporteringskrav och uppdrag. Vi kan även konstatera att det är stor skillnad på omfattningen av regeringens myndighetsstyrning av miljömålsmyndigheterna.

Av bilaga 2 framgår att uppdraget till myndigheterna i instruktioner och regleringsbrev inom ramen för miljömålssystemet varierat över tiden och mellan myndigheterna i konkretion och precision. Det har funnits ambitioner att utforma mål och uppdrag som är förenliga med myndigheternas kärnuppdrag – och därigenom undvika uppenbara målkonflikter – samt åtminstone i viss utsträckning ligger inom myndighetens rådighet.¹¹⁵ Vi ser även att

¹¹⁴ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 20. Vidare hör Stiftelsen Institutet för Vatten och Luftvårdsforskning, Stockholms internationella miljöinstitut, Kärnavfallsfondens styrelse, AB Svenska Miljöstyrningsrådet och SAKAB AB till politikområdet.

¹¹⁵ Se till exempel Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen, länsstyrelserna i bilaga 2.

regeringens användning av miljömålen i sin mer operativa myndighetsstyrning – särskilt i regleringsbrev – klingade av med början 2009 och framåt.

Enligt vår uppfattning har övergången till mer övergripande mål i instruktionerna – ”att verka för generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen” – inneburit ökade svårigheter för myndigheterna att tolka regeringens uppdrag och därmed en risk för att deras miljöarbete har urholkats.

För en närmare genomgång av hur styrningen förändrats över tid för miljömålsmyndigheternas hänvisar vi till bilaga 2, Miljömålen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev – en tillbakablick.

4.10.5 Etappmålen i myndigheternas instruktioner och i regleringsbrev

I sitt delbetänkande Etappmål i miljömålssystemet som Miljömålsberedningen lämnade till regeringen i mars 2011 pekade beredningen på att ett etappmål signalerar behov av förändringar. Dessa signaler riktas till det politiska systemet, myndigheter, kommuner, näringslivet och det civila samhället. Miljömålsberedningen betonade att

För att signalerna ska uppfattas och få genomslag i prioriteringarna hos de avsedda mottagarna bör målen vara hanterbara till antalet och kommuniceras på ett tydligt sätt.¹¹⁶

Miljömyndighetsutredningen har noterat att, till skillnad från generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, finns för närvarande inga uppgifter om de beslutade etappmålen och strategierna nämnda i instruktionen till någon av de myndigheter som ingår i miljömålssystemet.

Den som vill veta mer om miljömålsmyndigheternas uppgifter i förhållande till etappmålen måste söka information om detta i de olika regleringsbesluten om etappmålen. Men även i regeringens beslut är informationen om myndigheternas uppgifter i förhållande till etappmålen knapphändig och inskränker sig till att tala om

¹¹⁶ SOU 2011:34, Etappmål i miljömålssystemet, delbetänkande av Miljömålsberedningen, s. 30.

vilken myndighet som har ansvaret för uppföljningen av det beslutade etappmålet. Miljömyndighetsutredningen har funnit att i myndigheternas regleringsbrev åren 2013–2015 nämns etappmålen för några enstaka myndigheter.

4.10.6 Ny uppgift om etappmålen i Naturvårdsverkets instruktion från och med 1 april 2015

Från och med den 1 april 2015 har dock Naturvårdsverket, en ny uppgift om etappmålen i sin instruktion. Den nya uppgiften är att Naturvårdsverket, inom miljömålssystemet, varje år ska redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat bland annat med etappmålen.¹¹⁷

4.10.7 Återrapporteringskrav om "verka för" uppgiften i myndigheternas regleringsbrev

I miljömålsmyndigheternas regleringsbrev för 2014 fanns det som framgår av tabell 4.7 – huvudsakligen likalydande – återrapporteringskrav/uppdrag som innebar att redovisa hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och hur arbetet integrerats i myndighetens verksamhet. I tabellen nedan redovisar vi lydelsen i regleringsbrevet för respektive myndighet. Vi kan konstatera att Trafikverket var den enda myndighet som hade motsvarande återrapporteringskrav/uppdrag redan i regleringsbrevet för 2013.

I miljömålsmyndigheternas regleringsbrev för 2015 har endast ett motsvarande återrapporteringskrav/uppdrag.

¹¹⁷ SFS 2015:124.

Tabell 4.7 Myndigheternas återrapporteringskrav om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i regleringsbrevet åren 2013–2015

2013	2014	2015
BOVERKET		
Inget	Boverket ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Inget
ENERGIMYNDIGHETEN		
Inget	Statens energimyndighet ska redovisa det pågående arbetet med hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur processen med att integrera arbetet i kärnverksamheten fortlöper	Inget
EXPORTKREDITNÄMNDEN		
Inget	Exportkreditnämnden ska redovisa hur Exportkreditnämnden verkar för att generationsmålet nås och hur arbetet integreras med genomförandet av Exportkreditnämndens kärnverksamhet.	Inget
FOLKHÄLSOMYNDIGHETEN		
-	Inget	Inget
FÖRSVARSMAKTEN		
Inget	Försvarsmakten ska, med beaktande av vad som sägs i 5 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Försvarsmakten ska, med beaktande av vad som sägs i 5 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.
HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN		
Inget	Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa vilka steg myndigheten har tagit för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet.	Inget

2013	2014	2015
JORDBRUKSVERKET		
Inget	Jordbruksverket ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet med att integrera miljöarbetet i kärnverksamheten fortlöper.	Inget
KEMIKALIEINSPEKTIONEN		
Inget	Kemikalieinspektionen ska redovisa hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens arbete.	Inget
KOMMERSKOLLEGIUM		
Inget	Kommerskollegium ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Inget
KONKURRENSVERKET		
-	-	Inget
KONSUMENTVERKET		
Inget	Konsumentverket ska redovisa hur myndighetens verksamhet bidrar till att uppfylla generationsmålet i miljöarbetet och relevanta miljö kvalitetsmål, och hur arbetet med att integrera miljöarbetet i verksamheten fortlöper.	Inget
LIVSMEDELSVERKET		
Inget	Livsmedelsverket ska redovisa hur myndigheten verkar för att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Inget

2013	2014	2015
LÄKEMEDELSVERKET		
Inget	Läkemedelsverket ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Läkemedelsverket ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.
MSB		
Inget	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Inget
NATURVÅRDSVERKET		
Inget	Naturvårdsverket ska redovisa hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet.	Inget
RIKSANTIKVARIÉÄMBETET		
Inget	Riksantikvarieämbetet ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras i genomförandet av myndighetens verksamhet. I uppdraget ingår också att belysa och analysera förutsättningarna för att myndigheten effektivt ska kunna företräda kulturmiljö aspekterna i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 22 februari 2015.	Riksantikvarieämbetet ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras i genomförandet av myndighetens verksamhet. I uppdraget ingår också att belysa och analysera förutsättningarna för att myndigheten effektivt ska kunna företräda kulturmiljö aspekterna i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 22 februari 2015.

2013	2014	2015
Sida		
Inget	Sida ska redovisa hur myndigheten integrerar arbetet med att verka för att nå generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen i den löpande verksamheten.	Inget
SJÖFARTSVERKET		
Inget	Sjöfartsverkets resultatredovisning ska delas in i verksamhetsområden. Av redovisningen ska det så långt möjligt framgå vad myndighetens prestationer bidragit till i form av leverenskvaliteter och uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Särskild vikt ska läggas vid den del av redovisningen som gäller miljö kvalitetsmålen för klimat, luftkvalitet, försurning, giffri miljö samt biologisk mångfald. Av redovisningen ska det även framgå hur Sjöfartsverket utformar verksamhet och processer för att på ett ändamålsenligt sätt bidra till uppfyllelse av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.	Inget
SKOGSSTYRELSEN		
Inget	Skogsstyrelsen ska redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.	Inget
SKOLVERKET		
Inget	Skolverket ska redovisa på vilka sätt myndigheten verkat för att uppnå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt hur myndigheten verkat för att integrera miljöarbetet i sin kärnverksamhet. Myndigheten ska också redovisa förutsättningarna för att ytterligare integrera arbetet i myndighetens kärnverksamhet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 mars 2014.	Inget

2013	2014	2015
STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN		
Inget	Strålsäkerhetsmyndigheten ska redovisa hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet.	Inget
SVERIGES GEOLOGISKA UNDERSÖKNING		
Inget	SGU ska redovisa hur myndigheten har verkat för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet har integrerats med genomförandet av myndighetens löpande verksamhet.	Inget
TILLVÄXTANALYS		
Inget	Tillväxtanalys ska redovisa hur myndigheten i enlighet med 5 a § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Inget
TILLVÄXTVERKET		
Inget	Tillväxtverket ska i anslutning till årsredovisningen redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.	Inget

2013	2014	2015
TRAFIKVERKET		
Trafikverkets resultatredovisning ska delas in i verksamhetsgrenar. /---/ Myndighetens åtgärder för att bidra till att generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt för att bidra till ökad hälsa ska särskilt framgå.	Av årsredovisningen ska det framgå hur Trafikverket utformar verksamhet och processer för att på ett ändamålsenligt sätt bidra till uppfyllelse av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.	Inget
TRANSPORTSTYRELSEN		
Inget	Av redovisningen ska det så långt möjligt framgå i vilken utsträckning myndighetens prestationer bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen. Hur myndighetens verksamhet bidragit till att uppfylla generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen ska särskilt framgå.	Inget

Källor: Respektive myndighets regleringsbrev för 2013, 2014 och 2015.

Till skillnad från de övriga myndigheterna i miljömålssystemet skulle Skolverket och Tillväxtverket inte lämna sina redovisningar i årsredovisningen. Skolverket skulle redovisa sina resultat redan i mars 2014 och Tillväxtverket skulle lämna sin redovisning i anslutning till årsredovisningen.

Länsstyrelserna hade inte något motsvarande återrapporteringskrav i regleringsbrev för 2013 och 2014. Däremot fick länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2015 ett återrapporteringskrav om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen som ska redovisas i årsredovisningarna för 2015 och för 2016. Se tabellen nedan.

Tabell 4.8 Länsstyrelsernas återrapporteringskrav/uppdrag om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i regleringsbrevet åren 2013–2015

2013	2014	2015
LÄNSSTYRELSENA		
Inget	Inget	Länsstyrelserna ska i årsredovisningarna för 2015 och 2016 redovisa hur de a) integrerar arbetet med att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i den övergripande verksamhetsplaneringen, b) stödjer och stimulerar åtgärder i kommuner och näringsliv i länet, samt använder de regionala åtgärdsprogrammen för att åstadkomma a) respektive b). Återrapporteringskravet är en fördjupning inom ramen för den bredare redovisningen av länsstyrelsernas uppdrag inom miljömålssystemet enligt instruktionen.

Källor: Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2013, 2014 och 2015.

5 Uppföljning och utvärdering i parallella processer

5.1 Miljömålsmyndigheterna ska redovisa resultat, följa upp och utvärdera miljömålen i parallella processer

Eftersom regeringen i sin myndighetsstyrning använder miljömålen i flera olika styrdokument med åiterrapporteringskrav redovisar myndigheterna i miljömålssystemet sina resultat i förhållande till miljömålen i flera – åtminstone tre – olika dokument och processer varje år. Dels i dokument inom ramen för den ordinarie budgetprocessen, dels inom ramen för uppföljningen och utvärderingen av miljömålssystemet och miljöledningssystemet i olika dokument utanför budgetprocessen.

Inom ramen för budgetprocessen kan var och en av myndigheterna i miljömålssystemet i sina årsredovisningar direkt till regeringen redovisa den egna myndighetens resultat i förhållande till miljömålen. I de övriga processerna redovisar myndigheterna till Naturvårdsverket som i sin tur redovisar till regeringen.

5.2 Några viktiga begrepp

Innan vi går vidare i beskrivningen av myndigheternas uppdrag att redovisa resultat, genomföra och redovisa uppföljningar och utvärderingar m.m. finns det anledning att resonera om några viktiga begrepp.

Vi börjar med begreppet resultat som inom den statliga ekonomistyrning är de prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationerna leder till. En prestation är en tjänst eller produkt som levereras av en myndighet och en effekt är en

förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat.¹ En resultatredovisning ingår som en del i myndigheternas årsredovisningar till regeringen.

Beskrivningen av begreppen uppföljning, utvärdering och konsekvensanalys nedan är hämtad ur Ekonomistyrningsverkets rapport om resultatanalys från 2013.²

För att analysera prestationer och effekter brukar vi tala om två typer av övergripande ansatser, nämligen uppföljning och utvärdering. Det finns två viktiga skillnader som man brukar anföra. Den första gäller *tidsaspekten* och den andra *analysaspekten*, aspekter som inte är oberoende av varandra.

När det gäller *tidsaspekten* är uppföljning något som vanligtvis kan göras löpande och rutinmässigt och vara relativt lättillgänglig. Det kan gälla att följa upp myndighetens prestationer, såsom antalet avklarade ärenden, antalet skrivna rapporter, kostnadsutvecklingen etc. Men det kan också handla om att följa och registrera händelser i omvärlden, faktorer som myndigheten har till uppgift att påverka, t.ex. antalet skadade i trafiken eller antalet brott.

En utvärdering, till skillnad från en uppföljning, handlar om att värdera och bedöma en insats förmåga att uppnå önskade mål, samt att granska eventuella bieffekters påverkan på målgruppen eller målområdet och om dessa har varit positiva eller negativa. En utvärdering kan vidare genomföras före ett beslut om en insats, *ex ante*, eller efter en insats har genomförts, *ex post*. Utvärderingar som görs *ex ante* kallas ofta konsekvensanalyser, där avsikten är att på förhand bedöma den analyserande insatsens påverkan på målområdet eller målgruppen. En utvärdering som görs *ex post* handlar om att analysera och bedöma en genomförd insats och hur den har genomförts, samt vilka effekter och bieffekter som den lett till.

Vad gäller de utvärderingar som genomförs *ex post*, så skiljer man ofta på formativa och summativa utvärderingar. En formativ utvärdering följer en utveckling över tid och processens olika steg, medan en summativ utvärdering bedömer resultatet av en insats när insatsen är avslutad. Formativ utvärdering benämns ibland process-

¹ ESV 2011:9, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

² ESV 2013:37, Resultatanalys.

utvärdering eller följeforskning. Utvärderingar kan alltså avse såväl processer som resultat.

Dessutom omfattar en utvärdering ett ytterligare moment, nämligen att värdera det resultat som uppnåtts. Detta innebär att resultatet ställs i relation till en måttstock, såsom exempelvis en på förhand uppställd målsättning. Blev resultatet det avsedda? Blev det så stort som vi förväntade oss med denna resurstillgång? Vad anser de berörda om insatsen? Detta är det värderande elementet i utvärderingen, som avgör hurvida resultatet kan sägas vara tillfredsställande.

En fråga som har diskuterats mycket och återkommande inom utvärderingsområdet är hur noggranna utvärderingarna måste vara. Tidigare var den allmänt accepterade uppfattningen bland utvärderingsforskare utvärderingar ska genomföras med samma noggrannhet som forskning, men sedan 1980-talet har denna uppfattning varit ifrågasatt. En utvärdering beställs många gånger som underlag för ett visst beslutstillfälle. Detta innebär att utvärderingen inte får vara mer noggrann än att den kan färdigställas till en viss tidpunkt. Behovet av noggrannhet bör alltså ställas i relation till resurstillgången. Hur stort detta behov är beror bland annat på vilka risker som är förenade med verksamheten. Om exempelvis verksamheten är förenad med risker som påverkar individers hälsa, så kan behovet av noggrannhet sägas motivera stora resurser.³

Sammanfattningsvis kan vi, något förenklat, säga att en uppföljning beskriver en utveckling medan en utvärdering syftar till att förklara, analysera och *bedöma*. Detta innebär att en utvärdering inte bara bygger på den uppföljningsinformation som finns tillgänglig, utan även på särskild information som måste tas fram i särskild ordning. En ”noggrann” bedömning kräver således mycket mer än att bara registrera och göra en preliminär bedömning. En utvärdering är därför mer omfattande och därmed mer tids- och kostnadskrävande än en uppföljning och kan därför inte göras lika ofta.

³ ESV 2013:37, Resultatanalys.

5.3 De statliga myndigheterna ska redovisa sina resultat i årsredovisningen

Varje år ska de statliga myndigheterna lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter.⁴ Årsredovisningen ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.⁵ I årsredovisningens resultatredovisning ska myndigheten även beskriva verksamhet som finansieras av myndigheten men bedrivs av annan för myndighetens räkning.⁶

Myndigheterna ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som myndigheten har i sin instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Inom ekonomistyrningen i statsförvaltningen är resultat de prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationerna leder till. En prestation är en tjänst eller produkt som levereras av en myndighet. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. I resultatredovisningen ska myndigheten översiktligt beskriva sin verksamhet och resultatet av verksamheten. Innehållet i resultatredovisningen ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information.⁷

Riksrevisionens årliga revision reviderar varje år myndigheternas resultatredovisningar i deras respektive årsredovisningar.

⁴ 4 §, 2 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵ 4 §, 1 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶ ESV:s föreskrifter till 1 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁷ 1 §, 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och ESV:s föreskrifter till §.

5.3.1 Om innehållet i resultatredovisningen i årsredovisningen

Ekonomistyrningsverket som har föreskriftsrätt till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, har i en handledning till förordningen om innehållet i myndigheternas resultatredovisning skrivit att

Vilken typ av resultatinformation som bör ingå i en myndighets resultatredovisning beror på vilken typ av verksamhet myndigheten bedriver. Med andra ord ska resultatredovisningen verksamhetsanpassas. För vissa verksamheter kan tyngdpunkten ligga på redovisning av prestationer. För andra myndigheter kan redovisning av effekter vara centralt. Hur ska myndigheten då kunna veta vilken resultatinformation den ska redovisa? Alla resonemang kring frågan måste ta hänsyn till att resultatredovisning alltid ska utgå från vilka uppgifter som anges i myndighetens instruktion, samt från övriga rapporteringskrav från regeringen. Vad som ska ingå i resultatredovisningen kan myndigheten avgöra först när den har tolkat sin instruktion och de mål och rapporteringskrav den har mottagit från regeringen. Myndigheten måste dessutom göra ett antal vägval.⁸

Om återrapporteringskrav säger Ekonomistyrningsverket i samma handledning att

Om myndigheten har fått särskilda återrapporteringskrav ska myndigheten redovisa mot *samtliga* dessa krav. Myndighetens urval gäller alltså det som myndigheten redovisar utöver specifika återrapporteringskrav i regleringsbrevet eller i annat beslut. Mängden specifika återrapporteringskrav kan variera mellan olika myndigheter. Vissa myndigheter har få eller inga återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Avsaknad av återrapporteringskrav bör uppfattas som att regeringen till stor del har delegerat till myndigheten att avgöra vad som bör rapporteras i årsredovisningens resultatredovisning.⁹

⁸ ESV 2012:42, s. 13.

⁹ ESV 2012:42, s. 13.

5.4 Många myndigheter ska – i samband med årsredovisningen – redovisa resultat enligt förordningen om miljöledning i statliga myndigheter

De, för närvarande 188, myndigheter som omfattas av förordningen om miljöledning i statliga myndigheter¹⁰ ska följa upp och redovisa sitt miljöledningsarbete varje år. Det innebär att myndigheten varje år ska genomföra interna miljörevisioner för att kontrollera att myndigheter följer miljöregler och andra styrdokument för myndighetens miljöledning och miljöarbete. Myndigheten ska gå igenom sitt miljöledningssystem varje år och följa upp resultatet av arbetet så att det bland annat

framgår hur väl myndigheten har lyckats med att följa miljöpolicy och nå miljömålen.¹¹

För den årliga uppföljningen ska myndigheten också utföra den kontroll och göra de mätningar av verksamhetens miljöpåverkan som behövs, utvärdera hur handlingsplanen för arbetet med att nå miljömålen har fungerat, och utvärdera hur gällande miljöregler har följts.

Myndigheten ska redovisa sitt miljöledningsarbete i ett särskilt formulär varje år. Regeringen har bifogat formuläret som en bilaga till förordningen.

Några av de frågor som myndigheten ska besvara enligt formuläret är:

- Hur lyder myndighetens miljöpolicy?
- När har myndigheten senast uppdaterat sin miljöutredning?
- Vilka av myndighetens aktiviteter har en betydande direkt eller indirekt påverkan på miljön?
- Vilka mål har myndigheten upprättat för de aktiviteter som har betydande påverkan på miljön?
- Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att nå dessa mål?

¹⁰ Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

¹¹ 18 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

- Redovisa hur väl målen har uppfyllts.
- Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att ge de anställda den kunskap de behöver för att ta miljöhänsyn i arbetet?
- På vilket sätt har myndigheten använt informationsteknik i syfte att minska sin energiförbrukning (t.ex. it-system för att styra och reglera belysning, värme, ventilation, energieffektivisering i utrustning m.m.)?
- På vilket sätt har myndigheten använt informationsteknik i syfte att minska antalet tjänsteresor (t.ex. telefon, webb, videomöten)?

Redovisningen ska undertecknas av myndighetens chef och lämnas till Regeringskansliet och Naturvårdsverket i samband med att myndigheten lämnar sin årsredovisning. Naturvårdsverket ska därefter i sin tur, senast den 15 april varje år, lämna en sammanfattning av myndigheternas årliga redovisningar till regeringen.

5.5 Uppföljning och utvärdering av miljömålen – i en egen process vid sidan av årsredovisningen

Enligt sin instruktion har Naturvårdsverket ansvar för att – i en process vid sidan av årsredovisningen – regelbundet lämna uppföljningar och fördjupade utvärderingar av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen till regeringen.¹² Underlaget tas fram av de målsansvariga myndigheterna – i enlighet med uppgifter i deras respektive instruktioner – i samverkan med andra aktörer. Denna redovisning lämnas inte i årsredovisningen vilket bland annat innebär att den inte är föremål för den årliga revision som Riksrevisionen genomför.

Till och med den 31 mars 2015 är Naturvårdsverkets uppgift att vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen.

I arbetet med miljömålsuppföljningen ska verket höra andra berörda myndigheter och

¹² Naturvårdsverket övertog ansvaret från det tidigare Miljömålsrådet i november 2010.

1. varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljningar och prognoser av utvecklingen i förhållande till miljökvalitetsmålen, och
2. regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering.¹³

Naturvårdsverket övertog denna uppgift 2010 från Miljömålsrådet som inrättades som ett råd inom Naturvårdsverket 2002. Bakgrunden var att regeringen hade bedömt att ett nationellt och ett regionalt uppföljnings- och utvärderingssystem baserat på bland annat indikatorer borde knytas till miljökvalitetsmålen. Regeringen anförde att

För att kunna bedöma om de föreslagna åtgärderna för att nå miljö- kvalitetsmålen är effektiva måste arbetet följas upp och utvärderas. Det behövs därför ett system för uppföljning, utvärdering och rapportering. Detta förutsätter ett tydligt ansvar för genomförandet och rapporteringen av uppföljning och utvärdering. Det behövs också enhetliga och robusta indikatorer och nyckeltal. Arbetet med att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen bör bedrivas inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Det är dock viktigt att arbetet med uppföljning och utvärdering inte blir så omfattande att det tränger undan annat miljöarbete.¹⁴

För att få en tydlig ansvarsfördelning skulle regeringen utse en ansvarig myndighet för vart och ett av miljökvalitetsmålen. De ansvariga myndigheternas arbete behövde dock samordnas för att miljömålsarbetet skulle bedrivas enhetligt, för att eventuella mållkonflikter skulle kunna hanteras och för att miljömålsarbetet skulle få en samlad uppföljning och rapportering. Denna samordningsuppgift lade regeringen hos Miljömålsrådet.

Alltsedan Naturvårdsverket övertog uppgiften från Miljömålsrådet ska Naturvårdsverket höra andra berörda myndigheter och varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljningar och prognoser av utvecklingen i förhållande till miljökvalitetsmålen. Dessutom ska Naturvårdsverket regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generations-

¹³ 2 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁴ Prop. 2000/01:130, s. 223.

målet och miljö kvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering.

Uppgiften i Naturvårdsverkets instruktion lyder för närvarande på följande sätt

Naturvårdsverket ska vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen. I arbetet med miljömålsuppföljningen ska Naturvårdsverket höra andra berörda myndigheter och

1. varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljningar och prognoser över utvecklingen i förhållande till miljö kvalitetsmålen, och
2. regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering.¹⁵

I slutet av mars varje år lämnar Naturvårdsverket den *årliga uppföljningen* av miljö kvalitetsmålen till regeringen. Enligt regeringen ligger Naturvårdsverkets redovisning till grund för den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen i budgetpropositionen varje år. Den årliga uppföljningen redovisar miljö tillståndet och de insatser som aktörer som ingår i miljömålssystemet har genomfört för att nå miljö målen. I rapporten redovisar Naturvårdsverket uppföljningen av de olika miljö kvalitetsmålen. Varje myndighet ansvarar för uppföljningen av sitt eller sina miljö kvalitetsmål och lämnar sina uppgifter till Naturvårdsverket som sedan i sin tur lämnar en samlad redovisning till regeringen. I uppföljningarna av miljö kvalitetsmålen bedöms om dagens (miljö-)styrmedel och de åtgärder som görs är tillräckliga för att nå målen 2020. Bedömningen sammanfattas i betyget ja, nära eller nej. I den årliga uppföljningen från 2014 konstaterades att endast 2 av 16 miljö kvalitetsmål kommer att nås 2020 med de beslutade styrmedel och åtgärder.¹⁶

En gång per mandatperiod lämnar Naturvårdsverket en fördjupad utvärdering av miljö målen till regeringen. Den senaste fördjupade utvärderingen lämnade Naturvårdsverket 2012 – den tredje sedan riksdagen beslutade om miljömålssystemet 1999. De två tidigare fördjupade utvärderingarna lämnade det tidigare Miljö måls-

¹⁵ 2 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁶ Naturvårdsverket, rapport 6608, mars 2014, *Miljö målen. Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014*.

rådet i februari 2004 och i mars 2008. I februari 2014 gav regeringen Naturvårdsverket ett nytt uppdrag att lämna nästa fördjupade utvärdering till regeringen senast den 1 september 2015.

I den fördjupade utvärderingen 2015 ska Naturvårdsverket, enligt uppdragsbeskrivningen, redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. För vart och ett av de sexton miljö kvalitetsmålen ska utvärderingen redovisa

En analys av förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet. Analysen ska inkludera effekterna av de mest betydelsefulla styrmedlen och åtgärderna och deras betydelse för möjligheten att nå målet, dvs. om införda styrmedel och åtgärder har medfört önskat resultat. Goda exempel där utvecklingen går åt rätt håll och där insatser fått god effekt ska lyftas fram.

En bedömning av utvecklingen av tillståndet av miljön.

Om miljö kvalitetsmålet inte bedöms nås 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel, ska de huvudsakliga orsakerna till varför målet inte kommer att nås redovisas, samt en bedömning göras av utvecklingen efter 2020. Analysen ska även omfatta de internationella och EU-relaterade faktorer som påverkar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet och Sveriges rådighet över dessa faktorer.

En analys av vilka eventuella förändringar av insatser som är centrala för arbetets utveckling. Där så är möjligt bör förslag till justeringar av styrmedel samt insatser i det internationella arbetet eller inom EU lämnas. /---/

Redovisningen ska även omfatta en målövergripande analys av utvecklingen mot generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och ska innehålla:

En målövergripande analys av förutsättningarna och hinder för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet och hur miljö arbetet utvecklas.

En målövergripande analys av effekter, inklusive kostnadseffektivitet, av befintliga centrala styrmedel och deras betydelse för möjligheten att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Analysen ska inkludera resultatet av tidigare utvärderingar samt ge förslag på områden där ytterligare utvärdering behövs.

En analys av vilka eventuella förändringar av målövergripande insatser som är centrala för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Där så är möjligt bör förslag till justeringar av styrmedel samt insatser i det internationella arbetet eller inom EU lämnas.¹⁷

¹⁷ Regeringsbeslut 2014-02-13, dnr M2014/419/Mn.

Naturvårdsverket ska genomföra uppdraget i samverkan med de övriga myndigheterna som har uppgifter i miljömålssystemet och med myndigheter som har ansvar för officiell statistik inom miljöområdet. Berörda intresseorganisationer ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Från och med den 1 april 2015 är uppgifterna i 2 § i Naturvårdsverkets instruktion omformulerade och lyder på följande sätt

Naturvårdsverket ska inom miljömålssystemet

1. vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning
2. utvärdera, följa upp och i samråd med berörda myndigheter utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser,
3. löpande och strategiskt analysera och utvärdera styrmedel och åtgärder,
4. varje år redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat med
 - a) en uppföljning av etappmålen
 - b) en redovisning av de åtgärder som vidtagits för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet, och
 - c) en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljökvalitetsmålen och generationsmålet, och
5. vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet med
 - a) en analys av förutsättningarna att nå vart och ett av miljökvalitetsmålen, och
 - b) en målövergripande analys av utvecklingen mot generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

I arbetet med redovisning enligt första stycket 4 och 5 ska Naturvårdsverket höra och samordna berörda myndigheter.¹⁸

¹⁸ SFS 2015:124.

5.6 Miljömålsmyndigheterna som – i en egen process vid sidan av årsredovisningen – följer upp och utvärderar miljömål

Det är åtta myndigheterna som i sina respektive instruktioner har en särskild uppgift att samordna uppföljningen och utvärderingen av ett eller flera miljö kvalitetsmål.

Boverket ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket ska ifråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Havs- och vattenmyndigheten ska samordna uppföljningen och utvärderingen av miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Havs- och vattenmyndigheten ska ifråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Statens jordbruksverk ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Jordbruksverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Kemikalieinspektionen ska samordna uppföljningen, utvärderingen och rapporteringen om miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Kemikalieinspektionen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Naturvårdsverket ska samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

Skogsstyrelsen ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till

Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Sverige geologiska undersökning ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Sverige geologiska undersökning ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

De övriga myndigheterna med uppgifter inom miljömålssystemet ska i den årliga uppföljningen bidra med kompetens utifrån sina verksamhetsområden.

5.6.1 Även länsstyrelserna och Skogsstyrelsen följer upp miljömålen vid sidan av årsredovisningen

Varje år redovisar alla länsstyrelser och Skogsstyrelsen den regionala uppföljningen av miljö kvalitetsmålen till Naturvårdsverket. Den regionala uppföljningen är ett underlag till den årliga nationella uppföljningen av miljö kvalitetsmålen som Naturvårdsverket lämnar till regeringen.

Skogsstyrelsen ansvarar för arbete med och uppföljning av mål som rör miljö kvalitetsmålet Levande skogar på regional nivå.

Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter i arbetet med miljömålen. De arbetar med miljö kvalitetsmålen i länen i dialog med kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och andra aktörer.

Länsstyrelserna arbetar bland annat med indikatorer samt uppföljning och åtgärder. Många länsstyrelser tar fram regionala miljömål i samverkan med aktörer i länen, till exempel landsting, samverkansorgan, kommuner, näringsliv och ideella organisationer.

Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet – Rus – är ett samverkansorgan som stödjer, vägleder och samordnar de olika länsstyrelsernas arbete och det regionala arbetet i miljömålssystemet. Rus samordnar den regionala uppföljningen av miljömålen, utvecklingen av indikatorer och redovisningen till Naturvårdsverket.

5.6.2 Vem följer upp och redovisar etappmålen?

Vid beslut om etappmål bör det, enligt regeringen, framgå av beslutet vilken myndighet som får ansvar för att följa upp etappmålet eller etappmålen. Av noten nedan framgår exempel på sådana regeringsbeslut.¹⁹

Naturvårdsverket redovisar uppföljningen av de olika etappmålen i den årliga uppföljningen. I regeringens uppdrag till Naturvårdsverket att redovisa den fördjupade utvärderingen 2015 ingår att en uppföljning av etappmålen (utom etappmålet om utsläpp av växthusgaser som följs upp inom ramen för ett annat uppdrag). Detta torde kunna innebära att de myndigheter som har ett utpekad uppföljningsuppdrag i regeringens beslut om etappmål redovisar till Naturvårdsverket.

Som framgått tidigare har Naturvårdsverket från och med den 1 april 2015 till uppgift att, inom miljömålssystemet, varje år redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat bland annat med etappmålen.

¹⁹ Regeringens beslut M2012/1171/Ma, Regeringsbeslut M2014/593/Nm, Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, Regeringensbeslut M2013/2682/Ke, Etappmål och ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt, Regeringsbeslut M2013/1740/Ke.

6 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

6.1 Myndigheterna betalar ut bidrag, finansierar och fördelar medel

Inte bara Formas vars uppdrag är att finansiera forskning utan även Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten har i sina respektive instruktioner och/eller regleringsbrev regeringens uppdrag att till olika mottagare betala ut inomstatliga bidrag och statsbidrag, finansiera verksamheter och fördela medel med mera. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten är också i sin tur mottagare av olika typer av bidrag bland annat från andra statliga myndigheter.

6.1.1 Bidrag

Bidrag är ersättning som lämnas eller tas emot utan direkt motprestation. Däremot kan det finnas villkor för att få bidraget. En myndighet får betala ut bidrag från ett anslag endast om det är förenligt med anslaget ändamål och de villkor som gäller för anslaget.

Bidrag finansieras i stort sett alltid med anslagsmedel. Undantag kan vara vissa verksamheter som är direktfinansierade med EU-medel (det vill säga den del som inte går över statens budget).

6.1.2 Inomstatliga bidrag

Inomstatliga bidrag innebär att en statlig myndighet betalar ut bidrag till en annan statlig myndighet. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 11 § i anslagsförordningen¹ får en myndighet betala ut bidrag från ett anslag endast om det är förenligt med anslagets ändamål och de villkor som gäller för anslaget. Det vill säga att en myndighet som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget enligt bestämmelserna i anslagsförordningen. En myndighet som tar emot bidrag från en annan myndighet kommer därmed inte själv att belasta anslaget. Den utbetalande myndigheten ska avräkna bidragsutbetalningen mot anslaget medan den mottagande myndigheten för upp bidraget som intäkt av inomstatligt bidrag. Det innebär i sin tur att vid en uppföljning av anslagsförbrukningen ser det ut som om verksamheten har utförts även om så inte är fallet. För att se att verksamheten verkligen blivit genomförd krävs även en uppföljning av den bidragsmottagande myndigheten som redovisar hur bidragsmedlen har används.

När en myndighet betalar ett bidrag till en annan myndighet från ett anslag som regeringen har tilldelat den utbetalande myndighetens dispositionsrätt till ska den utbetalande myndigheten upplysa den mottagande myndigheten om de villkor som gäller för bidraget.

Enligt föreskrifterna i anslagsförordningen ska den utbetalande myndigheten bestämma en lämplig utbetalningsplan. Myndigheten får avgöra vad som är en lämplig utbetalningsplan med hänsyn till att bidraget ska betalas ut i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren. Ett bidrag kan antingen betalas ut som engångsbelopp eller uppdelat på flera tillfällen och antingen betalas i förväg eller i efterskott. Ett bidrag som betalas ut i förväg för att finansiera fortlöpande verksamhet bör, enligt Ekonomistyrningsverket, inte betalas ut som ett engångsbelopp. I stället bör bidraget betalas löpande under den tid som verksamheten planeras pågå. En lämplig utbetalningsplan kan i sådana fall vara att betala ut bidrag i början av varje kvartal. Avstämning bör göras med mottagaren för att säkerställa att bidraget har använts enligt plan. Detta bör göras minst en gång per år, inför

¹ Anslagsförordningen (2011:223).

årets sista utbetalning. Vid väsentliga förseningar eller andra avvikelser bör utbetalningen av nya medel anpassas till genomförandet.

Den bidragsgivande myndigheten bör sträva efter att minimera eventuella ränteffekter för såväl myndigheten själv som mottagaren. Ett bidrag som betalas ut av en myndighet från ett icke räntebelagt betalningsflöde ska normalt tas in i ett icke räntebelagt betalningsflöde hos den mottagande myndigheten. Om bidraget även finansierar förvaltningsutgifter hos den mottagande myndigheten ska korrigerings mellan betalningsflödena normalt göras i efterhand. Undantag får dock göras om det är känt på förhand hur bidraget ska användas. I dessa fall får beloppet fördelas mellan betalningsflödena då bidraget tas emot, och om hela beloppet ska användas i den egna verksamheten eller om endast en ringa del avser transferering får räntekontot användas.

I sina allmänna råd säger Ekonomistyrningsverket vidare att utbetalning av bidrag även kan göras vid andra tidpunkter än vad som följer av § 11 i anslagsförordningen om det framgår av lag, förordning eller annat beslut av regeringen.

Om bidraget inte har använts vid årets slut bokförs resterande medel som ett oförbrukat bidrag i balansräkningen hos den mottagande myndigheten.

6.1.3 Statsbidrag

Statsbidrag innebär att en myndighet betalar ut ett bidrag till en annan juridisk person, till exempel en privaträttslig organisation eller kommunal verksamhet.

6.2 Myndigheterna betalar ut bidrag

6.2.1 Naturvårdsverket

En av Naturvårdsverkets många uppgifter är att varje år betala ut inomstatliga bidrag, statsbidrag m.m. till stora belopp. Naturvårdsverkets kostnader för hanteringen av bidragen uppgår till betydande belopp varje år.

Till exempel ska Naturvårdsverket enligt sin instruktion i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljööver-

vakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering. Naturvårdsverket ska enligt instruktionen även finansiera miljöforskning av hög kvalitet och ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidragen för avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande. I villkoren till anslagen har Naturvårdsverket därutöver ett stort antal uppdrag att fördela och betala ut inomstatliga bidrag till länsstyrelserna och andra statliga myndigheter. Naturvårdsverket ska betala ut statsbidrag till Stiftelsen Institutet för vatten och luftvårdsforskning (SIVL), Stockholm Environment Institute (SEI), till kommuner och kommunala stiftelser, Föreningen Svenskt Friluftsliv, internationella organisationer m.m. I villkoren till anslagen ingår även att betala medlemsavgifter till olika internationella organisationer. Med uppgifterna att betala ut medel följer även årliga krav på att återrapportera till regeringen om hur de vidareförmedlade medlen har använts.

Av tabellen nedan framgår de totala bidragsbeloppen som Naturvårdsverket betalat ut direkt till olika mottagare 2009–2014 samt fördelningen av bidrag till olika delar av samhället åren 2012–2014. Den största bidragsmottagaren är statliga myndigheter.

Tabell 6.1 Naturvårdsverket betalar ut bidrag, tusen kronor

Bidragsutbetalningar	2009*	2010*	2011*	2012	2013	2014
Bidrag inom staten	–	–	–	980 889	1 024 233	1 046 338
Bidrag till kommunala sektorn	–	–	–	278 554	409 684	400 455
Bidrag till företag och privatägda föreningar	–	–	–	383 746	395 003	390 277
Bidrag till internationella organisationer	–	–	–	6 853	11 347	16 806
Bidrag till övriga	–	–	–	63 183	79 309	70 288
Summa utbetalade bidrag/år	2 675 316	2 837 065	2 639 741	1 713 224	1 919 576	1 924 165

Källa: Naturvårdsverkets årsredovisningar 2009–2014.

Obs! Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning för 2012 beror den stora skillnaden i Naturvårdsverkets utbetalade bidragsbelopp mellan år 2011 och 2012 främst på att Havs- och vattenmyndigheten tog över en del av bidragsutbetalningarna fr.o.m. 2011-07-01.

* I årsredovisningarna för 2009, 2010 och 2011 redovisas endast summa utbetalade bidrag i noten till resultaträkningen.

Naturvårdsverkets uppgifter att betala ut statsbidrag och inomstatliga bidrag regleras i instruktionen men främst i Naturvårdsverkets regle-

ringsbrev. Där får Naturvårdsverket även uppgifter om återrapporteringskrav, uppdrag och villkor till anslagsposter.

En stor del av bidragen betalas dessutom ut med stöd av olika författningar, främst förordningar i vilka regeringen ingående har preciserat villkor för bidragsutbetalningar och redovisningar. Vi lämnar några exempel på sådana författningar i bilaga 3.

Enligt sin instruktion ska Naturvårdsverket bland annat i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering, finansiera miljöforskning² av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete, ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpan av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

Återrapporteringskrav i regleringsbrevet

Naturvårdsverket har varje år 2011–2015 återrapporteringskrav som innebär att redovisa myndighetens bidragsverksamhet. Inriktningen på kravet har ändrats vid några tillfällen. Åren 2013–2015 ska Naturvårdsverket redovisa myndighetens bidragsverksamhet för respektive anslag och vilka insatser Naturvårdsverket gör tillsammans med länsstyrelserna för att minska oförbrukade bidrag för efterbehandling av förorenade områden.

I samtliga regleringsbrev 2009–2015 har Naturvårdsverket återrapporteringskrav om biologisk mångfald. Enligt regleringsbrevet för 2015 ska Naturvårdsverket redovisa bland annat

- arbetet med områdesskydd samt hur medel inom anslaget 1:16 Skydd av värdefull natur har använts,
- hur medel inom anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur har använts och hur arbetet har bedrivits,
- vilka sysselsättningseffekter som användningen av anslag 1:3 och 1:16 har gett upphov till

² Enligt 22 § i Naturvårdsverkets instruktion får inte myndighetschefens beslut om fördelning av Naturvårdsverkets anslag för forskning överklagas.

- hur anslaget 1:7 Ersättningar för viltskador m.m. har fördelats till länen och hur medlen har använts, uppdelat på skadeförebyggande åtgärder och ersättningar till den som drabbats av vilt.

Regeringens anslagsvillkor i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015

*Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:2
Miljöövervakning m.m.*

Regeringen har 2015 tilldelat Naturvårdsverket dispositionsrätten till anslagsposten 1 Miljöövervakning, 187 977 tkr, och anslagsposten 6 Bidrag till ideella miljöorganisationer, 12 537 tkr, på anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m. Regeringen har beslutat om följande villkor för anslagsposten 1 Miljöövervakning

- Anslagsposten får användas för övervakning av miljötillstånd i den yttre miljön, för miljömålsuppföljning, för programmet för utsläpp och avfall, för arbete med utsläppsrätter samt för utvecklingsarbete och internationell rapportering.
- Högst 5 000 000 kronor får användas till uppdraget om screening av förekomsten av miljögifter.

Regeringen har beslutat om följande villkor för anslagsposten 6 Bidrag till ideella miljöorganisationer

- Anslagsposten ska användas för bidrag till ideella miljöorganisationers arbete som bidrar till att uppfylla de nationella miljö-kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om, eller något av de prioriterade områdena i EU:s sjunde miljöhandlingsprogram. Naturvårdsverket beslutar om fördelningen av medlen.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposterna 1 och 3. För anslagsposten 3 har regeringen dessutom beslutat att 10 000 000 kronor av beställningsbemyndigandet för 2015 får användas först efter beslut av regeringen.

Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur

Beträffande anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur har regeringen 2015 tilldelat Naturvårdsverket dispositionsrätten till 649 535 tusen kronor på anslagsposten 2 – Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. Som framgår av anslagsvillkoren nedan får anslagsposten användas för utbetalning av bidrag till en mängd olika aktiviteter och för såväl inomstatliga bidrag som för statsbidrag. Anslagsmedlen ska användas för vissa aktiviteter och får användas för andra.

Regeringen har beslutat att Naturvårdsverket får använda anslagsposten för

- kostnader samt visst arbete vid länsstyrelserna som avser skötsel, fastighetsförvaltning, byggnadsinvesteringar, bevarandeplaner, uppföljning och övervakning av nationalparker, naturreservat och andra områden med områdesskydd samt till Kungliga nationalstadsparken, världsarv, Ramsarområden, biosfärområden och områden som ingår i eller föreslås ingå i nätverket Natura 2000.
- kostnader som avser artbevarande, artskydd, upprättande och genomförande av åtgärdsprogram, vilt- och rovdjursförvaltning, bekämpning av invasiva främmande arter samt annan övervakning, grön infrastruktur, inventering och kunskapsstöd vad gäller arter och naturtyper. Anslagsposten får även användas för visst arbete vid länsstyrelserna avseende samma ändamål.
- kostnader samt visst arbete vid länsstyrelserna som avser friluftsliv och allemansrätt, statliga ledsystemet i fjällen, kommunikation och utbildning, etablering och drift av ett lavinprognosprogram för den svenska fjällkedjan, samt verksamhet som tidigare bedrivits inom ramen för överenskommelsen om det Nationella snöskoterrådet.
- samebyarnas arbete att ta fram terrängkörningsplaner och genomförande av planerna i syfte att kanalisera terrängkörning, motverka ökad motorisering samt minska terrängkörningens skador på våtmarker och andra känsliga områden. Detta sker genom att medel betalas ut till länsstyrelserna i fjällänen (Dalarna, Jämtland, Norrbotten och Västerbotten).
- statsbidrag till kommunala och lokala naturvårdsåtgärder inom ramen för regeringens satsning på lokal och kommunal naturvård

enligt förordningen³ om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Anslagsposten får även användas för visst arbete vid länsstyrelserna avseende samma ändamål.

- högst 3 000 000 kronor får betalas ut som bidrag till Statens veterinärmedicinska anstalt för eventuella akuta åtgärder – utförda efter samråd med Naturvårdsverket – i arbetet med att följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos vilda djurpopulationer.
- bidrag till Centrum för biologisk mångfald inklusive för deras arbete med ett nationellt program för lokal och traditionell kunskap (NAPTEK) med utgångspunkt från tidigare arbete som genomförts vid Centrum för biologisk mångfald och i överensstämmelse med syfte, inriktning och omfattning som formulerats i regeringsbeslut den 15 december 2005 (dnr M2005/6448/Na) respektive den 15 december 2011 (dnr M2011/3884/Nm).
- högst 7 000 000 kronor får betalas ut som bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus för förvaltningen av världsarvet Laponia enligt Laponiaförordningen (2011:840).⁴
- intäkter från fastighetsuthyrning, arrenden, naturvårdsskötsel m.m. får användas i verksamheten under anslaget.
- högst 3 000 000 kronor får betalas ut som bidrag till Länsstyrelsen i Gävleborgs län för åtgärder i syfte att begränsa massförekomst av översvämningsmyggor vid Nedre Dalälven sommaren 2015.
- 1 000 000 kronor ska betalas som bidrag till Sveriges lantbruksuniversitet för att genomföra uppdraget om förebyggande åtgärder till skydd av renar enligt regeringens beslut den 15 november 2011 (dnr L2012/2817/JFS).
- högst 15 000 000 kronor får användas för kostnader och arbete vid länsstyrelserna som avser regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposten 2. För anslagsposten 2 har rege-

³ Förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Förordningen framgår i sin helhet i bilaga 3.

⁴ Laponiaförordningen (2011:840). Förordningen framgår i sin helhet i bilaga 3.

ringen dessutom beslutat att 140 000 000 kronor av beställningsbemyndigandet för 2015 får användas först efter beslut av regeringen.

Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden

Regeringen har 2015 tilldelat Naturvårdsverket dispositionsrätten till anslagsposten 1 – Sanering och efterbehandling av förorenade områden – med ett belopp på 368 018 tusen kronor på anslaget 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden. Regeringen har beslutat att Naturvårdsverket får använda anslagsposten för

- bidrag enligt förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.⁵
- att finansiera undersökningar och juridiska bedömningar eller andra utredningar som krävs som underlag för att genomföra åtgärder, för framtagande av underlag för prioriteringar av framtida sanerings- och återställningsinsatser i landet samt för arbete vid länsstyrelserna med tillsyn över förorenade områden i syfte att öka inslaget av privatfinansierade efterbehandlingsåtgärder så att det framtida behovet av bidragsfinansiering minskar.
- utrednings- och åtgärdskostnader som återkrävs av ansvariga enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning.
- att åtgärda saneringsobjekt som är särskilt angelägna från risksynpunkt och till akuta saneringsinsatser.
- kostnader för avhjälpande som uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller beslutat om rättelse enligt 26 kap. 18 § miljöbalken.
- högst 2 000 000 kronor får disponeras av Sjöfartsverket för uppdrag om miljörisker från sjunkna vrak.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposterna 1 och 3. Regeringen har även beslutat att 150 000 000 kronor av beställnings-

⁵ Förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande. Förordningen framgår i sin helhet i bilaga 3.

bemyndigandet för anslagsposten 1 för 2015 får användas först efter beslut av regeringen.

*Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:5
Miljöforskning*

Regeringen har 2015 tilldelat Naturvårdsverket dispositionsrätten till anslagsposten 1 – Miljöforskning – med till ett belopp på 75 990 tusen kronor på anslaget 1:5 Miljöforskning. Regeringen har beslutat om villkor för hur Naturvårdsverket får disponera anslagsmedlen. Villkoren är att Naturvårdsverket får använda anslagsposten på följande sätt

- Naturvårdsverket *ska* betala ut högst 17 000 000 kronor till Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (SIVL). Beslut fattas av SIVL när en överenskommelse har träffats med näringslivet om samfinansierad forskning och utvecklingsverksamhet vid IVL Svenska Miljöinstitutet AB. Medlen till stiftelsen får även användas för nationell finansiering av EU-projekt.
- Naturvårdsverket beslutar hur medlen till övrig miljöforskning ska fördelas. Verksamheten får omfatta forskningsbidrag, uppdragsforskning, beredningsarbete, kunskapsöverföring från forskning, kunskapsammansättningar och utredningar med anknytning till forskningen samt finansiering av utländska forskare i de internationella samarbeten Naturvårdsverket är involverad i. Forskningsmedlen ska främst finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med t.ex. miljökvalitetsmålen, miljöbalken samt underlag för internationellt förhandlingsarbete.
- Anslagsposten får användas för IT-baserad administration av forskningsansökningar.
- Naturvårdsverket ska betala ut högst 1 000 000 kronor till Stockholm Environment Institute (SEI) för produktionen av Arctic Resilience Report.
- Anslagsposten får användas för svenska forskares deltagande i den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES). Naturvårdsverket ska dessutom betala ut högst 1 500 000 kronor till sekretariatet för den mellanstatliga platt-

formen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) avseende Sveriges bidrag till dess verksamhet.

- 2 000 000 kronor ska avsättas för stöd till The Global Commission on the Economy and Climate och projektet New Climate Economy.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 1:5 Miljöforskning. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposten 1.

Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:16 Skydd av värdefull natur

Regeringen har 2015 tilldelat Naturvårdsverket dispositionsrätten till anslagsposten 1 Skydd av värdefull natur – del till NV och ett belopp på 715 000 tusen kronor på anslaget 1:16 Skydd av värdefull natur. Regeringen har beslutat om följande villkor för anslagsposten:

- Anslagsposten får användas för ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken inom Naturvårdsverkets ansvarsområde.
- Anslagsposten får användas för kostnader som avser förvärv och avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden, särskilt skogar och marina områden.
- Anslagsposten får användas för statsbidrag till kommuner för skydd av värdefulla naturområden.
- Anslagsposten får användas för kostnader som avser värdering, förhandling och förrättning efter prövning i varje enskilt fall i samband med skydd av värdefulla naturområden enligt miljöbalken, kostnader för arbete, utredningar och inventeringar som ger underlag för detta skydd, förslag till utpekande till nätverket Natura 2000 samt sådana övriga kostnader och kostnader för visst arbete vid länsstyrelserna som hör samman med skydd av värdefulla naturområden.
- Anslagsposten får användas för bidrag till länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län för att genomföra programmen för skydd av tätortsnära natur.
- Intäkter från försäljning av fastigheter ska tillföras anslaget.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 1:16 Skydd av värdefull natur. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposten 1.

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid – Anslaget 13:4 Stöd till friluftorganisationer

Regeringen tilldelar 2015 Naturvårdsverket dispositionsrätten till en anslagspost på ramanslaget 13:4 Stöd till friluftorganisationer inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. I regleringsbrevet för 2015 uppgick beloppet på anslaget till 27 785 tkr.

Regeringens villkor till anslagsposten är att anslagsmedlen ska användas för statsbidrag till föreningen Svenskt Friluftsliv.⁶

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel – Anslaget 1:7 Ersättningar för viltskador m.m.

Regeringen har 2015 tilldelat Naturvårdsverket dispositionsrätten till anslagsposten 1 Bidrag för att förebygga skador på annat än renar och fiske samt att ersätta inträffad sådan skada med ett belopp på 17 778 tkr. Regeringen har beslutat om följande villkor för anslagsposten:

Naturvårdsverket ska fördela anslagspost 1 som bidrag till länsstyrelserna. Länsstyrelserna får endast använda medlen inom länet för bidrag till den som utför skadeförebyggande åtgärder eller ersättning till den som drabbats av skada av vilt enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724).⁷ Bidragen till länsstyrelserna ska betalas ut till icke räntebärande konton inom SCR-flödet hos länsstyrelserna.

Regeringen har även beslutat om mål och återrapporteringskrav till anslagsposten dessa innebär att Naturvårdsverket ska återrapportera hur anslaget fördelats till länen och hur medlen använts, det vill säga uppdelat på skadeförebyggande åtgärder och ersättningar till den som drabbats av skada av vilt.

⁶ Se lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt friluftsliv, förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer. Författningarna framgår i sin helhet i bilaga 3.

⁷ Viltskadeförordningen (2001:724). Förordningen framgår i sin helhet i bilaga 3.

6.2.2 Havs- och vattenmyndigheten

En av Havs- och vattenmyndighetens uppgifter är att betala ut inomstatliga bidrag, statsbidrag m.m. till olika mottagare. Av regeringens villkor för dispositionsrätten till flera anslagsposter framgår att Havs- och vattenmyndigheten administrerar ett flertal bidragsutbetalningar varje år.

Av tabellen nedan framgår de totala bidragsbeloppen som Havs- och vattenmyndigheten betalat ut till olika mottagare 2011–2014. Av tabellen framgår att den största bidragsmottagaren är statliga myndigheter.

Tabell 6.2 Havs- och vattenmyndigheten betalar ut bidrag, tusen kronor

Bidragsutbetalningar	2011 (fr.o.m. 2011-07-01)	2012	2013	2014
Bidrag till statliga myndigheter	275 904	695 925	527 801	636 839
Bidrag till affärsverk	–	15 000	4 200	4 800
Bidrag till statliga bolag	140	–	–	–
Bidrag till kommuner och övriga kommunala sektorn	1 569	13 724	5 633	5 400
Bidrag till landsting	533	27	27	27
Bidrag till andra EU-länder	–	79	–	–
Bidrag till övriga länder och internationella organisationer	532	355	385	1 980
Bidrag till övriga organisationer och ideella föreningear	6 166	21 858	5 466	19 909
Bidrag till privata företag	2 913	10 157	5 466	7 138
Bidrag till enskilda personer	–	315	1 353	5
Summa utbetalade bidrag/år	287 757	757 439	550 331	676 098

Källa: Havs- och vattenmyndighetens årsredovisningar 2011–2014.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2014 betalar myndigheten ut bidragen huvudsakligen från anslagen 1:2 Miljöövervakning m.m., 1:7 Ersättningar för viltskador m.m. och 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.

Instruktionen

Av Havs- och vattenmyndighetens instruktion⁸ framgår att myndigheten särskilt ska

- i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde,
- inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljö forskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,
- ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,⁹
- följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724)¹⁰ när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens Jordbruksverk.

Återkommande återrapporteringskrav i regleringsbrevet 2012–2015

Havs- och vattenmyndigheten ska – med några variationer i formuleringarna – redovisa hur medlen inom anslag 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö har använts. Redovisningen ska lämnas till *Miljödepartementet* senast i april.

Havs- och vattenmyndigheten ska redogöra för och bedöma hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla regeringens vision bruka utan att förbruka med tillhörande övergripande mål.

Havs- och vattenmyndigheten ska återrapportera med hjälp av indikatorer.

⁸ 5 § p.8, 10, 12 och 13 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁹ Förordningarna i detta stycke framgår i sin helhet i bilaga 3.

¹⁰ Förordningen framgår i sin helhet i bilaga 3.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö

Regeringen har 2015 tilldelat Havs- och vattenmyndigheten dispositionsrätten till anslagsposten 2 Havs- och vattenmiljöer med ett belopp på 666 565 tusen kronor på anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Regeringen har beslutat om följande villkor för anslagsposten 2 Havs- och vattenmiljöer:

- Anslagsposten får användas för utgifter för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer. Anslagsposten får användas för statsbidrag, medfinansiering av EU-medel, medlemskap i internationella organisationer samt för utvärdering av ovan angivna insatser och åtgärder.
- Anslagsposten får användas för arbete enligt förordningen (2010:1341) om förvaltning av kvaliteten på havsmiljön.¹¹
- Anslagsposten får användas i enlighet med förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag.¹²
- Anslagsposten får användas för stöd till fiskevården enligt förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården.¹³
- Högst 154 800 000 kronor får användas för arbete enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Av dessa får högst 116 800 000 betalas ut som bidrag till länsstyrelserna enligt den fördelningsnyckel som använts tidigare. Resterade medel får betalas ut som bidrag enligt följande:
 - högst 17 000 000 kronor till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter
 - högst 15 000 000 kronor till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och
 - högst 6 000 000 kronor till Sveriges geologiska undersökning.

¹¹ Förordningen (2010:1341) om förvaltning av kvaliteten på havsmiljön framgår i sin helhet i bilaga 3.

¹² Förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag framgår i sin helhet i bilaga 3.

¹³ Förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården framgår i sin helhet i bilaga 3.

- Högst 75 000 000 kronor får användas för bidrag enligt förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt¹⁴ (LOVA-projekt). Medel får även betalas ut till länsstyrelserna för deras administration av bidraget.
- 10 000 000 kronor ska utbetalas till Göteborgs universitet för Havsmiljöinstitutet.
- Högst 10 000 000 kronor får användas för utveckling av selektiva redskap i syfte att underlätta genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken.
- Högst 10 000 000 kronor får användas för avancerad rening av avloppsvatten.
- Högst 2 000 000 kronor får användas för bidrag till Internationella fiskesekretariatet (FISH). Medlen betalas ut mot rekvisition.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposten 2.

*Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:2
Miljöövervakning m.m.*

Regeringen har tilldelat Havs- och vattenmyndigheten dispositionsrätt till anslagsposten 3 Miljöövervakning m.m. del till HaV på 77 700 tusen kronor och till anslagsposten 5 Bidrag till Swedish Water House på 3 000 tusen kronor på anslaget Miljöövervakning m.m.

Regeringen har beslutat om villkor för anslagsposten 3 och anslagsposten 5.

- Anslagsposten 3 Miljöövervakning m.m. får användas för övervakning av miljötillstånd i den yttre miljön, inklusive viss internationell rapportering, samt till miljömålsuppföljning.
- Anslagsposten 5 Bidrag till Swedish Water House ska användas för bidrag till verksamheten vid Swedish Water House (SWH). Havs- och vattenmyndigheten ska betala ut bidraget till stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI). Bidraget ska användas

¹⁴ Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt framgår i sin helhet i bilaga 3.

till att generera och förmedla kunskap och erfarenheter om internationella vattenfrågor, framför allt inom området integrerad vattenförvaltning.

*Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel –
Anslaget 1:7 Ersättningar för viltskador m.m.*

Regeringen har tilldelat Havs- och vattenmyndigheten dispositionsrätten till anslagsposten 3 Bidrag för att förebygga skador orsakade av säl och för att ersätta inträffad sådan skada med ett belopp på 20 000 tusen kronor på anslaget 1:7 Ersättningar för viltskador m.m.

Regeringen har beslutat att Havs- och vattenmyndigheten ska fördela hela anslagsposten 3 som bidrag till länsstyrelserna. Länsstyrelserna får endast använda medlen inom länet för bidrag till den som utför skadeförebyggande åtgärder eller ersättning till den som drabbats av skada av vilt enligt 11 § viltskadeförordningen.¹⁵ Bidragen till länsstyrelserna ska betalas ut till icke räntebärande konton inom SCR-flödet hos länsstyrelserna.

6.2.3 Kemikalieinspektionen

En av Kemikalieinspektionens uppgifter är att betala ut inomstatliga bidrag, statsbidrag med mera till olika mottagare.

Av tabellen nedan framgår de totala bidragsbeloppen som Kemikalieinspektionen betalat ut 2009–2014.

¹⁵ Viltskadeförordningen (2001:724), se förordningen i sin helhet i bilaga 3.

Tabell 6.3 Kemikalieinspektionen betalar ut bidrag, tusen kronor

Bidragsutbetalningar	2009	2010	2011	2012	2013	2014
WHO	0	102	64	66	65	70
OECD	0	492	430	430	430	430
UNEP	–	–	–	–	224	350
Internationella kemikalieseekretariatet	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	5 500
Jordbruksverket	1 223	966	900	1 500	1 053	988
Livsmedelsverket	2 703	4 351	4 000	2 534	1 860	1 935
Konsumentverket	–	–	50	902	600	396
Läkemedelsverket	–	–	–	–	50	150
Konkurrensverket	–	–	–	–	–	1 000
Bidrag till övriga länder och organisationer med stöd av medel från Naturvårdsverket	–	–	–	–	96	26
Bidrag till övriga länder och organisationer med stöd av medel från Sida	17 120	24 608	24 648	29 494	14 954	17 966
Summa utbetalade bidrag/år	25 046	34 518	34 092	38 925	23 332	28 812

Källa: Kemikalieinspektionens årsredovisningar 2009–2014.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:6 Kemikalieinspektionen

Regeringen har 2015 tilldelat Kemikalieinspektionen dispositionsrätt till anslagsposten 1 Kemikalieinspektionen till ett belopp om 145 552 tusen kronor och anslagsposten 2 Nationell prövning och tillsyn av bekämpningsmedel till ett belopp om 63 500 tusen kronor på anslaget 1:6 Kemikalieinspektionen.

Regeringen har beslutat att av anslagsposten 1 Kemikalieinspektionen får

- högst 5 000 000 kronor användas för bidrag till Internationella kemikalieseekretariatet (the International Chemical Secretariat, ChemSec). Medlen betalas ut mot rekvisition.
- Högst 2 000 000 kronor av anslagsposten ska användas för Naturvårdsverkets del i arbetet med handlingsplanen för giftfri vardag och det särskilda uppdraget om att minska exponering för farliga ämnen i ett livscyelperspektiv från återvunnet material för att bidra till att uppnå etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp.

- Från anslaget får medel användas för att täcka upp eventuella underskott i prövningsverksamheten enligt förordning (EG) nr 1107/2009 och direktiv 98/8/EG inom det svenska rapportörsprogrammet (SERP) rörande riskbedömning av befintliga och nya verksamma ämnen i bekämpningsmedel. Sådana medel ska hanteras och redovisas separat.
- Från anslaget ska medel användas för Kemikalieinspektionens insats i utvecklingen av en konsumentupplysningstjänst. Arbetet ska bedrivas i samråd med övriga berörda aktörer.

För anslagsposten 2 Nationell prövning och tillsyn av bekämpningsmedel har regeringen beslutat att Kemikalieinspektionen ska från anslaget

- betala ut högst 4 000 000 kronor till Livsmedelsverket och högst 1 500 000 kronor till Statens jordbruksverk för nationell prövning av växtskyddsmedel och biocidprodukter. Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk ska redovisa till Kemikalieinspektionen hur medlen har disponerats och hur de har bidragit till att minska handläggningstiderna.

*Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:7
Internationellt miljösamarbete*

Regeringen har tilldelat Kemikalieinspektionen dispositionsrätt till anslagsposten 2 Internationella organisationer till ett belopp på 500 tusen kronor på anslaget 1:7 Internationellt miljösamarbete.

Anslagsposten får användas för

- bidrag som betalas ut i annan valuta än svenska kronor till följande internationella organisationer: WHO International Programme for Chemical Safety (IPCS), OECD Pesticide Programme, OECD Biocide Programme, OECD Working Group on Harmonisation of Regulatory Oversight in Biotechnology och OECD Expanded Special Programme.

6.2.4 SMHI

Av tabellen nedan framgår de totala bidragsbeloppen som SMHI betalat ut 2009–2014.

Tabell 6.4 SMHI betalar ut bidrag, tusen kronor

Bidragsutbetalningar	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Summa utbetalade bidrag/år	4 169	9 359	9 296	14 205	8 677	16 026

Källa: SMHI:s årsredovisningar 2009–2014.

År 2014 fördelade sig de utbetalade bidragen till de mottagare och belopp som framgår av tabellen nedan.

Tabell 6.5 Organisationer som tog emot bidrag från SMHI 2014

Bidragsutbetalningar till	Belopp kr
Övriga organisationer	8 664 803
Karlstads universitet	176 732
Lunds Universitet	4 217 501
Statens geotekniska institut	100 963
Sveriges lantbruksuniversitet	199 166
Stockholms Universitet	2 666 566
Summa utbetalade bidrag, avrundat	16 025 732

Källa: SMHI 2015.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:7 Internationellt miljösamarbete

Regeringen har 2015 tilldelat Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut dispositionsrätten till anslagsposten 7 Internationella organisationer, SMHI till ett belopp på 96 500 tusen kronor på anslaget 1:7 Internationellt miljösamarbete.

Anslagsposten får användas för

- Sveriges utgifter till de internationella organisationerna EUMETSAT, ECMWF, WMO, EUMETNET, EuroGOOS och IPCC som betalas ut i annan valuta än svenska kronor. Högst 90 000 schweiziska franc får användas för att stödja sekretariatet vid WMO för att samordna jordobservationsdata (GEO Secretariat).

- Anslagssparandet från 2014 får under 2015 endast användas för utgifter som avser ökad avgift till EUMETSAT.

6.2.5 Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndighetens utbetalningar av bidrag 2009–2014 framgår av tabellen nedan.

Tabell 6.6 Strålsäkerhetsmyndigheten betalar ut bidrag, tusen kronor

Bidragsutbetalningar	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reformsamarbete Ukraina	–	–	–	6 808	5 696	7 399
Reformsamarbete Georgien						
Moldavien	–	–	–	1 814	1 936	1 515
Miljösamarbete Ryssland	–	–	–	25 078	24 201	8 351
Sanering och återställning	–	–	–	376	1 128	0
Samarbete Ukraina strålningskydd	–	–	–	3 845	6 461	2 692
Forskningsbidrag	–	–	–	34 123	39 622	34 511
Övrigt	–	–	–	9 126	6 929	6 282
Summa utbetalade bidrag/år	92 443	81 072	72 970	81 170	85 973	60 750

Källa: Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisningar 2009–2014.

Anm. Strålskyddsmyndigheten betalade 2009–2011 ut bidrag till olika forskningsprojekt inom högskolor och universitetssektorerna samt till projekt i Ryssland, Ukraina, Georgien och Armenien.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 1:4 Sanering och efterbehandling av förorenade områden

Regeringen har 2015 tilldelat Strålsäkerhetsmyndigheten dispositionsrätten till anslagsposten 2 Sanering och återställ – del till SSM till ett belopp på 2 000 tusen kronor på anslaget 1:4 Sanering och efterbehandling av förorenade områden.

- Anslagsposten 2 får användas för omhändertagande av herrelösa strålkällor och visst historiskt radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet. Bidraget får betalas ut till enskilda.

*Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap – Anslaget 3:1
Strålsäkerhetsmyndigheten*

Regeringen har 2015 tilldelat Strålsäkerhetsmyndigheten dispositionsrätt till anslagsposten 1 Strålsäkerhetsmyndigheten till ett belopp på 294 131 tusen kronor och anslagsposten 2 Forskning till ett belopp på 68 000 tusen kronor på anslaget 3:1 Strålsäkerhetsmyndigheten.

Regeringen har för anslagsposten 1 bland annat beslutat att

- Av anslagsposten får högst 4 000 000 kronor utbetalas till andra myndigheter, landsting, kommuner och frivilligorganisationer för att täcka kostnader i samband med hälsoupplysning om UV-strålningens risker.
- Från anslagsposten ska medel för de lokala säkerhetsnämnderna vid Barsebäcks, Forsmarks, Oskarshamns och Ringhals kärnkraftverk samt vid Studsviks kärntekniska anläggningar utbetalas. Medlen ska betalas kvartalsvis i förskott efter rekvisition och får högst uppgå till 400 000 kronor per nämnd under budgetåret 2015.
- Från anslagsposten får högst 100 000 kronor användas till det svenska bidraget till Internationella strålskyddskommissionen.

Anslagsposten 2 Forskning får användas för

- grundläggande och tillämpad forskning för att utveckla nationell kompetens inom myndighetens verksamhetsområde och för att stödja och utveckla myndighetens tillsyn.

Anslagsposten får användas till myndighetens kostnader för resor, information och administration, inklusive personalkostnader som är direkt föranledda av forskningsverksamheten.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 3:1 Strålsäkerhetsmyndigheten. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposten 2 Forskning.

6.2.6 Formas

En av Formas uppgifter är att betala ut inomstatliga bidrag, statsbidrag med mera. Till skillnad från de övriga miljömyndigheterna inom ramen för vårt uppdrag är Formas instruktionsenliga grunduppdrag att fördela medel till forskning och verksamhet som hör samman med

forskning såsom projektstöd, program, anställningar, stöd till yngre forskare och samfinansierad forskning.

Av tabellen nedan framgår de totala bidragsbeloppen som Formas betalat ut till olika mottagare 2009–2014 samt fördelning på bidragsmottagare 2012–2014.

Tabell 6.7 Formas betalar ut bidrag, tusen kronor

Bidragsutbetalningar	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Statliga myndigheter	–	–	–	832 562	851 342	900 259
Andra EU-länder	–	–	–	5 871	6 080	6 210
Övriga länder och internationella organisationer	–	–	–	10 794	2 793	5 000
Övriga organisationer och ideella organisationer	–	–	–	30	44	0
Privata företag och privatägda ekonomiska föreningar	–	–	–	181 261	250 883	265 551
Enskilda personer (Postdoktor)	–	–	–	2 933	534	135
Summa utbetalade bidrag/år	905 710	915 619	932 909	1 033 451	1 111 676	1 177 155

Källa: Formas årsredovisningar 2009–2014.

Anm. Åren 2009–2011 redovisar Formas endast summan av de utbetalade bidragen.

Formas återrapporteringskrav i regleringsbrevet

Formas ska återkommande återrapportera hur utbetalade medel har använts. Enligt ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2014 ska Formas redovisa hur de medel som utbetalats till Stockholm Environment Institute (SEI), till Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (SIVL), till Stiftelsen Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI) och till Stiftelsen Skogsbrukets forskningsinstitut (Skogforsk) har använts. I regleringebrevet för 2015 har detta krav kompletterats med de medel som Formas betalat ut till Falsterbo fågelstation.

Motsvarande återrapporteringskrav 2013 omfattade SEI och SIVL och 2012 endast SEI.

*Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård – Anslaget 2:2
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande:
Forskning*

Regeringen har 2015 tilldelat Formas dispositionsrätt till anslagsposten 1 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskning till ett belopp på 632 863 tusen kronor på anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning

Regeringen har beslutat att

- Från anslaget ska finansieras forskningsbidrag och anställningar samt projektrelaterade kostnader såsom utvärderingar, beredningsarbete, konferenser, vissa resor och seminarier samt informationsinsatser. Högst 14 500 000 kronor får utnyttjas för projektrelaterade kostnader och informationsinsatser.
- Bidrag till forskningsprojekt vid universitet och högskolor ska omfatta medel för de direkta och de indirekta kostnaderna i samma proportioner som beräknats för projektet i sin helhet.
- Formas ska betala ut 25 000 000 kronor till Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning för basfinansiering och samfinansierad miljöteknikforskning vid IVL Svenska miljöinstitutet AB. Minst 20 000 000 kronor ska användas för samfinansierad forskning med näringslivet eller för nationell finansiering av EU-projekt.
- Formas ska betala ut 28 000 000 kronor till Stockholm Environment Institute för institutets basfinansiering och samfinansierad forskning. Minst 7 000 000 kronor ska användas för samfinansierad forskning eller för nationell finansiering av EU-projekt. Institutet ska inom denna ram bl.a. finansiera aktuella projektarbeten.
- Formas ska betala ut 1 000 000 kronor till Stockholm Environment Institute för produktionen av Arctic Resilience Report.
- Formas ska betala ut 500 000 kronor till Falsterbo fågelstation för infrastruktur för forskning.
- Formas ska betala ut 1 500 000 kronor till norska Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) för projektet New Climate Economy.
- Formas ska bidra med 7 000 000 kronor till Polarforskningssekretariatet för drift och hyra av isbrytaren Oden i samband med arktisk forskningsverksamhet i samarbete med National Science

Foundation (NSF) i USA. Villkoret för bidraget är att ett samarbetsavtal mellan Polarforskningssekretariatet och NSF har upprättats.

- Formas ska i enlighet med vad som presenterades i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) avsätta minst 50 000 000 kronor till programmet om hållbart samhällsbyggande utöver de medel som beviljades 2012. Programmet bör omfatta olika forskningsdiscipliner, beakta behovet av sektorsövergripande lösningar och ske i nära samarbete med samhällsbyggnadssektorn samt i samverkan med andra aktörer nationellt och internationellt.
- Formas ska bidra med högst 2 500 000 kronor under 2015 till uppbyggnaden av ett svenskt sekretariat för projektet Future Earth vid Kungl. Vetenskapsakademien.
- Av anslaget ska 12 500 000 kronor avsättas för strategiska innovationsområden i enlighet med vad som anges i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30).
- Stipendier som är avsedda att vara ett alternativ till lön eller annan form av studiefinansiering för doktorander får inte finansieras via anslaget.

Riksdagen har beslutat om en bemyndiganderam till anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning. Regeringen har fördelat utrymme på bemyndiganderamen på anslagsposten 1.

Formas får ingå förpliktelser som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 1 600 000 000 kronor 2016–2021.

*Utgiftsområde 23 – Areella näringar, landsbygd och livsmedel –
Anslaget 1:25 Forskningsrådet för miljö, areella näringar
och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning*

Regeringen har 2015 tilldelat Formas dispositionsrätten till anslagsposten 1 Forskningsstöd till ett belopp på 515 700 tusen kronor på anslaget 1:25 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning.

Regeringen har beslutat att

- Medel för forskningsstöd får utbetalas med högst en tolfedel av anslaget före utgången av varje månad om inget annat anges.
- Stipendier som är avsedda att vara ett alternativ till lön eller annan form av studiefinansiering för doktorander får inte finansieras via anslaget.
- Anslaget ska finansiera forskningsbidrag samt projektrelaterade kostnader såsom utvärderingar, beredningsarbete, konferenser, vissa resor och seminarier samt informationsinsatser. Högst 10 500 000 kronor får utnyttjas för projektrelaterade kostnader och informationsinsatser, varav 250 000 kronor ska överföras till Sametinget och användas till information om forskningsresultat rörande rennäringsfrågor med särskild fokus på åtgärder med anledning av klimatförändringen. Sametinget ska redovisa till forskningsrådet hur medlen använts. Redovisningen ska bifogas årsredovisningen som en separat skrivelse. Vidare ska 562 000 kronor utbetalas till Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA) för verksamhet som utvecklar forskningsbiblioteket vid akademien i syfte att främja forskning för en hållbar utveckling inom de areella näringarna. KSLA ska redovisa till forskningsrådet hur medlen använts. Redovisningen ska bifogas årsredovisningen som en separat skrivelse.
- Anslaget ska finansiera stöd till forskning rörande ekologisk produktion med minst 12 000 000 kronor.
- Anslaget ska finansiera stöd till samfinansierad forskning med minst 41 500 000 kronor inom jordbruks- och miljöteknik, skogsforskning, trädgårdsforskning samt forskning inom växtförädlingsområdet m.m. Medel utbetalas med högst en fjärdedel av beloppet per kvartal.

Stöd till samfinansierad jordbruks- och miljöteknisk forskning och samfinansierad skogsforskning ska efter rekvisition utbetalas till Stiftelsen Institutet för jordbruks- och miljöteknik (Stiftelsen JTI) respektive Stiftelsen Skogsbrukets forskningsinstitut (Skogforsk) i enlighet med avtal mellan forskningsrådet och respektive stiftelse.

Verksamhet inom växtförädlingsområdet vid SLU ska finansieras med 4 000 000 kronor under förutsättning av medfinansiering av SLU. Stöd till samfinansierad forskning inom växtförädlingsområdet får utbetalas för forskning i enlighet med avtal mellan forskningsrådet

och Stiftelsen Lantbruksforskning. Stöd om 2 000 000 kronor ska efter rekvisition utbetalas till offentligt privat partnerskap för växtförädling som bedrivs inom ramen för Nordiska Ministerrådet.

Stöd till samfinansierad forskning inom trädgårdsområdet får betalas ut till forskningsorgan i enlighet med avtal mellan forskningsrådet och företrädare för näringen.

- Anslaget ska finansiera stöd till samfinansierad forskning och utveckling med minst 23 000 000 kronor för ett produktionsinriktat forskningsprogram för jordbrukets hållbarhet och konkurrenskraft, samt hästforskning. Stöd till hästforskning ska omfatta minst 3 000 000 kronor. Stöd till programmet ska utbetalas enligt avtal mellan Formas och Stiftelsen lantbruksforskning respektive Stiftelsen hästforskning.
- Av anslaget ska minst 12 000 000 kronor användas för forskning om djurskydd. Utlysning och utvärdering ska ske efter samråd med Jordbruksverket.
- Av anslaget ska minst 6 000 000 kronor användas för utveckling av djurskyddsbefrämjande åtgärder. Beviljande av medel ska ske i samråd med Jordbruksverket.
- Av anslaget ska högst 2 000 000 kronor användas för att bidra till svenska laboratoriers deltagande i projekt på EU-nivå om validering av alternativa metoder för djurförsök. Beviljande av medel ska ske efter samråd med Vetenskapsrådet.
- Bidrag till forskningsprojekt vid universitet och högskolor ska omfatta medel för de direkta och de indirekta kostnaderna i samma proportioner som beräknats för projektet i sin helhet.
- Av anslaget ska minst 50 000 000 kronor användas för satsningar kring skogsråvaror och biomassa i enlighet med intentionerna i proposition Forskning och Innovation (prop. 2012/13:30).
- Av anslaget ska 12 500 000 kronor avsättas för strategiska innovationsområden i enlighet med vad som anges i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30).

Utgiftsområde 23 – Areella näringar, landsbygd och livsmedel
Anslaget 1:26 Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien

Regeringen har 2015 tilldelat Formas dispositionsrätten till anslagsposten 1 Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien till ett belopp på 1 177 tusen kronor på anslaget 1:26 Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien.

Regeringen har beslutat att av anslaget ska 1 177 000 kronor utbetalas med högst en fjärdedel per kvartal till Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA). Redovisning av verksamheten ska göras till forskningsrådet.

7 Tillståndsprövning

I detta avsnitt redogör vi för reglerna för prövning, godkännande och anmälningsskyldighet enligt miljöbalkens tredje avdelning, *Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter*. Vi redogör också för prövningsmyndigheternas uppgifter enligt miljöbalken och för andra aktörer och deras roll i tillståndsprövningsprocessen.

7.1 Tillstånd och godkännande enligt miljöbalken

Bestämmelser om tillstånd och godkännande för olika sorters verksamhet finns inom miljöbalkens kapitel *Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* (9 kap.), *Vattenverksamhet* (11 kap.), *Jordbruk och annan verksamhet* (12 kap.), *Genteknik* (13 kap.) *Kemiska produkter och biotekniska organismer* (14 kap.) och *Avfall och producentansvar* (15 kap.).

Nedan beskriver vi reglerna för tillstånd för miljöfarlig verksamhet och för kemiska produkter men redogör också kortfattat för övriga tillstånd och godkännanden som kan beviljas enligt miljöbalken.

7.1.1 Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

I 9 kap. miljöbalken finns regler om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd. Av 6 § framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd, eller innan anmälan har gjorts, bedriva miljöfarlig verksamhet. Närmare bestämmelser om prövningen finns i *förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*.

Enligt 9 kap. 8 § miljöbalken prövas en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet av en mark- och miljödomstol. Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd.¹

Miljöprövningsförfordningen (2013:251) innehåller bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken. I bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet framgår vilka verksamheter som är tillståndsräskpektive anmälningspliktiga. De stora miljöfarliga verksamheterna – A-verksamheterna – ska tillståndsprövas av en mark- och miljödomstol medan de mindre omfattande miljöfarliga verksamheterna – B-verksamheterna – ska prövas av en länsstyrelse. Beteckningen C innebär att verksamheten är anmälningspliktig och att anmälan ska göras hos en kommunal nämnd.

Prövning av miljöfarlig verksamhet

Processen för att få ett tillstånd för att bedriva miljöfarlig verksamhet kan delas in i följande faser:

- samråd och beslut om betydande miljöpåverkan
- ansökan med miljökonsekvensbeskrivning
- komplettering av ansökan
- kungörelse och remiss
- beslut om tillstånd
- eventuellt överklagande

Processen från samråd till beslut om tillstånd att bedriva A-verksamhet tar i genomsnitt 115 veckor. Det skiftar dock mellan olika branscher – längst tid tar det att få tillstånd för gruvdrift, 130 veckor i genomsnitt från samråd till tillstånd.

¹ Tillstånd som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska dock alltid prövas av länsstyrelsen.

För näringsidkaren startar processen med en förstudie som föregår samrådet. I genomsnitt tar det 30 veckor för en näringsidkare att färdigställa en förstudie.

För att få ett tillstånd att bedriva B-verksamheter tar det i genomsnitt 110 veckor. I genomsnitt används 20 veckor för förstudien.²

Samråd och beslut om betydande miljöpåverkan

Samrådsförfarandet är en process som går ut på att ge allmänheten och myndigheter m.fl. möjlighet att i ett tidigt skede kunna påverka ett projekts utformning och det underlag som behövs för ansökan och som tas fram av den som söker tillstånd.³

Reglerna om samråd finns i 6 kap. miljöbalken. Av 4 § framgår att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda, om verksamheten eller åtgärden kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Den som avser att bedriva verksamhet ska även genomföra samråd med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda, bland annat om verksamheten antas medföra en betydande miljöpåverkan.⁴ Bland de statliga myndigheterna är det några som i stort sett alltid kan anses vara berörda, nämligen Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Boverket, medan andra som kan beröras är bland annat Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk.⁵

Länsstyrelsen har en central roll i samrådsförfarandet eftersom det är länsstyrelsen som beslutar om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, något som alltså leder till att kretsen för samrådet utökas. Länsstyrelsen ska besluta i frågan om betydande miljöpåverkan efter att verksamhetsutövaren

² Statistiken om tidsåtgång för ansökningar bygger på rapporten Undersökningar av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, avsedd för Svenskt Näringsliv, utförd av Ramböll, mars 2012. Vid tiden för undersökningen fanns det 21 miljöprövningsdelegationer.

³ Prop. 2004/05:129, En effektivare miljöprövning.

⁴ För en uttömmande beskrivning av reglerna för samråd, se 6 kap. 4 § 1 stycket 2 punkten.

⁵ Miljöbalken, En kommentar. 1–15 kapitlet, Norstedts Juridik 2006.

gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att lämna synpunkter i frågan.

Ansökan med miljökonsekvensbeskrivning

Även reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar finns i 6 kap. miljöbalken. En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel.⁶ Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt och dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Ett annat syfte är att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön.⁷

Närmare regler för vad ansökan ska innehåll återfinns i 22 kap. miljöbalken, *Förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål*. Genom en hänvisning i 19 kap. om förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning gäller i stor utsträckning dessa regler även för handläggningen hos en länsstyrelse eller kommunal nämnd.

Komplettering av ansökan

När en ansökan kommit in till mark- och miljödomstolen respektive länsstyrelsen granskas den och om det behövs begär domstolen eller länsstyrelsen in eventuella kompletteringar från sökanden.⁸ Om bristen är allvarig och inte avhjälpas av den som söker tillstånd kan domstolen eller länsstyrelsen avvisa ansökan. Det är ovanligt

⁶ Miljökonsekvensbeskrivning kan också krävas i andra fall enligt 6 kap. 1–2 §§ miljöbalken.

⁷ Ytterligare ett syfte med miljökonsekvensbeskrivningar anges i 6 kap. 3 § andra stycket: Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en verksamhet som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.

⁸ 22 kap. 2 § och 19 kap. 5 § miljöbalken.

att ansökningar anses vara kompletta från början och inga kompletteringar behöver begäras.⁹

Kungörelse och remiss

Om en ansökan tas upp till prövning av mark- och miljödomstolen eller länsstyrelsen ska de utfärda en kungörelse. Kungörelsen ska bl.a. innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras finnas med. Det ska också framgå i vilka tidningar kallelser och andra meddelanden i målet till parterna ska införas och hur handlingarna kommer att göras tillgängliga.

Mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten. Kungörelsen ska också skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.¹⁰

När det gäller ansökan som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder ska länsstyrelsen eller nämnden genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda den som berörs av verksamheten tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen eller nämnden ska också samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. Vidare ska man hålla sammanträde med den som saken angår och göra en besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Den sökande eller den som kommit med synpunkter ska få tillfälle att yttra sig.¹¹

⁹ Rapporten *Undersökningar av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*, Ramböll 2012.

¹⁰ 22 kap. 4 § 1 och 2 styckena. 4 § 3 stycket avser geologisk lagring av koldioxid.

¹¹ I 19 kap. 4 § 4 punkten hänvisas i övrigt till kommunikationsbestämmelsen i 17 § förvaltningslagen (1986:223).

Beslut om tillstånd

I 16 kapitlet miljöbalken ges regler om vad tillståndsbeslut, godkännande eller dispens kan omfatta. Ett tillstånd innebär rätt att bedriva en viss verksamhet som annars skulle vara förbjuden. Tillstånd, godkännande och dispenser får ges för begränsad tid och får förenas med villkor. En eventuell överklagan av en dom om tillstånd som gäller en A-verksamhet tar i genomsnitt 50 veckor.¹² Ett överklagande av ett beslut om tillstånd som gäller en B-verksamhet tar i genomsnitt ytterligare 35 veckor. Mål om A-verksamhet prövas av Mark- och miljööverdomstolen och om B-verksamhet av en mark- och miljödomstol.

7.1.2 Vattenverksamhet

Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns i 11 kap. miljöbalken. Av 9 § framgår att tillstånd enligt miljöbalken i princip krävs för all vattenverksamhet.

Tillståndsprövningen för vattenverksamheter inleds i någon av de fem mark- och miljödomstolarna. Ansökan om tillstånd till markavvattning, dvs. vattenverksamheter som är anmälningspliktiga, och prövas efter anmälan hos tillsynsmyndigheten.¹³ Länsstyrelsen är enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen tillsynsmyndighet för vattenverksamhet utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndspflicht som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken.¹⁴ Länsstyrelserna kan på begäran kommunfullmäktige överlåta den operativa tillsynen till en kommunal nämnd.¹⁵

Processen från samråd till beslut om tillstånd att bedriva vattenverksamhet tar i genomsnitt 85 veckor.

För näringsidkaren startar processen med en förstudie som föregår samrådet. I genomsnitt tar det 15 veckor för en näringsidkare

¹² Rapporten *Undersökningar av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*, Ramböll 2012.

¹³ 11 kap. 9 b § miljöbalken och 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

¹⁴ SOU 2014:35, En fullständig genomgång av reglerna för vattenverksamheter m.m. ges i *I vatt och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*.

¹⁵ 1 kap. 18 § och 2 kap 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

att färdigställa en förstudie. Om ärendet överklagas tar det i genomsnitt ytterligare 40 veckor innan ärendet avgörs.¹⁶

7.1.3 Kemiska produkter och biotekniska organismer

I 14 kapitlet miljöbalken, *Kemiska produkter och biotekniska organismer*, finns bestämmelser om godkännande av bekämpningsmedel. Enligt 4 § får ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel inte föras in till Sverige från ett land utanför EU eller EES, släppas ut på marknaden eller användas utan att medlet är godkänt. Enligt 10 § första stycket får ett bekämpningsmedel endast godkännas om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för de bekämpningsändamål som anges i kapitlet eller uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt växtskyddsmedelsdirektivet eller biociddirektivet.¹⁷ Enligt samma paragraf, andra stycket, får ett godkännande gälla i högst fem år, eller i tio år om det finns särskilda skäl.

Av förordningen om biocidprodukter som innehåller nematoder, insekter och spindeldjur¹⁸ respektive förordningen om växtskyddsmedel som innehåller nematoder, insekter eller spindeldjur¹⁹ framgår att det är Kemikalieinspektionen som prövar ansökningar om godkännande av bekämpningsmedel enligt 14 kap. 10 § miljöbalken.

Förordningen om biocidprodukter innehåller bl.a. också närmare förutsättningar för godkännande, krav på dokumentation liksom villkor för användning av uppgifter i ärenden om godkännande av produkter som liknar tidigare godkända produkter. I förordningen finns också regler för ömsesidigt erkännande av en biocidprodukt som är godkänd eller registrerad i ett land inom EU eller EES.

¹⁶ Rapporten *Undersökningar av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*, Ramböll 2012.

¹⁷ Av 14 kap. 2 § 5 och 6 punkterna miljöbalken framgår att *kemiskt bekämpningsmedel* är en kemisk produkt som syftar till att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer, däribland virus, förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom samt att *biologiskt bekämpningsmedel* är en bioteknisk organism som framställs särskilt för dessa ändamål.

¹⁸ Förordningen (2000:338) om biocidprodukter som innehåller nematoder, insekter och spindeldjur.

¹⁹ Förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel som innehåller nematoder, insekter eller spindeldjur.

Även förordningen om växtskyddsmedel innehåller bl.a. närmare förutsättningar för godkännande och krav på dokumentation, men också regler för användning av dokumentation som getts in av andra sökande. Vid prövningen utvärderar Kemikalieinspektionen produkternas egenskaper, bland annat när det gäller farlighet för människor, djur och miljö, utifrån dokumentation som bifogas ansökan. Beslut om godkännande förenas med villkor för att undvika effekter på människors hälsa eller oacceptabla effekter på miljön. Kemikalieinspektionen samarbetar med andra myndigheter och övriga EU-länder för att harmonisera och effektivisera arbetet, vilket utgår från ett EU-gemensamt regelverk. Inspektionen prövar också ansökningar om dispens för användningar av vissa kemiska produkter samt hanterar överklaganden.²⁰

Regeringen beslutade i mars 2015 om en lagrådsremiss som rör kemikalielagstiftningen.²¹ I lagrådsremissen föreslår regeringen ändringar som bör göras i miljöbalken med anledning av att kemikalieregleringen i allt väsentligt nu finns i EU-förordningar. Ändringarna föranleds av EU-förordningarna om bekämpningsmedel (biocidprodukter och växtskyddsmedel) och om klassificering och märkning. Kraven i EU-förordningarna innebär att bestämmelser om produktinformation och godkännande av bekämpningsmedel behöver tas bort i 14 kap. miljöbalken.

7.1.4 Övriga tillstånd och godkännanden enligt miljöbalken

12 kap. miljöbalken, *Jordbruk och annan verksamhet*, innehåller regler om verksamheter av olika slag som påverkar miljön. När det gäller tillståndsgivning finns en bestämmelse i 11 § att vilthägn inte får uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen på områden där allmänheten får färdas fritt. I 12 § regleras att regeringen får föreskriva om sådan tillståndsplikt för verksamheter eller åtgärder som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen kan exempelvis tillämpas för att föreskriva tillståndsplikt i de fall detta föreskrivs i rättsakter från EU och det inte avser miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller någon

²⁰ Beskrivningen finns i Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2013.

²¹ Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning, lagrådsremiss 12 mars 2015.

annan verksamhet för vilken tillståndsplikt kan föreskrivas enligt annan bestämmelse i balken.²²

I 13 kap. 12 § miljöbalken som reglerar frågor om genteknik, stadgas att det krävs tillstånd för att genomföra en avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller för att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden.

I 15 kap. miljöbalken finns regler om avfall och producentansvar. Av 7 a § 5 punkten framgår att tillstånd krävs för yrkesmässig drift av ett insamlingsystem för återvinning och eller återanvändning av förpackningar, papper eller elektriska och elektroniska produkter. Tillstånd behövs också enligt 7 a § 6 punkten även för yrkesmässig tappning av konsumtionsfärdig dryck i förpackningar gjorda av plast eller metall eller införsel till Sverige av konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar. I 28 § föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om avfall, avfallsplanering och begränsningar i fråga om avfallstransporter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Ett exempel på sådana regler är skyldigheten att ha tillstånd för gränsöverskridande transporter för avfall.²³

7.2 Prövningsmyndigheterna

I 16 kap. 1 § miljöbalken regleras vilka myndigheter som prövar mål och ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Av paragrafen framgår att det är regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen som är sådana prövningsmyndigheter. Nedan följer en kort beskrivning av hur tillståndsprövningen enligt balken är reglerad.

²² Prop. 1997/98:45 Miljöbalk (del 2).

²³ EU-förordningen nr 1013/2006 om transport av avfall.

7.2.1 Regeringens tillåtlighetsprövning

Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet 1 § innebär att regeringen ska pröva om verksamheter av följande slag ska vara tillåtna:

- vissa anläggningar för kärnteknisk verksamhet²⁴ och anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle
- allmänna farleder, och
- viss geologisk lagring av koldioxid.²⁵

Om det finns särskilda skäl får regeringen i ett visst fall avstå från att pröva dessa verksamheter men får också förbehålla sig rätten att pröva andra.²⁶ I 18 kapitlet miljöbalken regleras vilka beslut som regeringen prövar efter överklagande och ordningen för detta.

Syftet med bestämmelserna om regeringens prövning är att regeringen som ett grundläggande och viktigt led i prövningskedjan ska tillåtlighetspröva verksamheter som har stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser. Samma miljökrav ska gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken.²⁷

7.2.2 Länsstyrelserna

Redan innan miljöbalken infördes låg den största delen av tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet vid länsstyrelserna (B-verksamheterna). De verksamheter som inte prövades av länsstyrelsen prövades av Koncessionsnämnden för miljöskydd (A-verksamheterna). I och med miljöbalkens införande lades Koncessionsnämnden för miljöskydd ner, medan länsstyrelserna skulle fortsätta att pröva tillståndsfrågor om miljöfarlig verksamhet i samma utsträckning.²⁸

²⁴ 17 kap. 1 § 1 punktens hela lydelse är *1. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.*

²⁵ 17 kap. 1 § 3 punktens hela lydelse är *3. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.*

²⁶ 17 kap. 2–3 §§ miljöbalken.

²⁷ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

²⁸ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Miljöprövningsdelegationerna införs

I och med att miljöbalken infördes inrättades en miljöprövningsdelegation vid varje länsstyrelse. Avsikten var att provningen hos länsstyrelserna skulle ges fastare former för att säkerställa att tillståndsprovningen vid samtliga länsstyrelser uppfyllde höga krav på rättssäkerhet. Detta skulle uppnås genom införandet av en prövningsmyndighet som bestod av en erfaren jurist och en person med erfarenhet av miljöfrågor. Dessutom skulle förfarandet vid länsstyrelsen anpassas till förfarandet i domstol. Regeringen underströk att tillståndsprovningen av miljöfarlig verksamhet rörde förhållanden av stor betydelse såväl allmänt sett som för enskilda människor och att höga krav på rättssäkerhet således borde ställas.²⁹

I propositionen om miljöbalkens införande resonerade regeringen om miljöprövningsdelegationernas ställning på länsstyrelsen. Regeringen pekade på att länsstyrelsen skulle komma att få tre officiellt erkända roller enligt miljöbalken: tillståndsrollen, tillsynsrollen och rollen som företrädare för det allmänna intresset bl.a. inför miljödomstolen. Regeringen uttryckte vidare följande:

Prövningsmyndigheten bör ha tillgång till såväl kvalificerad juridisk sakkunskap som sakkunskap om miljöfrågor. Sådan sakkunskap finns redan hos länsstyrelserna. Vad som bör diskuteras är hur det inom ramen för länsstyrelseorganisationen, dvs. utan att det skapas ett helt fristående administrativt tillståndsorgan, ska kunna åstadkommas ett system, som framstår som tillräckligt självständigt och kompetent för att det ska kunna vinna ett brett förtroende.

Ett förhållande som i sådana sammanhang har diskuterats är avsaknaden av regler för beslutsfattandet. Utan tydliga regler om sammansättning och kompetens i beslutsfunktionen kan det vara svårt att förutse utgången av ett ärende med anspråk på rättssäkerhet som bör ställas. Genom att reglera formerna för beslutsfattandet och lägga vikt vid den juridiska hanteringen bör en viktig källa till osäkerhet kunna elimineras.

Från 21 till 12 miljöprövningsdelegationer

I juni 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövdes för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken. I huvudbetänkandet från

²⁹ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

2009 föreslog utredningen att prövningsmyndigheter skulle finnas vid fem länsstyrelser.³⁰ Prövningsmyndigheterna skulle vara helt självständiga i förhållande till länsstyrelseorganisationen. I beredningsarbetet skulle det dock vara möjligt för en prövningsmyndighet att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelsernas miljöavdelningar.

Regeringen behandlade utredningens förslag i en proposition 2010.³¹ Regeringen refererade och kommenterade remissinstansernas invändningar mot miljöprövningsdelegationerna på följande vis:

Vissa remissinstanser har uttryckt tveksamhet mot att låta länsstyrelsen eller en delegation knuten till länsstyrelsen pröva B-verksamheter. Tveksamheten grundar sig i den koppling som finns mellan länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen och att handläggarna på länsstyrelsen kan arbeta med tillsyn och tillståndsprövning av samma verksamhet. Som utredningen konstaterat har det inte framkommit några konkreta exempel på att länsstyrelsen vid sin tillståndsprövning tar hänsyn till några ovidkommande intressen. I och med att miljöprövningsdelegationens ordförande och miljö­sakkunnige är beslutande i tillståndsärendena, utan deltagande från andra delar av länsstyrelsen, uppfylls kraven på självständighet. Det finns dock anledning att överväga möjligheterna att inom ramen för den nuvarande organisationen ytterligare tydliggöra miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller och åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig prövning av B-verksamheterna.

Regeringen menade att antalet tillståndsärenden vid vissa delegationer var få vilket försvårade möjligheterna att bygga upp kompetens och att ordföranden och den miljö­sakkunnige ofta inte kunde arbeta med tillståndsprövning på heltid. Med en koncentration av tillståndsprövningen av B-verksamheter till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer skulle detta vara möjligt. Detta skulle i sin tur bidra till en mer kvalificerad och effektiv prövning. En prövning hos färre delegationer skulle också ge bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning och för att delegationerna skulle komma att få större erfarenhet av de olika typerna av verksamhet.

Enligt regeringens bedömning i propositionen skulle det finnas miljöprövningsdelegationer vid sju länsstyrelser. Den fortsatta bered-

³⁰ SOU 2009:10, Miljöprocessen, huvudbetänkande av Miljöprocessutredningens.

³¹ Prop. 2009/10:215 Mark- och miljödomstolar.

ningen resulterade dock i att miljöprövningsdelegationer inrättades vid tolv länsstyrelser.³²

Regleringen av miljöprövningsdelegationerna

I förordningen om miljöprövningsdelegationerna klagörs delegationens uppgifter. Förutom att pröva ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet för B-verksamheter prövar delegationerna också bl.a. ärenden om återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet.³³ Vidare prövas omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller ändring eller upphävande av villkor i tillstånd.³⁴

Enligt förordningen om miljöprövningsdelegationerna ska prövningen göras självständigt från länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet och företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen.

När miljöprövningsdelegationen prövar ett ärende ska den bestå av en ordförande och en miljösakkunnig. Ordföranden ska vara jurist med domarerfarenhet och också ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor som behandlas i miljöbalken. Den miljösakkunnige ska ha en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön. Ordförandena och de miljösakkunniga utses av regeringen för en bestämd tid efter anmälan av landshövdingen.³⁵

Miljöprövningsdelegationen ansvarar för att de ärenden som delegationen ska pröva blir tillräckligt beredda, men det är länsstyrelsen i det län där det finns en miljöprövningsdelegation som ska se till att beredningen av de ärenden som delegationen ska pröva utförs av någon som är anställd av länsstyrelsen.³⁶ Innan miljöprövningsdelegationen beslutar i ett ärende ska delegationen ge länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller kan komma att bedrivas tillfälle att yttra sig.

³² Av 16 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län ska finnas en miljöprövningsdelegation medan det i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer anges vilka län prövningsområdet för respektive omfattar.

³³ Förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationerna.

³⁴ För en fullständig uppräknning av delegationernas uppgifter, se 3 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

³⁵ 18 och 20 §§ förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

³⁶ Detta kan också göras av en anställd vid en annan länsstyrelse i enlighet med 45 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Miljöprövningsdelegationernas verksamhet i siffror

Antalet prövningar skiljer sig mellan miljöprövningsdelegationerna, liksom vad gäller de ingående och utgående balanserna. En förklaring till skillnaderna mellan länen är att ärendekategorierna skiljer sig åt; vissa ärenden kräver längre handläggningstid och kan förekomma i olika utsträckning på olika länsstyrelser.

Tabell 7.1 Redovisning av ärenden 2013 och 2014, Miljöprövningsdelegationerna (MPD)

Länsstyrelse – MPD	Ingående balans*		Antal inkomna och upprättade ärenden**, * **		Antal beslutade ärenden		Utgående balans
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2014
Dalarna	72	56	133	107	149	121	42
Halland	41	28	57	35	72	50	13
Kalmar	11	56	-	30	-	52	34
Norrbottn	49	31	55	69	73	73	27
Skåne	147	115	99	120	131	116	119
Stockholm	65	58	47	37	55	58	37
Uppsala	91	72	58	67	80	79	60
Västerbotten	60	73	90	82	77	87	68
Västernorrland	126	120	106	97	112	79	138
Västra Götaland	165	159	120	122	128	178	103
Örebro	57	47	57	70	68	78	39
Östergötland	90	96	92	84	86	100	80

* Ingående balans för 2014 (som anges i årsredovisningarna för 2014) överensstämmer inte alltid med utgående balans för 2013 (som anges i årsredovisningen för 2013). För dessa län används ingående balans enligt 2014 års årsredovisningar i tabellen. Skillnaderna är små.

** Under 2013 upprättade Örebro 5 ärenden, Västernorrland 1, Skåne 2 och Västerbotten 3 ärenden.

*** Under 2014 upprättade Dalarna 1 ärende, Örebro 3, Västra Götaland 1, Västerbotten 3, Norrbotten 1.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, 2013 och 2014,

I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 ges länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer i uppdrag att redovisa hanteringen av tillståndsärenden vid delegationerna, vilka åtgärder som vidtagits för att korta handläggningstiderna samt hur de under 2013 och 2014 tillförda resurserna har bidragit till en effektivare hantering.

I årsredovisningarna för 2013 redogjorde länsstyrelserna för hur arbetet vid miljöprövningsdelegationerna hade utvecklats. Man redo-

gör för det samråd och den samverkan som delegationerna ska ha enligt 28 § förordningen om miljöprövningsdelegationer. Delegationerna har träffat en samverkansöverenskommelse och lagt fast formerna för hur samverkan ska bedrivas liksom formerna för samverkan med miljövårdsdirektörsnätverket. Delegationerna har också enats om ett beslutsstöd i form av en generell mall för tillståndsbeslut av miljötillstånd. Några länsstyrelser redovisade också eget utvecklingsarbete för att snabba upp och på andra sätt förbättra handläggningen. Samverkan fortsatte under 2014.

När det gäller handläggningstiderna har regeringen satt upp ett mål för delegationerna. Målet innebär att prövningen av en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. inte ska ta längre tid än 180 dagar från det att ärendet är komplett.³⁷ Länsstyrelserna ska bl.a. redovisa hur man i procent uppfyllt målet.

Av tabellen nedan framgår att utfallet i procent av målet för 2013 ligger mellan 23 och 88 procent. För 2014 är utfallet mellan 32 och 100 procent.³⁸

Tabell 7.2 Måluppfyllelse (i procent) för handläggningstider, miljöprövningsdelegationerna, 2013 och 2014

Länsstyrelse	Utfall i procent	
	2013	2014
Dalarna	79	83
Halland	88	100
Kalmar	68	79
Norrbottnen	81	87
Skåne	58	48
Stockholm	46	46
Uppsala	75	36
Västerbotten	68	66
Västernorrland	35	32
Västra Götaland	23	46
Örebro	59	61
Östergötland	45	61

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, 2013 och 2014.

³⁷ Regeringsuppdrag S2011/10148/SFÖ.

³⁸ Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2014.

Flera länsstyrelser framhåller i årsredovisningarna för 2013 att en orsak till att handläggningstiderna är långa är att delegationerna har fått ta över många äldre ärenden och framhåller att de ärenden som kommit in efter den 1 juni 2012 då de nya delegationerna startade sin verksamhet så har handläggningstiderna kortats. En länsstyrelse framhåller att en viktig orsak till att målnivåerna inte klaras är att det i många fall krävs relativt omfattande dialog och komplettering även efter att ansökan var komplett, innan ärendena är klara för beslutsfattande. Vissa ärenden har dessutom långa samrådsprocesser. Några länsstyrelser hänvisar till att den resursförstärkning som följde av sammanslagningen av delegationerna var allt för knapp i förhållande till den ökade arbetsbelastningen. En annan synpunkt är att ansökningar om vindkraft – som kan stå för en stor del av prövningar – vanligtvis är komplicerade med omfattande underlag som nästan alltid behöver kompletteras, kompletteringar som inte sällan är årstidsberoende inventeringar. Av årsredovisningarna för 2014 framgår att sju miljöprövningsdelegationer har förkortat sina handläggningstider.

7.2.3 Kemikalieinspektionen

Som framgår av avsnitt 7.1.3 ovan är det Kemikalieinspektionen som prövar ansökningar om bekämpningsmedel.

Enligt Kemikalieinspektionens regleringsbrev för 2013 och 2014 ska prövningen av bekämpningsmedel så långt som möjligt effektiviseras i syfte att förkorta handläggningstiderna men med bibehållande av en hög rättssäkerhet och en hög skydds nivå för människors hälsa och miljön.

Kemikalieinspektionen ska påskynda harmoniseringen av prövningen inom EU för växtskyddsmedel och biocidprodukter och därmed upprätthålla avsett skydd för hälsa och miljö.

Inspektionen ska redovisa

- handläggningstiderna för växtskyddsmedel respektive biocidprodukter,
- kostnaderna för handläggningen av växtskyddsmedel respektive biocidprodukter samt intäkterna uppdelat per resultatområde,
- antalet inkommande respektive avslutade ärenden per år de senaste fem åren, och

– analysera och kommentera de uppgifter och siffror som lämnas.³⁹

I årsredovisningen för 2013 framhåller Kemikalieinspektionen att man under året vidtagit en rad åtgärder för att provningen av bekämpningsmedel ska vara så effektiv som möjligt utan att åsidosätta kraven på hög rättssäkerhet och en hög skyddsnivå för människors hälsa och för miljön. Man menar dock att de vidtagna effektiviseringsåtgärderna inte har fått något tydligt genomslag under 2013. Den investering i tid och resurser som inspektionen har lagt ner i form av utbildning av nyrekryterad personal under 2013 förväntas ge effekt från och med 2014.

Av Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2014 framgår att handläggningstiderna för växtskyddsmedel för nyansökningar där Sverige är det utvärderande landet är 12 månader enligt nyare EU-regler, medan den är 43,4 månader för handläggning av ansökningar enligt de äldre EU-reglerna.⁴⁰ Handläggningstiderna för biocidprodukter för nyansökningar där Sverige är det utvärderande landet är 12,2 månader enligt EU-regler, medan den är 18,3 månader för handläggningar enligt nationell rätt.⁴¹

Kemikalieinspektionen uppger i årsredovisningen för 2014 att inspektionen under 2014 har kvalitetssäkrat och utvecklat redovisningen av handläggningstiderna och att det därför inte finns motsvarande uppgifter för 2013 att jämföra med.

Hos Justitiekanslern pågår i mars 2015 sju ärenden som rör Kemikalieinspektionens handläggningstider. Ärendena rör både tillståndsprovning av växtskyddsmedel och biocidprodukter. Anmälarna hävdar bl.a. att Kemikalieinspektionen visar passivitet i handläggningen av ansökningar samt att inspektionen inte fullgör sina uppgifter enligt miljöbalken, sin instruktion samt EU:s regelverk.⁴²

³⁹ Regleringsbrev för budgetåren 2014 och 2015 avseende Kemikalieinspektionen.

⁴⁰ Enligt de nyare EU-reglerna (1107/2009) finns en fastställd tidsgräns på 12 månader som myndigheten ska fatta beslut inom, medan det enligt de äldre EU-reglerna (91/414/EG) inte finns någon fastställd tidsgräns. När det gäller ärenden som inte har någon fastställd tidsgräns hänvisar Kemikalieinspektionen i årsredovisningen för 2014 till "förvaltningslagens bestämmelser om att handlägga dessa ärenden så skyndsamt som möjligt."

⁴¹ Enligt EU-reglerna (528/2012) finns en fastställd tidsgräns på 12 månader som myndigheten ska fatta beslut inom, medan det enligt nationell rätt inte finns någon fastställd tidsgräns. När det gäller ärenden som inte har någon fastställd tidsgräns hänvisar Kemikalieinspektionen i årsredovisningen för 2014 till "förvaltningslagens bestämmelser om att handlägga dessa ärenden så skyndsamt som möjligt."

⁴² Svenskt Växtskydd (5635-14-21), Dansk Plantevaern (10033-14-21), SwissInno Solutions (AG10678-14-21), ACO Hud Nordic AB (638-15-21), Spotless Boston Scandinavia AB (748-15-21), Koppers Sweden AB (850-15-21) och Lantbrukarnas Riksförbund (1700-15-21).

Kemikalieinspektionen beskriver i sina yttranden till Justitiekanslern vilka åtgärder man vidtagit för att förkorta handläggningstiderna.

7.2.4 Naturvårdsverket

Inom miljöbalkens område beslutar Naturvårdsverket om tillstånd för gränsöverskridande transport av avfall. Naturvårdsverket fattade beslut i 854 ärenden 2014. Under 2012 fattade verket 701 sådana beslut och under 2013 fattades 758 beslut. Det beror främst på en ökad handel med avfall för återvinning.

7.2.5 Kommunerna

Som framgått ovan är C-verksamheter anmälningspliktiga och ska anmälas till en kommunal nämnd.⁴³ C-verksamheter är av många olika slag och med ett mycket stort antal verksamhetsställen, till exempel bil- och kemtvättar, bensinstationer, tryckerier, livsmedelstillverkning och anläggningar för hantering av avfall.

7.2.6 Domstolarna

Handläggningen av mål och ärenden i mark och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen samt i Högsta domstolen regleras i 21–23 kap. miljöbalken och i *lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar*.

Ett mål eller ärende vid en mark- och miljödomstol kan inledas på två sätt. Antingen kan processen inledas genom en ansökan om stämning eller en annan ansökan till mark- och miljödomstolen, eller genom att en förvaltningsmyndighets eller en kommuns beslut överklagas till mark- och miljödomstolen. En dom från en mark- och miljödomstol får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, om inte annat är föreskrivet. Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut får överklagas till Högsta domstolen, om inte annat är föreskrivet.

Det finns fem mark- och miljödomstolar samt en Mark- och miljööverdomstol. Mark- och miljödomstolarna är en del av tings-

⁴³ Miljöprövningsförordningen (2013:251).

rätterna i Nacka, Vänersborg, Växjö, Umeå och Östersund medan Mark- och miljööverdomstolen är en del av Svea hovrätt.

Tabell 7.3 Inkomna, avgjorda och balanserade miljömål vid mark- och miljödomstolarna samt mark- och miljööverdomstolen, 2012–2014

Mark- och miljödomstolarna	2012	2013	2014
Inkomna mål	2 323	2 276	2 475
Avgjorda mål	2 336	2 285	2 502
Balanserade mål	1 670	1 668	1 649
Mark- och miljööverdomstolen	2012	2013	2014
Inkomna mål	786	780	834
Avgjorda mål	772	782	816
Balanserade mål	182	180	195

Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2014

7.3 Myndigheters möjlighet att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen

I 22 kap. 6 § miljöbalken finns en regel som innebär att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna, när det behövs, ska föra talan i ett mål vid mark- och miljödomstolarna för att tillvara ta miljöintressen och andra allmänna intressen. Enligt bestämmelsen får även en kommun föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Motsvarande möjlighet för myndigheterna gäller i ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder.⁴⁴ Någon allmän möjlighet att överklaga tillsynsbeslut finns inte enligt balken.

Regeln om rätten att föra talan innebär att myndigheterna intar partsställning i fråga om miljöintressen och andra allmänna intressen. Att vara part innebär i sin tur att myndigheterna kan framställa yrkanden i domstolen och även överklaga domstolens beslut.

⁴⁴ 19 kap. 5 § och 22 kap. 6 § miljöbalken.

I propositionen om miljöbalken motiverades bestämmelsen på följande sätt.⁴⁵

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna bör inom prövningssystemets ram, såsom varande myndigheter med ett vidsträckt verksamhetsområde, få föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Övriga myndigheter som berörs av ett mål eller ärende bör i stället vara remissinstanser. Därigenom kommer deras sakkunskap att kunna tas till vara.

7.3.1 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket bevakar det allmänna miljövårdsintresset i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas. I årsredovisningen för 2013 anger verket att man eftersträvar att lämna synpunkter tidigt i processen och att man deltar i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. I arbetet med mål och ärenden samverkar Naturvårdsverket med andra myndigheter, däribland länsstyrelser och Havs- och vattenmyndigheten.

Av de cirka 4 900 ärenden som kom till Naturvårdsverket under året deltog verket i 821. Motsvarande siffror för 2014 var cirka 4 800 respektive 1 074. Verket prioriterar de ärenden där de bedömer att störst miljönytta kan uppnås, ofta tillståndspliktiga verksamheter där beslut om tillstånd fattas av mark- och miljödomstol. Verket understryker att man ofta får gehör för de allmänna miljöintressena hos domstolar, verksamhetsutövare, myndigheter och andra aktörer och att det allmänna miljöintresset blir mer genomlyst i ärenden när verket medverkar.⁴⁶

7.3.2 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndighetens framhåller att myndighetens deltagande i miljöbalksärenden är viktiga för att uppnå miljökvalitetsmålen och miljökvalitetsnormer. Eftersom ett stort antal ärenden kommer till myndigheten varje år har man beslutat om priori-

⁴⁵ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk. Ytterligare myndigheter har lagts till genom senare riksdagsbeslut.

⁴⁶ Naturvårdsverkets årsredovisningar för 2013 och 2014.

teringsgrunder som baseras på miljökvalitetsmålen. Under 2013 inkom 3 062 ärenden, varav myndigheten yttrade sig till domstol, lämnade remissyttranden till andra myndigheter eller lämnade samsamrådsyttranden i 226 ärenden. Motsvarande siffror för 2014 var 3 940 inkomna ärenden och 267 yttranden.⁴⁷

7.3.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får årligen ett stort antal ärenden enligt 6, 19 och 21 kap. miljöbalken från företag, länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer samt mark- och miljödomstolarna. MSB prioriterar deltagande i processer som rör *lagen* (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt ärenden enligt *förordningen* (2013:319) om utvinningsavfall.⁴⁸

7.3.4 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet företräder miljöintressen och andra allmänna intressen vid den rättsliga prövningen enligt miljöbalken, främst inom området vattenverksamhet. Det gäller framför allt vid tillståndsprövning av exploateringsverksamheter som berör vatten. Kammarkollegiet kan också ta initiativ till att befintliga tillstånd och villkor till vattenverksamhet omprövas. Kollegiet samverkar med bland andra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Kollegiet företräder också staten i processer om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken som avser ersättningsfrågor i anslutning till bland annat bildande av naturreservat. Kollegiet ska i miljö mål föra talan då detta är motiverat för att ta tillvara allmänna intressen eller utifrån rättsliga aspekter. De ansökningar om omprövning som kollegiet ger in till miljödomstol ska resultera i klagande av rättsfråga eller bidra till ytterligare skydds- eller miljöförbättrande åtgärder. Under 2013 deltog Kammarkollegiet i 19

⁴⁷ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisningar för 2013 och 2014.

⁴⁸ Internt beslut, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2014-09-19.

ansöknings- och omprövningsärenden som vunnit laga kraft, och under 2014 i 36 ärenden.⁴⁹

7.4 Rätt att överklaga tillståndsbeslut

I 16 kap. miljöbalken regleras rätten att överklaga. Av 12 § framgår att den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot har rätt att överklaga, liksom arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt konsumentsammanslutningar i vissa fall. Vidare har den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken, i föreskrifter meddelade med stöd av balken eller i lagen (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland rätt att överklaga. Av 13 § framgår att även en ideell förening kan ha rätt att överklaga bl.a. domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken.

7.4.1 Myndigheternas rätt att överklaga

Vilken möjlighet Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter har att överklaga domar och beslut regleras både direkt i miljöbalken och i de underliggande förordningarna. I miljöbalken anges att domar och beslut får överklagas av den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga. Naturvårdsverket överklagade tio ärenden under 2013 och tio under 2014.⁵⁰

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen resonerade i sitt slutbetänkande *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* från 2012 om nationella myndigheters rätt att överklaga länsstyrelsernas beslut.⁵¹ Utredningen menade att brister i samverkan mellan statliga myndigheter inte kan lösas genom att myndigheterna överklagar varandras beslut. Utredningen föreslog att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndig-

⁴⁹ Kammarkollegiets årsredovisning för 2014.

⁵⁰ Naturvårdsverkets årsredovisningar för 2013 och 2014.

⁵¹ SOU 2012:81.

heter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar skulle tas bort.

7.4.2 Sakägarnas rätt att överklaga

I propositionen om miljöbalken föreslog regeringen att miljöbalken skulle ha ett enhetligt sakägarbegrepp för att avgöra vem som har rätt att föra talan och att överklaga.⁵²

Regeringen konstaterade att det självfallet var av stort intresse för miljöbalkens tillämpning vem som har klagorätt mot domar och beslut som fattas med stöd av balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Regeringen anförde följande.

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttryckssätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen. Exempel på ett sådant erkännande är att det i en författning eller dess förarbeten anges att myndighetens prövning skall föregås av samråd med vissa intressenter eller, att i annat fall vissa intressenter skall beaktas vid prövningen.

Med ställning som sakägare följer bl.a. rätt att föra talan mot domar och beslut. En sakägare kan åberopa enbart allmänna intressen så länge han eller hon är sakägare. Enskilda – icke sakägare – kan inte överklaga med hänsyn till allmänt miljöintresse.

I propositionen om miljöbalken menade regeringen att det knappast är möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare, men menade att tillämpningen ska vara generös. Frågan fick enligt regeringen i övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet vad som gäller inom andra rättsområden.

7.4.3 Miljöorganisationernas rätt att överklaga

Av 16 kap. 13 § miljöbalken framgår att bl.a. överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt

⁵² Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

miljöbalken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.⁵³

Rätten att överklaga gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

I propositionen om miljöbalken redogjorde regeringen för skälen att ge miljöorganisationerna talerätt. Man menade att det fanns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor hos miljöorganisationerna och genom att tillerkänna organisationerna talerätt kunde detta intresse och engagemang tas tillvara. Ett ytterligare skäl för att ge miljöorganisationerna talerätt var att detta stämde väl med tankegångarna på det internationella planet.

Enligt regeringens uppfattning var invändningarna – att det finns en risk för att miljöorganisationerna skulle processa i obstruerande syfte och att handläggningstiderna kommer att förlängas – överdrivna. Regeringen anförde vidare:

För att uppnå de mål som har uppställts för miljöpolitiken krävs enligt regeringen ett omfattande engagemang hos inte bara samhällsorgan utan också enskilda. Företag och enskilda förväntas bidra med bl.a. miljötillvänd produktions och miljöinriktad livsstil. Enskildas och deras organisationers engagemang kan stärkas genom att ge dem ökat inflytande vid miljörättsliga prövningar.⁵⁴

⁵³ Bestämmelsen anger ytterligare möjligheter för miljöorganisationer att överklaga, men också inskränkningar.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

8 Miljötillsyn och tillsynsvägledning

8.1 Miljötillsyn

Tillsyn bedrivs av både statliga och kommunala myndigheter. Ett 90-tal statliga myndigheter arbetar helt eller delvis med någon form av tillsyn.¹ De statliga tillsynsmyndigheterna är verksamma inom i stort sett alla områden i samhället och tillsyn utövas över enskilda, över kommuner och landsting och över andra statliga myndigheter. År 2009 var det fler än 230 lagar som reglerade tillsynen inom olika sektorer av samhället.² Flest tillsynsorgan och tillsynsobjekt finns inom miljöområdet. Inom miljöbalkens tillsynsområde finns cirka 1 miljon tillsynsobjekt, varav den största gruppen är enskilda avlopp.³

I detta avsnitt redogör vi översiktligt för tillsynen enligt miljöbalken.

8.1.1 Tillsynsbegreppet

I skrivelsen *Regeringens förvaltningspolitik* från 2014 slår regeringen fast att ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av lagar, förordningar och föreskrifter.⁴ Tillsynen ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Den bidrar därigenom både till att reglerna efterlevs och till att bibehålla förtroendet för det demokratiska systemet och för den offentliga förvaltningen.

Tillsynsbegreppet var tidigare oklart, men fick genom regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* från 2009 en

¹ Skr. 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik.

² Skr. 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

³ Tänk till om tillsynen – Om utformning av statlig tillsyn, Statskontoret 2012.

⁴ Skr. 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik.

gemensam innebörd för de flesta tillsynsområden. Ett område där tillsynen har en delvis annan innebörd är miljöområdet.⁵

Tillsynsbegreppet konkretiseras

I tillsynsskrivelsen från 2009 redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Regeringen konstaterar att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Enligt regeringen är tillsyn en självständig granskning som bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Om ansvaret för tillsynen inom ett visst område ska vara uppdelat mellan centrala myndigheter, regionala myndigheter och kommuner, bör uppdelningen av ansvar göras tydlig genom att respektive myndighets uppgifter anges specifikt.⁶ I riksdagsbehandlingen välkomnade finansutskottet regeringens skrivelse som man menade kunde utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser och utgöra en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas.⁷

Regeringen resonerar om tillsynens innehåll också i den förvaltningspolitiska propositionen 2010. Regeringen menar att för att tillsynen ska bli mer effektiv och rättssäker bör den vara tydligare och mer enhetlig. Genom tillsynen ska medborgare och företag kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara.⁸

I skrivelsen *Regeringens förvaltningspolitik* från 2014 utvecklar regeringen sin syn på tillsynen. Tillsyn över regelefterlevnad i olika verksamheter är ett centralt offentligt åtagande. Ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Den bidrar därigenom

⁵ Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

⁶ Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

⁷ Bet. 2009/10:FiU12, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

⁸ Skr. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

både till att reglerna följs och till att behålla förtroendet för det demokratiska systemet och för den offentliga förvaltningen.

Regeringen upprepade att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.⁹

Tillsyn enligt miljöbalken

I propositionen om miljöbalken från 1997 menade regeringen att man kan dela in tillsynsverksamheten i dels den myndighetsutövande verksamheten, dvs. tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av miljöbalken, dels tillsynsmyndigheternas andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.¹⁰

I 26 kap. 1 § 1 stycket miljöbalken slås fast att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Av 1 § 2 stycket i samma kapitel framgår att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska också vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

I propositionen om en ny miljöbalk underströk regeringen att det är angeläget att tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inte bara samordandes utan också skärptes i syfte att miljöbalkens mål skulle kunna nås. Tillsynen måste effektiviseras och tillsynsmyndigheterna måste med kraft verka för att överträdelser beivras. Regeringen framhöll att tillsynen utgör en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdesle, straff. Det framhölls också att det var av största vikt att säkerställa hög kompetens och högt ställda krav på rättsäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet, inte minst enhetlig tillämpning.¹¹

⁹ Skr. 2013/14:155, Regeringens förvaltningspolitik.

¹⁰ Prop. 1997/98:45Miljöbalk.

¹¹ Prop. 1997/98:45Miljöbalk.

Av 26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten dessutom ska, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Dessa uppgifter har en mer förebyggande karaktär. Enligt propositionen om miljöbalken är sådan verksamhet ett annat sätt att inom ramen för tillsynen skapa förutsättningar för att reglerna efterlevs.¹² De stödjande åtgärderna kan enligt regeringen bl.a. bestå av information och rådgivning angående gällande regler i enskilda fall eller i kampanjform.

I miljöbalkens tredje avdelning med särskilda bestämmelser om vissa verksamheter finns en rad tillsynsområden. Av tabellen nedan framgår vilka myndigheter som i huvudsak svarar för tillsynen inom de olika områdena.

Tabell 8.1 Tillsynsområden i miljöbalken, tredje avdelningen och myndigheter som i huvudsak svarar för tillsynen

Tillsynsområden i miljöbalken	Tillsynsmyndighet
9 kapitlet: Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Länsstyrelserna och kommunerna
10 kapitlet: Verksamheter som orsakar miljöskador	Länsstyrelserna och kommunerna
11 kapitlet: Vattenverksamhet	Länsstyrelserna
12 kapitlet: Jordbruk och annan verksamhet	Länsstyrelserna och kommunerna
13 kapitlet: Genteknik	En rad nationella myndigheter
14 kapitlet: Kemiska och biotekniska produkter	Kemikalieinspektionen och kommunerna
15 kapitlet: Avfall och producentansvar	Kommunerna (med något undantag)

Källa: Egen bearbetning.

¹² Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

8.1.2 Miljötillsynsförordningen om tillsyn

Allmänt om miljötillsynen

I miljötillsynsförordningen regleras hur den operativa tillsynen fördelas mellan statliga myndigheter och de kommunala nämnderna.¹³ Operativ tillsyn enligt 1 kap. 3 § innebär tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. Ett tillsynsobjekt enligt förordningen kan vara en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart.

I förordningen regleras bl.a. hur ofta tillsynsmyndigheten ska göra tillsynsbesök vid vissa av de verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Om verksamheten innebär betydande risker för miljön ska myndigheten genomföra tillsynsbesök minst en gång per år, och annars minst vart tredje år. Om myndigheten finner någon allvarlig brist i uppfyllandet av de villkor som gäller för verksamheten ska ett nytt tillsynsbesök genomföras inom sex månader.¹⁴

I miljötillsynsförordningens andra kapitel beskrivs hur ansvaret för den operativa tillsynen över hur miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar följs, fördelas mellan de statliga myndigheterna och kommunala nämnderna. De nationella myndigheter som har ansvar för den operativa tillsynen är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Skogsstyrelsen, Generalläkaren, Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen. Den operativa tillsynen drivs dock till stor del av länsstyrelserna och kommunerna.

Naturvårdsverkets tillsyn

Naturvårdsverkets ansvar för operativ tillsyn på nationell nivå enligt miljötillsynsförordningen regleras i förordningens 2 kap. 24 §. Naturvårdsverket ansvarar för tillsynen i fråga om producent-

¹³ Miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁴ 1 kap. 10 a § miljötillsynsförordningen (2011:13).

ansvaret för elektriska och elektroniska produkter, batterier, förpackningar, returpapper och elutrustning, med de undantag som anges i miljötillsynsförordningen.¹⁵ Naturvårdsverket har även tillsyn i fråga om EU-förordningar i fråga om kväveoxidavgiften och handelssystemet för utsläppsrätter samt återvinning av fartyg.¹⁶

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens tillsyn enligt miljötillsynsförordningen framgår av 2 kap. 21 §. Av förordningen framgår att Kemikalieinspektionen har tillsynsansvar enligt 14 kap. miljöbalken, *Kemiska produkter och biotekniska organismer*, samt en rad EU-förordningar.¹⁷

Kemikalieinspektionen bedriver tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter, varor med kemiskt innehåll och bekämpningsmedel. Syftet med den operativa tillsynen är att kontrollera att företag följer de lagar och regler som finns inom Kemikalieinspektionens tillsynsområde. Tillsynsarbetet ska bedrivas på ett sätt som leder till att företag som importerar eller tillverkar kemikalier och varor under samma konkurrensmässiga villkor i förhållande till gällande regelverk. Kemikalieinspektionen ska också tillhandahålla information som underlättar för företagen att tolka och följa reglerna. Kemikalieinspektionen delar in tillsynen med stöd av miljöbalken i tre huvudområden; kemiska produkter, varor och bekämpningsmedel. Vid inspektionen kontrollerar Kemikalieinspektionen bland annat:

- om varor eller kemiska produkter innehåller förbjudna ämnen,
- produktinformationen, det vill säga säkerhetsdatablad,
- och förpackningsmärkningar,
- företagets rutiner, till exempel för att ta fram och distribuera säkerhetsdatablad,

¹⁵ Se vidare förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper och förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

¹⁶ Se vidare förordning (EG) nr 1013/2006 och förordning (EG) 1257/2013.

¹⁷ De aktuella EU-förordningarna framgår av miljötillsynsförordningen 2 kap. 19 § 7–9, 11–14 och 16–17.

- produktutredningar och bedömningsunderlag,
- att företaget är anmält till produktregistret och att produktanmälningarna är fullständiga,
- att endast godkända bekämpningsmedel säljs,
- tillstånd för överlåtelse av livsfarliga och mycket farliga kemikalier,
- hur företaget arbetar för att undvika riskabla kemikalier.¹⁸

Kemikalieinspektionens inspektioner har ökat i antal från 2011 till 2014 inom samtliga kategorier; kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Utvecklingen framgår av tabellen nedan.

Tabell 8.2 Kemikalieinspektionen, operativ tillsyn, antal inspektioner 2011–2014

	Kemiska produkter	Bekämpningsmedel	Varor	Totalt
2011	121	39	208	368
2012	281	51	280	612
2013	374	89	246	709
2014	414	96	333	843

Källa: Kemikalieinspektionens årsredovisningar för 2013 och 2014.

Som en del av tillsynen kontrolleras innehåll av kemiska ämnen i varor och kemiska produkter med hjälp av analyser som delvis utförs vid myndigheten och delvis med hjälp av externa ackrediterade laboratorier.

Kemikalieinspektionen har ansvar för tillsynen i fråga om genetik vad gäller avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade mikroorganismer, nematoder, spindeldjur och insekter, och utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade mikroorganismer, nematoder, spindeldjur eller insekter.¹⁹

Kemikalieinspektionen bedriver också tillsyn enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) och lagen (2011:579) om leksakers säkerhet.

¹⁸ Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2013.

¹⁹ 2 kap. 14 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har enligt tillsynsförordningen ansvar för tillsynen i fråga om genteknik vad gäller

1. innesluten användning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer,
2. avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer, och
3. utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade vattenlevande organismer.²⁰

Havs- och vattenmyndigheten delar ansvaret för genteknik med en rad andra myndigheter.²¹

Strålsäkerhetsmyndigheten

Enligt miljötillsynsförordningen har Strålsäkerhetsmyndigheten tillsynsansvar när det gäller olägenheter från joniserande och icke joniserande strålning i fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och är kärntekniska verksamheter enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller verksamheter med strålning enligt strålskyddslagen (1988:220).

Under vissa förutsättningar får Strålsäkerhetsmyndigheten överlåta uppgiften att utöva viss tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd eller länsstyrelse.²²

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom en rad områden enligt miljö-tillsynsförordningen: nationalparker, strandskydd, marinvetenskaplig, forskning och handel med vilda djur och växter, naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden,

²⁰ 2 kap. 11 och 13 §§ miljö-tillsynsförordningen (2011:13).

²¹ Övriga myndigheter med ansvar för tillsynen i fråga om genteknik är Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemiddelverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk.

²² För närmare beskrivning av Strålsäkerhetsmyndighetens tillsynsansvar, se 2 kap. 26 § miljö-tillsynsförordningen (2011:13).

biotopskyddsområden och djur- och växtskyddsområden, miljöskyddsområden, särskilt skyddade områden, skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket, artskydd, vilthägn, stängselgenombrott, sjöfarten och luftfarten när det gäller dumpning och förbränning av avfall och vissa transporter av avfall.

Vidare ansvarar länsstyrelsen i fråga om vissa verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vattenverksamheter, föroreningskador, miljöskador, kemiska produkter, avfall, farligt avfall och producentansvar. Många tillsynsuppgifter får länsstyrelsen överlåta åt en kommunal nämnd.²³

Av tabellen nedan framgår antalet tillsynsärenden vad avser miljöfarlig verksamhet hos länsstyrelserna under 2013 och 2014. Antalet avslutade ärenden under åren skiljer sig mellan länsstyrelserna, något som kan bero på antalet och vilken typ av tillsynsobjekt som finns i länet men också på skiftande ambitionsnivåer. Den viktigaste faktorn som påverkar antalet tillsynsärenden torde dock vara i vilken utsträckning länsstyrelsen har överlåtit tillsyn till kommunerna i länet (se nedan under rubriken Överlåtelse och återtagande av operativ tillsyn).

²³ 2 kap. 7–8, 28–30 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

Tabell 8.3 Tillsynsärenden vid länsstyrelserna 2013–2014, miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelse	Ingående balans*		Antal inkomna och upprättade ärenden		Antal beslutade ärenden		Utgående balans
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2014
Blekinge	119	87	126	152	158	136	103
Dalarna	83	66	326	371	343	404	33
Gotland	30	62	86	84	55	90	56
Gävleborg	69	41	334	408	362	404	46
Halland	60	62	280	376	278	377	61
Jämtland	82	184	396	393	296	492	85
Jönköping	317	292	779	882	803	890	284
Kalmar	113	138	425	444	429	412	165
Kronoberg	50	68	176	237	164	217	88
Norrbottn	118	159	422	457	374	482	134
Skåne	193	231	894	1304	843	920	615
Stockholm	151	142	192	255	201	250	147
Södermanland	44	60	207	233	192	234	59
Uppsala	40	56	67	227	42	195	88
Värmland	162	143	491	404	512	377	170
Västerbotten	58	105	594	610	555	630	85
Västernorrland	131	165	647	528	611	440	253
Västmanland	28	39	209	255	198	259	35
Västra Götaland	353	393	1 024	1052	967	1079	366
Örebro	76	79	217	434	211	449	64
Östergötland	172	176	434	420	433	403	193
Samtliga län	2 449	2 748	8 326	9 526	8 027	9 140	3 130

* Ingående balans för 2014 (som anges i årsredovisningarna för 2014) överensstämmer inte alltid med utgående balans för 2013 (som anges i årsredovisningen för 2013). För dessa län används ingående balans enligt 2014 års årsredovisningar i tabellen. Skillnaderna är små.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2013 och 2014.

Ett annat omfattande tillsynsområde är tillsyn över vattenverksamheterna i länet. Antalet tillsynsärenden som avser vattenverksamhet under 2013 och 2014 skiljer sig också mellan länen. Överlåtelse av tillsyn över vattenverksamhet är inte vanligt i samma utsträckning som när det gäller tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

Tabell 8.4 Tillsynsärenden vid länsstyrelserna 2013–2014, vattenverksamhet

Länsstyrelse	Ingående balans		Antal inkomna och upprättade ärenden		Antal beslutade ärenden		Utgående balans
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2014
Blekinge	34	38	93	114	89	101	51
Dalarna	39	52	253	271	243	265	58
Gotland	6	10	128	54	124	56	8
Gävleborg	62	75	300	292	287	266	100
Halland	62	70	226	126	221	219	77
Jämtland	59	27	136	183	168	186	24
Jönköping	78	68	192	162	202	194	36
Kalmar	21	54	196	178	185	200	32
Kronoberg	40	44	132	126	126	115	55
Norrbottnen	109	178	263	279	194	295	162
Skåne	135	160	454	409	422	408	161
Stockholm	141	161	290	327	272	301	187
Södermanland	35	45	145	205	133	192	88
Uppsala	45	69	98	92	72	107	54
Värmland	85	133	366	489	320	516	106
Västerbotten	61	53	172	190	180	181	61
Västernorrland	114	80	216	194	249	177	97
Västmanland	12	4	34	53	42	44	13
Västra Götaland	349	342	904	956	911	1020	278
Örebro	75	46	181	174	211	183	37
Östergötland	92	85	146	192	151	212	65
Samtliga län	1 660	1 794	4 986	5 066	4 857	5 238	1 750

* Ingående balans för 2014 (som anges i årsredovisningarna för 2014) överensstämmer inte alltid med utgående balans för 2013 (som anges i årsredovisningen för 2013). För dessa län används ingående balans enligt 2014 års årsredovisningar i tabellen. Skillnaderna är små.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2013 och 2014.

Kommunerna

I propositionen om miljöbalken menade regeringen att det var en naturlig utgångspunkt att kommunerna inom den egna kommunen ansvarade för miljön, och därmed tillsynen enligt miljöbalken, med hänsyn till de befogenheter som ligger på kommunen i övrigt i syfte att åstadkomma ett uthålligt samhälle. Regeringen menade att statens

roll i den löpande tillsynen när den utövas av kommunen, skulle vara att stödja de kommunala nämnder som utövar tillsyn enligt balken eller att ingripa då tillsynen i något fall inte sköts. Regeringen ansåg att det var angeläget att de centrala myndigheterna i högre grad än tidigare aktivt stödde de lokala och regionala myndigheterna och att ingripanden verkligen skulle göras i de fall kommunen inte fullgjorde sitt tillsynsansvar.

Kommunernas tillsyn enligt miljöbalken

Enligt 26 kap. 3 § 3 stycket miljöbalken utövar varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. i balken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Enligt samma stadgande, fjärde stycket, får regeringen meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller dock inte verksamheter som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Kommunernas tillsyn enligt miljötillsynsförordningen

I miljötillsynsförordningen förtydligas de kommunala nämndernas tillsynsansvar.²⁴ Den kommunala nämnden ansvarar t.ex. för tillsynen i fråga om naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av kommunen. Andra exempel är att den kommunala nämnden ansvarar för tillsynen över hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, utom den tillsyn som Kemikalieinspektionen utövar över primärleverantörers utsläppande på marknaden.

²⁴ 2 kap. 9 och 31 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

Överlåtelse och återtagande av operativ tillsyn

Om en kommun vill överta tillsynen från en tillsynsmyndighet ska kommunen göra en framställning till myndigheten. Om tillsynsmyndigheten anser att tillsynen inte bör överlåtas, ska myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det. Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun.²⁵ Det är både omständigheter som kan hänföras till kommunen och omständigheter som kan hänföras till tillsynsobjekten kan föranleda återtagande. I propositionen om miljöbalken gav regeringen några exemplen på omständigheter som skulle kunna leda till återtagande, nämligen nedskärningar som leder till att nödvändig kompetens försvinner, förändringar av verksamheterna som ställer särskilda krav på tillsynen eller som har betydelse för regionala eller nationella förhållanden, verksamhetens påverkan på miljön i en inte förutsedd omfattning eller att erfarenheterna visar att tillsynen inte kan fullgöras av kommunen på det sätt som hade förutsetts.²⁶ Har regeringen beslutat om överlåtelse, ska regeringen besluta om återkallelse.

Överlåtelse av tillsyn regleras närmare i miljötillsynsförordningen. Av förordningen framgår att den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas till en kommunal nämnd, vid sin prövning ska ta hänsyn till omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan och till nämndens förutsättningar för att uppfylla de uppgifter som anges i miljötillsynsförordningen. Förutsättningarna för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer ska också prövas. Hänsyn ska också tas till kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter. Myndigheten ska dessutom pröva myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsyns-

²⁵ Enligt 26 kap. 5 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) får inte heller tillsynen överlåtas om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

²⁶ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

objekten, möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.²⁷

En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns, anges det i förordningen hur rätten att bedriva tillsyn kan återkallas.²⁸

I en rapport från Naturvårdsverket från 2013 belyser en forskargrupp omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av miljötillsyn under åren 2007 och 2012. Forskarna undersökte också vilka drivkrafter och överväganden som låg bakom beslut om överlåtelse eller återtagande av sådan tillsyn.²⁹ I rapporten ges en relativt tydlig övergripande bild av situationen där länsstyrelserna generellt är villiga att överlåta tillsyn inom samtliga tillsynsområden till kommunerna. Inom området miljöfarliga verksamheter är överlåtelse av tillsynen den normala situationen inom stort sett samtliga branscher. I nästan sju fall av tio var tillsynen överlåten till kommunal nämnd. Överlåtelse av tillsyn inom andra tillsynsområden än miljöfarlig verksamhet görs i relativt begränsad omfattning.³⁰

Variationerna gällande graden av överlåtelse är stor i landet, från län där omkring en tredjedel av verksamheterna är överlåtna till ett läge där kommunerna tagit över i stort sett alla verksamheter som är möjliga att överta. I 63 kommuner hade inte någon tillsyn alls övertagits. Dessa kommuner låg i 14 olika län och hade det gemensamt att de, med något enstaka undantag, var relativt små.

År 2014 var omkring 60 procent av ansvaret för tillsynen överlåten till kommunerna. Länsstyrelserna har tillsynsansvar för omkring 2 700 anläggningar, varav över 300 är A-anläggningar. Kommunen ansvarar för tillsynen av omkring 4 800 anläggningar, varav över 100 är A-anläggningar.³¹

Enligt Naturvårdsverkets forskarrapport är det mycket sällan i förhållande till överlåtelseärenden, som länsstyrelserna återtar tillsynsansvaret. När tillsyn återtas förefaller det göras odramatiskt och i

²⁷ 18–20 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁸ 21–22 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁹ Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn (Naturvårdsverket, Rapport 6559, april 2013).

³⁰ Andra tillsynsuppgifter (t.ex. täktverksamhet, vattenskyddsområden, förorenade områden, artskydd och viltvård) överläts sällan.

³¹ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik, Sverige 2014.

samförstånd mellan länsstyrelse och kommun, även om det också förekommer att tillsynen återtas på grund av bristen på tillsyn. Återtagande kan också göras på begäran av kommunen. Studien visar vidare att det är tydligt att graden av överlåtelse avgörs till övervägande del av kommunernas vilja att överta tillsynen. I praktiken kännetecknas tillsynsarbetet av en stor del informella kontakter länsstyrelsen och kommunerna emellan, organiserade dialogmöten samt mer formaliserade kontroller. Det förekommer dock att länsstyrelser har startat en generell översyn av överlåtelsebesluten till länets kommuner.

Andra myndigheters tillsyn

Även ansvaret för övriga myndigheter som utövar miljötillsyn – Skogsstyrelsen, Generalläkaren, Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen – framgår av 2 kap. miljötillsynsordningen. Av tabellen nedan framgår hur ansvaret fördelas.

Tabell 8.5 Tillsynsmyndigheter enligt miljötillsynsförordningen (2011:13)

Myndighet	Exempel på tillsynsområden
Skogsstyrelsen	biotopskyddsområden, avverkning, skogsbruksåtgärder genteknik
Generalläkaren	Försvarets verksamheter
Arbetsmiljöverket	genteknik, bekämpningsmedel, växtskyddsmedel
Livsmedelsverket	genteknik, material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel
Läkemedelsverket	genteknik, kosmetiska produkter, avfall som utgörs av läkemedel, tatueringsfärger
Statens jordbruksverk	genteknik, retursystem för plastflaskor och metallburkar, kontroll av utrustning för spridning av växtskyddsmedel
Sveriges geologiska undersökning	geologisk lagring av växthusgaser
Transportstyrelsen	användningen av marina bränslen, utrustning i fartyg som innehåller växthusgaser eller som bryter ner ozonskiktet

Källa: Egen bearbetning.

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Tillsyns- och föreskriftsrådet inrättades i samband med att miljöbalken trädde i kraft 1999. I propositionen om miljöbalken motiverade regeringen behovet av ett sekretariat för samråd mellan bl.a. myndigheter, länsstyrelser och kommuner på följande sätt:

Regeringen bedömer att en optimal tillsynsverksamhet skulle kunna främjas i ett samrådsorgan för bl.a. berörda myndigheter. Denna fråga bör därför bli föremål för fortsatta överväganden. Ett sådant forum skulle kunna åstadkommas genom att ett särskilt sekretariat upprättades vid Naturvårdsverket där företrädare för alla berörda centrala myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna liksom Kommunförbundet är representerade. Även branschorganisationer från det privata näringslivet skulle kunna ingå. Ett sådant samrådsorgan vid Naturvårdsverket skulle ligga i linje med Naturvårdsverkets pådrivande och samordnande funktion på miljöområdet.

En förutsättning för en effektiv tillsyn är att föreskrifter och allmänna råd på miljöområdet är utformade efter likartade principer och inte i sak motverkar eller strider mot varandra. Behovet av samordning ökar också eftersom många myndigheter är berörda av miljöbalken. Ett samrådsorgan skulle kunna fylla en funktion även för samordning av föreskriftsarbetet.³²

Rådet är en organisatorisk del av Naturvårdsverket och regleras i verkets instruktion.³³ Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område.

Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

Rådets uppgifter är att

- identifiera behov av samsyn och samverkan,
- vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan,

³² Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

³³ 11-14 §§ förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

- ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område, och
- föra register över
 - samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken,
 - samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna, och
 - de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

En annan uppgift för rådet är att varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhet.

Av en rapport från Statskontoret framgår att det finns kritik mot hur Tillsyns- och föreskriftsrådets verksamhet fungerar.³⁴ Kritiken gäller bl.a. att

- rådet saknar beslutsbefogenheter vilket medför att det mer får karaktär av nätverk för information och samverkan,
- kansliresurserna har minskat, något som får betydelse då kansliet håller samman arbetet,
- medverkande myndigheter avsätter inte tillräckligt med tid för arbetet och det är dålig uppslutning på rådets möten,
- deltagande myndigheter inte i tillräcklig grad återkopplar de diskussioner som förs i rådet till de egna myndigheterna.

8.1.3 Samverkansorgan för tillsyn

Miljösamverkan Sverige

De myndigheter som ingår i Miljösamverkan Sverige är länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Jordbruksverket. Miljösamverkan startade under 2005 med stöd av

³⁴ Vägledning till en bättre tillsyn, Statskontoret 2014:17.

Naturvårdsverket. Samverkan har till syfte att få till stånd en ökad samsyn mellan länsstyrelserna och en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor. Samarbetet ska i huvudsak inriktas mot frågor som rör tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Avsikten med samarbetet är också att komplettera Naturvårdsverkets, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndighetens tillsynsvägledning till de regionala och indirekt de lokala tillsynsmyndigheterna.

För samverkansorganet finns en styrgrupp där representanter för länsstyrelserna och adjungerade företrädare för de övriga myndigheterna. Styrgruppen möts 6–8 gånger per år och fattar bl.a. beslut om den löpande verksamheten samt tar fram förslag till verksamhetsplan och budget.³⁵

Miljösamverkan Sveriges insatser ska vara konkreta, avgränsade och operativt inriktade. Insatserna handlar bland annat om att

- ta fram informations- och underlagsmaterial i olika aktuella frågor,
- utarbeta handledningar och riktlinjer till tillsyn, skydd och säkerställande m.m.,
- gemensamma informations- och tillsynskampanjer,
- kurser och seminarier i anslutning till projekten,
- samla och sprida befintlig material mellan länsstyrelserna.³⁶

Den vidare tillsynsvägledningen från regional till lokal nivå står varje länsstyrelse för och den ingår inte i samarbetet Miljösamverkan Sverige.

Samverkansorganet arbetar projektinriktat med aktuella frågor. Exempel på sådana projekt är tillsyn av vattenkraft och dammar, tillsyn av markavvattning och informationsmaterial om artskydd.³⁷ Under såväl 2013 som 2014 deltog medarbetare från 18 olika länsstyrelser i olika projektgrupper.³⁸ De regionala samverkansorganen arbetar med tillsynskampanjer, handläggarstöd, information, seminarier, samarbete med andra aktörer m.m. Enligt en rapport från Statskontoret är den regionala miljösamverkan särskilt viktig för miljöinspektörer i små kommuner, som genom den får en

³⁵ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket 2014.

³⁶ Verksamhetsplan 2015, Miljösamverkan Sverige.

³⁷ Årsberättelse 2014, Miljösamverkan Sverige.

³⁸ Årsberättelse 2013 och 2014, Miljösamverkan Sverige.

möjlighet att träffas och utbyta erfarenheter.³⁹ Det varierar vem som tar initiativ till arbetet i de regionala samverkansorganen. I vissa fall är det länsstyrelserna som driver arbetet, medan det i andra fall är kommunala initiativ som styr inriktningen. Planeringen och prioriteringen av insatser är inte koordinerad mellan nätverken, men projektledarna för respektive nätverk träffas ett par gånger om året.⁴⁰

Verksamheten finansieras i huvudsak av de deltagande myndigheterna. Länsstyrelserna bidrar för 2015 med 660 000 kronor, Naturvårdsverket med 600 000 kronor, Jordbruksverket med 100 000 kronor och Havs- och vattenmyndigheten med 400 000 kronor.⁴¹

Enligt en rapport från Statskontoret uppfattas Miljösamverkan Sverige av centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner generellt bidra positivt till vägledningsarbetet och till samverkan mellan länsstyrelserna. Några av de tillfrågade anser dock att organisationen domineras för mycket av länsstyrelserna. Ett annat problem är att finansieringen bygger på frivilliga bidrag och att organisationen får lita på att deltagande myndigheter årligen skjuter till medel.⁴²

Regional samverkan om miljötillsyn

Det finns tretton regionala samverkansorgan; miljösamverkan Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Stockholm, Värmland, Västra Götaland, Södermanland, Östergötland, Sydost, J (Jönköpings län), Halland, Kronoberg-Blekinge samt miljösamverkan Skåne. Syftet med de regionala organen är att effektivisera och stödja myndigheternas miljötillsyn.⁴³

Statskontoret gör i en rapport om miljötillsyn bedömningen att de regionala samverkansprojekten allmänt uppfattas som viktiga och vällovliga även om arbetssättet ibland uppfattas som ineffektivt genom att det förekommer att delvis identiska projekt genomförs i fler än ett län. Statskontoret pekar också på att, i likhet med Miljösamverkan Sverige, utgör finansieringen en osäkerhetskälla,

³⁹ Vägledning till en bättre tillsyn, Statskontoret 2014:17.

⁴⁰ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket 2014.

⁴¹ Verksamhetsplan 2015, Miljösamverkan Sverige.

⁴² Vägledning till en bättre tillsyn, Statskontoret 2014:17.

⁴³ www.miljosamverkansverige.se, 2015-03-24.

eftersom det inte finns några givna medel att tillgå. Samverkan finansieras huvudsakligen av kommunerna. Kommunernas bidrag till finansieringen ser dock väldigt olika ut. Vissa kommuner bidrar ekonomiskt, medan andra endast bidrar genom den tid man lägger ned på samverkan.⁴⁴

Tillsynsforum

Tillsynsforum är ett nätverk för personer som arbetar med tillsyn inom statlig verksamhet. Syftet med Tillsynsforum är att kontinuerligt utbyta erfarenheter och att sprida kunskap, information och idéer inom tillsynsområdet, bl.a. genom att arrangera konferenser med olika teman.

Ett 90-tal statliga myndigheter arbetar i dag helt eller delvis med någon form av tillsyn. Nätverket har 75 myndigheter som medlemmar.⁴⁵

8.1.4 Egenkontroll för verksamhetsutövare

I miljöbalken slås fast att ansvaret för balkens efterlevnad främst ligger på verksamhetsutövarna. Enligt 26 kap. 19 § första stycket ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

I propositionen om miljöbalken konstaterar regeringen att det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls.⁴⁶ Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Regeringen understryker dock att kravet på egenkontroll måste anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser.

Av 26 kap. 19 § andra stycket framgår att verksamhetsutövarens ansvar inte inskränker sig till att kontrollera att balkens

⁴⁴ Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet, Statskontoret 2014:17.

⁴⁵ Tillsynsforums webbplats, www.tillsynsforum.se, 2015-01-28.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Av tredje stycket framgår att den som bedriver sådan verksamhet ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Varje år ska en miljörapport med en redovisning av de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder lämnas till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten.⁴⁷ Närmare föreskrifter om verksamhetskontrollen finns i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

8.2 Tillsynsvägledning

En rad myndigheter utövar tillsyn för att säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. För att tillsynen ska vara likvärdig över landet har en rad myndigheter i uppgift att vägleda andra i deras tillsynsarbete. I detta avsnitt redogör vi översiktligt för bestämmelserna om tillsynsvägledning.

8.2.1 Miljöbalken

I propositionen med förslaget till miljöbalken understök regeringen att utöver sitt tillsynsansvar skulle de centrala myndigheterna ha ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden.⁴⁸ Enligt regeringen skulle de centrala tillsynsmyndigheterna stödja, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala operativa tillsynen, eller, sammanfattningsvis, ge tillsynsvägledning.

⁴⁷ För närmare beskrivning av miljörapporterna se 26 kap. 20 § miljöbalken.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45Miljöbalk.

Tillsynsvägledningen regleras i miljöbalkens kapitel om tillsyn.⁴⁹ Där framgår att tillsynsmyndigheten, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, ska skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Regeringen menade i propositionen om miljöbalken att tillsynsvägledning är ett annat sätt att inom ramen för tillsynen skapa förutsättningar för att reglerna följs.

8.2.2 Miljötillsynsförordningen om tillsynsvägledning

Tillsynsvägledning definieras i miljötillsynsförordningen som utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.⁵⁰

Av 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen framgår att tillsynsvägledning ska ges i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. De tillsynsvägledande myndigheterna ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. Enligt förordningen ska de tillsynsvägledande myndigheterna på statlig nivå särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna.

Av förordningen framgår också vilka områden varje myndighet har ansvar för vad gäller tillsynsvägledningen.

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Från länsstyrelsens vägledningsområde undantas den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och generalläkaren.

De centrala myndigheternas tillsynsvägledning

Enligt 3 kap. miljötillsynsförordningen ska följande myndigheter ge vägledning: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energi-

⁴⁹ 26 kap. 1 § 3 stycket miljöbalken.

⁵⁰ 1 kap. 3 § miljötillsynsförordning (2011:13).

myndighet och Statens jordbruksverk. Av kapitlet framgår också inom vilket eller vilka områden som varje myndighet har ansvar för tillsynsvägledning. Tillsynsvägledning vad gäller genteknik delas av de myndigheter som utövar tillsyn.⁵¹

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna ska ha planer för tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period om tre år. Planerna ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Länsstyrelsen ska på begäran av Naturvårdsverket lämna uppgifter till verket om vilka tillsynsvägläggande insatser som länsstyrelsen har genomfört eller planerar att genomföra.⁵²

I det följande presenteras tillsynsvägläggansansvaret för de myndigheter som ingår i våra direktiv, dvs. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Naturvårdsverket

Enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen ska Naturvårdsverket ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, om inte annat följer av förordningen.⁵³ Naturvårdsverket ska också ge allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 kap. (*Tillsyn*) och 30 kap. (*Miljö-sanktionsavgift*) i miljöbalken.

Naturvårdsverket ska enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen dessutom, i sin egenskap av tillsynsvägläggande myndighet, senast den 15 april varje år till regeringen lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som verket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Naturvårdsverkets ansvar framgår också av verkets instruktion. Enligt instruktionen ska verket inom sitt ansvarsområde särskilt

⁵¹ Tillsynsvägledning vad gäller genteknik ges av Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk.

⁵² Miljötillsynsförordningen 3 kap. 17 och 18 §§.

⁵³ Övriga myndigheters ansvar följer av 3 kap. 3–15 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

ansvara för central tillsynsvägledning och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.⁵⁴

Naturvårdsverket har utvärderat roller, ansvar och förväntningar mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Slutsatsen är att det finns behov av att klargöra och kommunicera myndigheternas uppdrag och även i vilka roller myndigheterna möts i olika sammanhang. Otydligheter i ansvarsområden påverkar miljöarbetet. Inom tillsynsvägledningen finns en tydlig skillnad i hur myndigheterna ser på ansvarsfördelningen sinsemellan. Att tydliggöra mål, syften och prioriteringar skulle enligt Naturvårdsverket leda till en utvecklad samverkan.⁵⁵

Enligt Naturvårdsverkets instruktion ska myndigheten inom sitt ansvarsområde särskilt ansvara för bland annat central tillsynsvägledning och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.⁵⁶ Naturvårdsverket redogör i sin årsredovisning för 2013 för ett antal med vägledningar som levererats under året. Verket har dessutom gett löpande vägledning bland annat via mejl och telefon och man deltar även i andra myndigheters vägledningsarbete. Dessutom samverkar man med länsstyrelserna på strategisk nivå och i olika handläggarnätverk och handläggarräffor för att bidra till ett effektivt väglednings- och tillsynsarbete.

Naturvårdsverket har i sin plan för tillsynsvägledning 2013–2015 satt upp ett mål att minst tio procent av myndighetens resurser för tillsynsvägledning ska användas för dessa uppgifter. Verket har också mål för hur nöjda mottagarna av vägledning ska vara. Ytterligare ett mål är att när det kommer ny lagstiftning som berör tillsyn ska verket tillsynsvägleda om åtminstone de viktigaste förändringarna eller nyheterna inom tre månader.⁵⁷

Tillsyns- och föreskriftsrådet menar att syftet med tillsynsvägledningen är att främja, förstärka och utveckla arbetet med den operativa tillsynen och att det är viktigt att myndigheterna verkar för en opartisk och enhetlig rättstillämpning. Rådet relaterar dessa begrepp till rådets definition av likvärdig och effektiv operativ tillsyn:

⁵⁴ 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁵⁵ Naturvårdsverkets årsredovisning för 2013.

⁵⁶ 3 § 1 och 2 styckena förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁵⁷ Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013–2015.

Med en likvärdig och effektiv operativ tillsyn menas att miljöbalken får genomslag på det sätt som lagstiftaren avsett med hjälp av bra arbets-sätt och med så små resurser som möjligt. Detta innebär exempelvis att aktiviteten inom miljöbalksområdet är tillräcklig på alla nivåer, att det finns tillgänglig god tillsynsvägledning, att den operativa tillsynsvägledningen nås av den, att prioriteringar görs, att operativ tillsyn utförs, att de operativa tillsynsmyndigheterna kan tillämpa tillsyns-reglerna och att reglerna tillämpas likartat och att rättspraxis får genomslag.⁵⁸

Kemikalieinspektionen

Enligt miljötillsynsförordningen ska Kemikalieinspektionen ge tillsynsvägledning när det gäller 14 kap. miljöbalken, *Kemiska produkter och biotekniska organismer*, och de EU-förordningar där inspektionen också bedriver tillsyn. Tillsynsvägledningen ska ges i frågor om utsläppande på marknaden, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor samt allmänhetens hantering av sådana produkter, organismer eller varor.⁵⁹ Kemikalieinspektionen tillsynsvägleder till exempel i frågor om hur man bedömer märkningen på förpackningen till en kemisk produkt, om reglerna om barnskyddande förslutning eller kännbar varningsmärkning följs, om säkerhetsdatablad uppfyller reglerna eller om en produkt bör betraktas som ett bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen har även tillsynsvägledning över de regler som gäller varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.⁶⁰

Kemikalieinspektionens ansvar för tillsynsvägledningen inom sitt verksamhetsområde regleras även i inspektionens instruktion.⁶¹ I årsredovisningen för 2013 framhåller Kemikalieinspektionen att eftersom inspektionen bedriver egen operativ tillsyn inom de lagstiftningsområden där de även ska ge tillsynsvägledning, kan de utnyttja sin kunskap om vilka problem som kan finnas vid tillsynen. Detta gör att de kan ge bättre stöd till kommunerna. Inspektionen beskriver sin tillsynsvägledning på följande sätt:

⁵⁸ Utvärdering av tillsynsvägledning avseende Miljöbalken, Tillsyn- och föreskriftsrådet 2007. Se även rapporten Kartläggning av tillsynsvägledningsarbetet, Tillsyns- och föreskriftsrådet 2006.

⁵⁹ 3 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁶⁰ Plan för tillsynsvägledning för åren 2013–2015, Kemikalieinspektionen, Tillsyn 2/13.

⁶¹ 4 § 6 punkten förordningen (2009:947) om instruktion för Kemikalieinspektionen.

Under året har vi etablerat en digital arena som erbjuder stödmaterial och är ett nätverk för inspektörer vid kommuner och länsstyrelser. Nätverket har i dagsläget 485 medlemmar och ska möjliggöra erfarenhetsutbyte, direkt information och underlätta återkoppling på våra insatser för tillsynsvägledning. Kemikalieinspektionen kompletterar muntlig information med skriftliga råd och stöd via webbplatsen och i olika trycksaker. Vi har skickat ut fyra informationsbrev för att upplysa om våra löpande insatser.⁶²

I Kemikalieinspektionens plan för tillsynsvägledning för 2013–2015 anger inspektionen att tillsynsvägledning framförallt innebär att ge stöd och råd inom vägledningsområdet men också att följa upp, utvärdera och samordna den operativa tillsyn som bedrivs av kommuner och länsstyrelser. Kemikalieinspektionen tillsynsvägleder främst i frågor som rör utsättande av kemiska produkter på marknaden. De allra flesta regler som tillsynsvägledningen omfattar är EG-förordningar som är direktverkande i Sverige eller regler som härstammar från EG-direktiv och har införlivats i svensk lagstiftning. Få regler på Kemikalieinspektionens område är av svenskt ursprung.⁶³

Beträffande tillsynsvägledning avseende genteknik delas ansvaret mellan de myndigheter som har det operativa ansvaret för tillsynen.⁶⁴

Havs- och vattenmyndigheten

Enligt tillsynsförordningen ska Havs- och vattenmyndigheten ge tillsynsvägledning i frågor om

1. miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken inom sitt ansvarsområde,
2. vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken,
3. enskilda avlopp enligt 9 kap. miljöbalken,
4. vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, med undantag för frågor om markavvattning,
5. dumpning enligt 15 kap. miljöbalken,

⁶² Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2013.

⁶³ Plan för tillsynsvägledning för åren 2013–2015, Kemikalieinspektionen, Tillsyn 2/13.

⁶⁴ Ansvar för tillsynsvägledningen avseende genetik delas mellan Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk.

6. fiske och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde enligt 6 §, och
7. skydd av grundvatten.⁶⁵

Enligt Havs- och vattenmyndighetens instruktion ska myndigheten särskilt ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.⁶⁶ Av årsredovisningen för 2013 framgår att tillsynsvägledning ges av Havs- och vattenmyndigheten på många olika sätt. För 2013 redovisar myndigheten att man haft handläggartäffar och seminarier och att man i övrigt genomfört tillsynsvägledning genom skrivna vägledningsdokument i rapportform, via myndigheternas webbsida, telefonsamtal och e-postkorrespondens.

Havs- och vattenmyndigheten har i enlighet med miljötillsynsförordningens krav en plan för tillsynsvägledning. Av planen framgår att myndigheten anser att arbetet med att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen är en central och viktig uppgift eftersom det främjar en effektiv och likvärdig operativ tillsyn. Av planen framgår att myndigheten för varje tillsynsområde planerar för såväl skriftligt och muntligt stöd och råd, samordning och samverkan som uppföljning och utvärdering.⁶⁷

Strålsäkerhetsmyndigheten

Enligt miljötillsynsförordningen ska Strålsäkerhetsmyndigheten ge tillsynsvägledning i frågor om verksamheter vid t.ex. fabriker och utsläpp av avloppsvatten, som regleras i strålskyddslagen (1988:220) eller strålskyddsförordningen (1988:293). Myndigheten ska också ge vägledning i fråga om föroreningskador och andra miljöskador orsakade av radioaktiva ämnen.⁶⁸

⁶⁵ 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁶⁶ 5 § 1 punkten förordning (2011:619) om instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁶⁷ Havs- och vattenmyndighetens plan för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område för åren 2012–2015, dnr. 1322-12.

⁶⁸ 3 kap. 14 § miljötillsynsförordningen (2011:13) med hänvisning till 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§ samt 10 kap. miljöbalken.

Länsstyrelserna

Som framgått ovan ska länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår också att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Som framgått ovan har länsstyrelsen en skyldighet att ha en plan för tillsynsvägledning som ska omfatta en period om tre år. Naturvårdsverket har gjort en utvärdering av länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner för åren 2009–2012.⁶⁹ Av rapporten framgår att länen arbetade aktivt med att fånga in kommunernas behov av vägledning, men Naturvårdsverket efterfrågade större samverkan mellan länen när tillsynsvägledningsplanerna togs fram. Man menade också att utvärdering och uppföljning borde få en större plats i planerna.

Statskontoret analyserade 2014 på regeringens uppdrag den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet.⁷⁰ I rapporten pekar Statskontoret på att ansvarsgränserna mellan länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning i vissa fall är otydliga. Statskontoret bedömer att de oklarheter som finns i stor utsträckning beror på att länsstyrelsernas vägledningsansvar är otydligt reglerat.

Kommunerna

Vissa centrala myndigheter ger tillsynsvägledning till kommunerna via länsstyrelserna, medan andra ger tillsynsvägledning direkt till kommunerna. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten försöker exempelvis i huvudsak gå via länsstyrelserna, medan Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket vänder sig direkt till kommunerna i sin vägledning. Förklaringen till dessa skillnader kan till största delen sökas i länsstyrelsernas varierande tillsynskompetens på olika områden. På områden där länsstyrelserna inte har eget operativt tillsynsansvar, exempelvis vissa kemikaliefrågor och hälsoskyddsfrågor har länsstyrelserna svårare att ge tillsynsvägledning och de centrala myndigheterna väljer därför att ge vägledning direkt till kommunerna.⁷¹

⁶⁹ Länsstyrelsernas fleråriga tillsynsvägledningsplaner, Rapport 5970, Naturvårdsverket juni 2009.

⁷⁰ Vägledning till en bättre tillsyn, Statskontoret 2014:17.

⁷¹ Vägledning till en bättre tillsyn, Statskontoret 2014:17.

9 Miljöforskningens tillgänglighet

Enligt våra direktiv ska vi kartlägga ansvarsfördelningen mellan Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) samt stiftelserna Stockholms internationella miljöinstitut (SEI), IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet (IIIIEE), Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL). Vi har presenterat kartläggningen i vårt delbetänkande.

Av direktiven framgår explicit att vi inte ska behandla forskningsrådets organisation. I övrigt nämns inte miljöforskning i våra direktiv.

Under utredningsarbetet har vi fått klart för oss att det finns utbredda önskemål om att miljöforskningen ska bli mer tillgänglig och att den i högre grad ska kunna implementeras i praktiskt miljöarbete. I detta avsnitt behandlar vi frågor som rör miljöforskningen ur denna synvinkel.

9.1 Nyttiggörande av forskning

I propositionen *Forskning och innovation* framhåller regeringen att det är avgörande för tillväxt och välfärd och en hållbar samhällsutveckling, såväl i Sverige som globalt, att forskningsbaserad kunskap kommer samhället till nytta, eftersom sådan kunskap utgör nyckeln till en stärkt innovationsförmåga.¹

Regeringen understryker att det är avgörande för tillväxt och välfärd att forskningsbaserad kunskap kommer samhället till nytta, bl.a. genom att den ger upphov till innovationer som möter behov

¹ Prop. 2012/13:30.

och efterfrågan i samhället. Nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap är av värde för såväl privata som offentliga verksamheter. Innovationer stärker det svenska näringslivets konkurrenskraft och kan göra det möjligt att finna lösningar på de globala samhällsutmaningarna. Regeringen menar vidare att nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap bidrar till utveckling av och effektivitet i offentligt finansierade verksamheter. Genom ett ökat samarbete mellan universitet och högskolor, myndigheter, näringsliv, forskningsfinansiärer och det övriga samhället kan effektiviteten i detta nyttiggörande förbättras.

9.1.1 Universitetens och högskolornas uppgifter

I högskolelagen föreskrivs att det i universitetens och högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan ska komma till nytta.²

I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* gjorde regeringen bedömningen att det behövdes stödresurser för att lärosätena skulle kunna nyttiggöra sina forskningsresultat. Regeringen menade att alla lärosäten bör ges goda förutsättningar att verka för att forskningsresultat som kommit till vid högskolan kommer till nytta, antingen genom en egen funktion eller genom avtalade samarbeten med andra. I propositionen presenterades en satsning på innovationskontor för att forskningsresultat skulle komma till nytta.³ Innovationskontor är särskilda servicefunktioner för forskare som uppnått eller närmar sig ett forskningsgenombrott och vilkas forskning bedöms kunna kommersialiseras. Innovationskontor finns vid alla universitet i Sverige.

9.1.2 Förvaltningsmyndigheterna och forskningen

År 2012 kartlade en utredare omfattningen och inriktningen av forskning och utveckling som bedrivs vid statliga myndigheter. Utredningens huvuduppgift var att kartlägga kvalitetssäkringen av forsk-

² 1 kap. 2 § 2 stycket högskolelagen (1992:1434).

³ Prop. 2008/09:50.

ningsverksamheten vid statliga myndigheter och föreslå de förbättringar som kan behövas. Utredarens slutsats var att kvalitetssäkringen höll en hög eller åtminstone tillfredsställande nivå vid så gott som alla myndigheter. Utredaren menade dock att spridningen av forskningsresultaten är en fråga som i högre grad bör uppmärksammas. Utredaren menade att det är en fråga av stor vikt för att befästa och öka allmänhetens förtroende för forskning. Utredaren menade också att myndigheterna hade ett stort ansvar för detta.⁴ Betänkandet behandlades i propositionen om forskning och innovation men spridningen av myndigheternas forskningsresultat behandlades inte uttryckligen.⁵

I vårt delbetänkande ger vi en beskrivning av myndigheternas och organisationernas forskningsverksamhet och deras ansvar för att informera om och sprida resultatet av den egna verksamheten och av forskningsresultat. Nedan redovisas några av dessa uppgifter, men för en komplett bild hänvisar vi till delbetänkandet.⁶

De sex förvaltningsmyndigheterna som pekas ut i våra direktiv har samtliga någon uppgift i sin instruktion som är relaterad till forskning. Det kan vara att främja, ta initiativ till, finansiera eller bedriva forskning. För Formas del är forskningsfinansiering myndighetens huvuduppgift men för de övriga fem myndigheterna är det en av många andra uppgifter.

Naturvårdsverket ska finansiera miljöforskning av hög kvalitet för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete. Naturvårdsverket ska dessutom inom sitt ansvarsområde särskilt göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda. Inom verket finns Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som ska bidra med kunskap i delar av det internationella arbetet. På anslaget 1:5 Miljöforskning som disponeras av Naturvårdsverket finns 75 990 000 kronor för 2015.⁷

Havs- och vattenmyndigheten ska inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i bered-

⁴ Betänkande av Utredningen om Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter (SOU 2012:20).

⁵ Prop. 2012/13:30.

⁶ SOU 2014:66, Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning, delbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

⁷ Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 20, bet. 2014/15:MJU1, rskr.2014/15:87).

ningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets arbete. Havs- och vattenmyndigheten ska göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda. Havs- och vattenmyndigheten disponerar anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Under 2014 användes 33 miljoner kronor till forskning och utveckling.⁸

Kemikalieinspektionen ska bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingssamarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Under 2014 använde Kemikalieinspektionen 1 148 000 kronor av sitt förvaltningsanslag till forskningsverksamhet.⁹

Strålsäkerhetsmyndigheten ska bidra till att nationell kompetens för dagens och framtidens behov utvecklas inom myndighetens verksamhetsområde. Därför ska Strålsäkerhetsmyndigheten bland annat ta initiativ till forskning. Inom Strålsäkerhetsmyndigheten finns även Nämnden för forskningsfrågor som ska bistå myndigheten med omvärldsanalyser och utvärdering av myndighetens forskning och utveckling. På anslaget 3:1 Strålsäkerhetsmyndigheten finns 68 000 000 kronor som Strålsäkerhetsmyndigheten disponerar för forskning.¹⁰

SMHI ska bedriva tillämpad forskning och utveckling inom meteorologi och klimatologi och får bedriva tillämpad forskning och utveckling inom hydrologi och oceanografi. SMHI ska inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. SMHI ska producera, sammanställa och förmedla information och kunskap om klimatförändringar och klimatanpassning. SMHI använde 29 miljoner kronor till forskning och utveckling under 2014.¹¹

Formas uppgift är att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Den forskning som Formas stödjer ska vara av högsta vetenskapliga kvalitet och av relevans för Formas ansvarsområden. Formas ska nyttiggöra forskningsresultaten och främja en hållbar utveckling i samhället, främja och ta initiativ till veten-

⁸ Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 16.

⁹ Tidredovisning från Kemikalieinspektionen för 2014.

¹⁰ Regeringsbrev för Strålsäkerhetsmyndigheten, 2014-12-22, M2014/2957/S, M2014/2972/S.

¹¹ Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 16.

skaplig publicering, och ansvara för kommunikation om forskning och forskningsresultat samt till popularisering av den forskning som finansieras av rådet. För 2015 disponerar Formas inom utgiftsområde 20 anslag 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning på 632 863 000 kronor. Inom utgiftsområdet 23 disponerar Formas anslag 1:25 Forskningsrådet för miljö areella näringar och samhällsbyggande: forskning och samfinansierad forskning på 515 700 000 kronor.¹²

9.1.3 Öppen tillgång till vetenskaplig information

Europeiska kommissionen har tagit initiativ till att bygga upp flera forskningsinfrastrukturer för att underlätta och möjliggöra tillgängliggörandet av forskningsdata. Sverige är medlem i flera av infrastrukturerna, och svenska forskare får på så sätt tillgång till dessa och kan påverka arbetet med att bygga upp och driva dem.

Vetenskapsrådet har redovisat ett regeringsuppdrag att utarbeta riktlinjer om öppen tillgång till vetenskaplig information. Grundprincipen i de föreslagna nationella riktlinjerna är att vetenskapliga publikationer och konstnärliga verk samt forskningsdata som ligger till grund för vetenskapliga publikationer som är resultatet av offentligt finansierad forskning, ska vara öppet tillgängliga.¹³

9.2 Miljöforskningen

I vårt delbetänkande redovisade vi en uppskattning att den totala offentligt finansierade miljöforskningen uppgick till omkring tre miljarder kronor 2014. Miljöforskningen bedrivs vid eller finansieras av myndigheter och stiftelser under Miljödepartementet, under andra departement samt vid universitet och högskolor och för varje grupp motsvarar volymen omkring en miljard kronor. Förutom den nationella forskningen bedrivs miljöforskning inom FN, EU:s ramprogram för forskning och innovation, Horisont 2020, och därutöver i flertalet av världens länder.

¹² Utgiftsområde 20 avser allmän miljö- och naturvård och utgiftsområde 23 areella näringar, landsbygd och livsmedel.

¹³ Förslag till nationella riktlinjer för öppen tillgång till vetenskaplig information, Vetenskapsrådet 2015.

Enligt en rapport från Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) är en stor del av miljöforskningen relevant för samhället. Det finns emellertid, enligt gjorda utvärderingar, ett behov av att utveckla metodiken för att överföra forskningsresultaten till de potentiella användarna för att säkra att forskningsresultaten verkligen kommer till användning och nytta. Formas menar att det är angeläget att öka insatserna så att svenska forskningsresultat ska kunna leda till kommersialisering. Formas pekar också på att miljöforskningen har många roller i miljöarbetet utöver att generera ny kunskap:

Viktiga uppgifter i samhället är att mäta, övervaka och värdera miljötillståndet samt att ge stöd för beslutsfattare i policyarbete och information till samhället. Miljöforskningen förväntas också leda till kommersialisering av nya produkter och att effektivisera och utveckla offentlig verksamhet.¹⁴

Av avsnitt 3 i detta betänkande framgår också behovet av forskning om styrmedel i samt effekter och organisering av miljöpolitiken.

9.2.1 Miljöforskningsberedningen

Miljöforskningsberedningen inrättades 2012 som en arena för dialog mellan miljöministern och vetenskapssamhället. Genom att arrangera möten, seminarier och ta initiativ till utredningar ska beredningen bidra med vetenskaplig kunskap för det miljöpolitiska arbetet samt till en klagörande debatt inom olika områden.¹⁵

I Miljöforskningsberedningens rapport *Miljöpolitikens spelplan*, beskriver beredningen forskningens centrala betydelse:

Produktionen av vetenskapliga resultat blir allt mer omfattande. Och resultaten, vilka metaforiskt kan betraktas som pusselbitar, blir samtidigt allt mindre och pusslets totala storlek blir allt större. Problemet är inte bara brist på pusselbitar utan att för få lägger pusslet; vi får allt svårare att hantera det vi i någon mening redan vet. Detta är särskilt tydligt inom miljöområdet där pusslet ofta består av bitar från skilda discipliner, som naturvetenskap, humaniora och teknik. Det räcker alltså inte med en stark forskning, vi måste också ha institutioner och orga-

¹⁴ Analys av miljöforskningen och förslag till forskningsstrategi 2011–2016, Formas, Rapport R4:2011.

¹⁵ Tilläggsdirektiv till Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) – Miljöforskningsberedningen (dir. 2011:67).

nisationer som gör synteser och äger kompetens att ställa samman resultaten så de blir tillgängliga för miljöarbetet och miljöpolitiken.¹⁶

Beredningen framhåller att såväl forskning som miljöövervakning är viktiga för miljöpolitiken och att detta sannolikt kommer att förstärkas i takt med att miljöproblemen blir alltmer komplexa och globala. Miljömyndigheterna kommer att behöva en solid kunskapsförsörjning för att möta problemen och för att kunna hävda miljöintresset mot andra samhällsintressen.

Forskarna i beredningen menar att trots goda ambitioner och trots ett ständigt växande antal styrmedel har miljöpolitiken en verkningskraft som fortfarande är otillräcklig. Man menar att det rentav finns tecken som tyder på att miljöpolitikens möjligheter att påverka utvecklingen har avtagit under senare år. Det behövs mer kunskap som kan knyta samman det som är känt om miljöns egenskaper och funktionssätt med kunskap om samhällen, kulturer, företag och olika drivkrafter för mänskligt beteende så att politik och åtgärder kan ges ett kraftfullare stöd och bättre idéer. Detta i sin tur förutsätter inte bara att den redan existerande kunskapsbasen vidmakthålls och utvecklar de redan existerande kunskapsbaserna utan också att de eftersatta kunskapsområdena inom främst humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning kan stärkas.

Forskarna framhåller också att universitet, forskningsfinansiärer och breda grupper inom miljörelser, internationella organisationer, näringsliv och myndigheter uttrycker behov av en bredare sammansatt kunskap för att underlätta miljövänligt beteende och beslutsfattande. Också inom forskarsamhället självt finns en aktiv rörelse som bland annat syns i form av fler och fler samarbeten mellan olika kategorier av forskare med fler samförfattade artiklar där naturforskare, samhällsforskare och humanister arbetar tillsammans.

Forskarna i Miljöforskningsberedningen anser att det finns ett behov av att bredda miljöpolitikens kunskapsbas liksom kunskapens spridning i hela samhället. En bred och djup kunskap om miljön bland allmänheten, företag och organisationer är dessutom nödvändig för att ge legitimitet åt en aktiv miljöpolitik.

¹⁶ Miljöpolitikens spelplan, rapport från Miljöforskningsberedningen, oktober 2014.

9.3 Exempel från annan verksamhet

Enligt våra direktiv ska vi lyfta fram goda exempel när det gäller myndighetsstrukturer och organisation inom andra verksamhetsområden i komplexa myndighetsstrukturer. Nedan presenterar vi två exempel på myndigheter som har i uppgift att bl.a. sammanställa forskningsresultat. Vi presenterar också det råd inom Mistra som har i uppgift att utvärdera forskningsresultat inom miljöområdet.

9.3.1 Statens beredning för medicinsk utvärdering

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) bildades genom ett regeringsbeslut i juni 1987, med uppgift att utvärdera såväl ny som befintlig medicinsk teknik.¹⁷ Syftet med beredningen beskrevs i den utredning som föregick beslutet:

- att skapa utrymme för och påskynda införandet av ny teknologi som är effektivare och säkrare och kan ersätta eller komplettera tidigare metoder,
- att rannsaka etablerade metoder och utmönstra de som är ineffektiva eller saknar nytta,
- att motverka utbredd användning av nya metoder som inte är vetenskapligt allsidigt prövade och vars ekonomiska konsekvenser är okända.¹⁸

Enligt SBU:s nu gällande instruktion har beredningen till uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpade och nya medicinska metoder i hälso- och sjukvården ur medicinskt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv. SBU ska sammanställa utvärderingarna på ett enkelt och lättfattligt sätt och sprida dem så att vårdgivare och andra berörda kan tillägna sig kunskapen. Myndigheten ska kontinuerligt utveckla sitt arbete med att sprida utvärderingarna så att dessa tillämpas i praktiken och leder till önskade förändringar inom hälso- och sjukvården.

¹⁷ Beredningens namn var ursprungligen Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik.

¹⁸ Utvärdering av medicinskt handlande – förslag om nationell samordning, Rapport avgiven av en arbetsgrupp inom socialdepartementet (1986-06-06).

SBU ska också systematiskt identifiera, aktivt föra ut kunskap om samt utvärdera behandlingsmetoder i vården, vars effekter det saknas tillräcklig kunskap om.¹⁹

9.3.2 Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet startade sin verksamhet den 1 januari 2015. Enligt sin instruktion ska institutet bidra till att de som är verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.

Enligt instruktionen ska Skolforskningsinstitutet

1. validera forskningsresultat inom området med avseende på kvalitet och relevans,
2. systematiskt sammanställa forskningsresultat med god vetenskaplig kvalitet och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet,
3. sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet,
4. identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktikinära forskning saknas,
5. utlysa medel för praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas, och
6. fördela medel till praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.²⁰

9.3.3 Mistras råd för evidensbaserad miljövard – EviEM

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) är en forskningsstiftelse som bildades av löntagfondsmedel 1994.²¹ Mistras råd för evidensbaserad miljövard (EviEM) inledde sin verksamhet i januari

¹⁹ Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk utvärdering.

²⁰ Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

²¹ Vi har beskrivit Mistra och Mistras uppdrag i vårt delbetänkande SOU 2014:66, Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning.

2012. Genom systematiska utvärderingar av forskningsresultat inom miljöstrategiskt viktiga områden ska EviEM förbättra beslutsunderlaget för det svenska miljöarbetet. På så sätt ska rådet bidra till att miljövärden så långt som möjligt blir evidensbaserad, dvs. står på bästa möjliga vetenskapliga grund.

EviEM består av ett sekretariat, knutet till Kungl. Vetenskapsakademien i Stockholm, och styrs av en exekutivkommitté med internationella och svenska forskare, experter och beslutsfattare inom miljöområdet. EviEM styrs av en fristående exekutivkommitté och domineras av forskare och utvärderingsexperter från flera olika länder. EviEM har ett sekretariat med fem anställda. Mistra finansierar verksamheten med 66 miljoner kronor under åren 2012–2017.

Beslutet att bilda Mistra föregicks av en utredning. Behovet av ett råd beskrivs på följande vis.

De senaste årens allt större intresse för miljöfrågorna, inte minst människans påverkan på klimatet, har också sett en allt mer intensiv efterfrågan från allmänhet, medier och beslutsfattare på forskningsresultat. [...] I ett samhällsklimat där miljövetenskapliga forskningsresultat är alltmer efterfrågade, behövs aktuella och kritiska kunskapsöversikter som samlar oberoende studier utförda med olika metoder inom ett visst område.²²

Gruppen pekade på risken för en intressekonflikt mellan omvärldens krav på snabba och entydiga forskningsresultat, och den vetenskapliga processens krav på evidens och faktagranskning.

I rapporten definierades också rådets framtida uppgifter. Enligt förslaget skulle rådet ha följande huvuduppgifter:

- identifiera och systematiskt sammanställa forskningsresultat inom miljöstrategiskt viktiga områden enligt de beslut som fattas av rådets styrelse,
- analysera forskningsresultat och fastställa resultatens evidensstyrka,
- föra ut vetenskapligt belagda forskningsresultat och slutsatser till användare och beslutsfattare,
- utveckla metoder för miljövetenskaplig utvärdering, särskilt inom samhälls- och tvärvetenskaplig forskning.

²² Förslag om inrättande av Mistra Council for Environmental Evaluation, Gruppens förslag 2011-03-04.

EviEM förtydligar behovet av den egna verksamheten genom att peka på att det varje år investeras över 100 miljarder kronor i svensk miljövård. Alla är med och betalar – staten, kommunerna, företagen och hushållen. EviEM menar att många beslut fattas inom svensk och utländsk miljövård på grundval av rutiner och traditioner snarare än forskningsresultat. En del metoder kan vara föråldrade och ineffektiva, andra kan vara nya men otillräckligt granskade. Ändå kan det finnas mängder av forskningsrön som skulle kunna vara miljövårdens beslutsfattare till hjälp – om de bara nådde dit. Dagens miljöforskning är så omfattande att det i praktiken är svårt eller omöjligt för såväl miljövårdstjänstemän som miljöpolitiker att få överblick över all kunskap som tagits fram.²³

EviEM ger inga rekommendationer för hur utvärderingsresultaten ska omsättas i råd och rättesnören för det praktiska miljöarbetet. Den uppgiften lämnas till beslutsfattare inom exempelvis regeringen, statliga myndigheter, kommuner och företag och till opinionsbildare inom intresseorganisationer och media.

²³ EviEM:s affärsplan för en fortsatt och utökad verksamhet 2018-2022.

10 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Vattenmyndigheterna bildades i augusti 2004 för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.¹ Vattenmyndigheternas uppgift är att bevara och förbättra vattnets beskaffenhet.

I detta avsnitt redogör vi för vattenmyndigheternas verksamhet och organisation.

10.1 Vattenadministrationen växer fram

Regeringen presenterade den nuvarande strukturen för vattenadministrationen i propositionen *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Genom riksdagens beslut våren 2004 delades Sverige in i fem vattendistrikt för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. I varje vattendistrikt skulle regeringen utse en länsstyrelse att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Vattenmyndigheten skulle enligt regeringens proposition ha huvudansvar för tillämpningen av EU:s ramdirektiv för vatten inom respektive vattendistrikt.²

Som skäl för förslaget att knyta vattenförvaltningen till länsstyrelserna anförde regeringen följande:

En av utgångspunkterna för svenska myndigheters miljövårdsarbete är ett integrerat arbetssätt. Ett miljöarbete med denna inriktning ger möjligheter att beakta skilda miljöfrågors ömsesidiga beroende och påver-

¹ EGT L 327, 22.12 2000, s. 1, Celex 32000L0060.

² Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (prop. 2003/04:2, bet. 2003/04:MJU17, rskr. 2003/04:56).

kan. På så sätt kan mållkonflikter i miljöarbetet lättare urskiljas och avvägningar göras mellan olika mål. Frågor som rör luft, mark och vatten måste kunna bedömas i ett sammanhang eftersom förändringar i dessa miljöer oundvikligen påverkar varandra. Regeringen anser att en viktig förutsättning för att nå de nationella miljökvalitetsmålen är att arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten infogas i övrigt miljöarbete. Miljöfrågor för vatten kan inte ses separat utan är en del av helheten i svenskt miljöarbete. [...]

Den myndighetsstruktur som i dag hanterar miljöfrågor är väl inarbetad och en naturlig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Det arbete som utförs av centrala myndigheter, länsstyrelser, miljödomstolar, kommuner, vattenvårdsförbund och flera andra bör fortsätta.

Regeringens slutsats var alltså att den bästa organisatoriska lösningen var att en länsstyrelse i varje distrikt skulle utses till vattenmyndighet. För varje vattenmyndighet skulle regeringen utse en styrelse – en vattendelegation – för att i vattendistriktet ansvara för uppgifterna som vattenmyndighet. I övrigt skulle dessa länsstyrelser samlade kompetens ställas till förfogande för vattenmiljöförvaltningen. Övriga länsstyrelser skulle biträda vattenmyndigheterna i deras arbete.

10.1.1 Vattenmyndigheternas uppgifter

Enligt 5 kap. 11 § miljöbalken ska en länsstyrelse i varje vattendistrikt vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Vattendistriktens utbredning framgår av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Av förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktionen framgår vilka länsstyrelser som är vattenmyndigheter:

- länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt,
- länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt,
- länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt,
- länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt,
- länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt.

Vattenmyndigheternas uppgifter framgår av förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. I korthet innebär regleringen att vattenmyndigheterna bl.a. har i uppgift att

- fastställa kvalitetskrav för yt- och grundvattenförekomster i vattendistriktet,
- upprätta förvaltningsplan och åtgärdsprogram för vattendistriktet,
- upprätta register över skyddade områden,
- upprätta och genomföra miljöövervakningsprogram,
- lämna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten som de behöver för vidare rapportering till EU-kommissionen (t.ex. förvaltningsplan och åtgärdsprogram).

Enligt förordningen ska vattenmyndigheterna planera sitt vattenkvalitetsarbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor av större betydelse för vattenkvaliteten ska myndigheten samråda med de och enskilda som berörs av beslutet.³

10.1.2 Vattendelegationernas uppgifter

Av länsstyrelsernas instruktion framgår att det ska finnas en särskild vattendelegation för varje vattenmyndighet.⁴ Delegationernas övergripande uppgift är att genomföra EU:s vattendirektiv på regional nivå. Det är delegationen som fattar beslut om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer.

Vattendelegationen får överlåta åt länsstyrelsen – eller åt annan länsstyrelse i vattendistriktet – att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram samt genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden och fatta beslut i

³ 2 kap 4 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

⁴ 24 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt. Vattendelegationen får dock inte överlåta åt länsstyrelsen att fatta beslut om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. I administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön fattar länsstyrelsen beslut.

Ledamöterna i vattendelegationerna utses av regeringen. Delegationerna ska bestå av högst elva ledamöter som ska vara sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga. De övriga sakkunniga kan t.ex. vara forskare, representanter för kommuner, näringslivet, miljöorganisationer och för de politiska partierna.⁵ Landshövdingen vid den länsstyrelse som är vattenmyndighet ska vara delegationens ordförande.

Övriga länsstyrelser inom distriktet ska biträda vattenmyndigheten. Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett beredningssekretariat för att biträda i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

10.1.3 Vattenrådets arbete

Vattenråd är ett lokalt forum för frivillig samverkan inom ett eller flera avrinningsområden mellan alla som är intresserade av vattenfrågor. Tanken är att utgå från vattnets väg och inte inskränkas av administrativa gränser. Även myndigheterna kan lyfta frågor där man vill ha delaktighet av ett vattenråd. Vattenråden hanterar frågor som rör såväl ytvatten, grundvatten som kustvatten.

I vattenråden ingår representanter för bland annat kommuner, skogs- och gruvnäringen, energibolag, branschorganisationer, ideella intresseföreningar och privatpersoner. Den som vill bilda ett vattenråd kan söka medel från vattenmyndigheten för arbetet med att starta ett vattenråd. Det blivande vattenrådet kan därefter ansöka om ett årligt bidrag från vattenmyndigheten.

Uppgifter för vattenråden är inte reglerade i någon författning men kan bl.a. omfatta att:

- fånga upp lokal kunskap och synpunkt om hur vattnen mår,
- var det finns problem,

⁵ www.vattenmyndigheterna.se, 2015-03-03.

- hur övervakningsprogrammen kan kompletteras,
- var det finns motsättningar,
- olika verksamheters förutsättningar,
- information om samhällsutvecklingen och
- lämna förslag på var man ska börja med åtgärder och hur de kan genomföras.⁶

10.2 Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet. De ska bland annat övervaka tillståndet i länets vatten och utöva tillsyn över verksamheter med koppling till vatten, t.ex. vattenkraftverk och industrier med utsläpp till vatten. Länsstyrelserna har ett ansvar för genomförandet av åtgärder inom vattenförvaltningen inom respektive län.

Varje länsstyrelse har ett beredningskansli med uppgift att hjälpa vattenmyndigheten att genomföra vattenförvaltningsförordningen. Beredningskansliet sköter en stor del av det operativa arbetet, dvs. de bedömer vattnets status, samtalar med verksamhetsutövare, tar fram förslag till åtgärder m.m. De ska, tillsammans med vattenmyndigheterna, ta fram kunskapsunderlag och lämna förslag till miljökvalitetsnormer, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för alla avrinningsområden. Arbetet ska genomföras i dialog med kommuner och med lokala vattenintressenter, t.ex. vattenråd.

Länsstyrelsen ska i sitt arbete med vattenförvaltningen

- hjälpa till att samordna vattenförvaltningen i distriktet,
- stötta och medverka till bildandet av vattenråd,
- stödja vattenmyndigheten med att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram,
- samordna och genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakningsprogram i distriktets delområden.⁷

⁶ www.vattenmyndigheterna.se, 2015-03-03.

10.3 Havs- och vattenmyndigheten bildas

I september 2009 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som skulle ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.⁸

10.3.1 Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

Huvudförslaget från *Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor* var att strukturen för vattenmyndigheternas ansvarsområden skulle behållas.⁹ Utredningen pekade på att länsstyrelserna har viktiga uppgifter i det samlade miljöarbetet på regional nivå, med en rad verksamheter som är nära kopplade till vatten och anknytande miljöfrågor.

Utredaren gjorde bedömningen att en förutsättning för fortsatta fristående och regionalt knutna vattenmyndigheter var att en central myndighet bildades. En sådan myndighet skulle kunna möjliggöra en tillräcklig styrning och enhetlighet i det framtida havs- och vattenmiljöarbetet. Den centrala myndigheten måste tillräckligt kraftfullt kunna inrikta verksamheten med hjälp av föreskrifter och olika typer av tillsynsvägledning.

Utredaren presenterade också ett alternativ till att behålla vattenmyndigheterna. Det alternativa förslaget innebar en centralisering av vattenmyndigheterna där de fem vattenmyndigheterna med kansliresurser och vattendelegationer överfördes till den nya myndigheten och att länsstyrelserna i de fem berörda länen upphörde att vara vattenmyndigheter. De skäl som talade för detta alternativ var enligt utredaren att det då skulle bli en tydligare samordning av havs- och vattenmiljöfrågorna. Utredaren pekade också på att en tidigare utredning visat att det fanns svårigheter att stärka vattenmyndig-

⁷ Beskrivningen bygger på en rapport till Miljömålsberedningen, Rapport från expertgruppen om en sammanhållen och hållbar vattenpolitik, 2013-09-27 och på www.vattenmyndigheterna.se, 2013-03-05.

⁸ Dir. 2009:64.

⁹ SOU 2010:8, En myndighet för havs- och vattenmiljö, betänkande av Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

heternas ställning eftersom de var organisatoriskt kopplade till länsstyrelserna.¹⁰ Utredaren hänvisade också till en rapport som visat att det fanns behov av att ge vattenarbetet en tydlig organisation och tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer och olika nivåer.¹¹

Vidare menade utredaren att om en samlad myndighetslösning skulle väljas för vattenmyndigheternas arbete kunde det vara svårt att ange skäl för att behålla vattendelegationerna. I stället talade åtskilligt för att låta den nya myndighetens ledning fastställa formerna för hur beslut skulle fattas i organisationen. Med tanke på behovet av beredning och förankring i anslutning till de definierade vattendistrikten samt utredningsdirektivens och EG-direktivets utformning, menade utredaren att det fanns skäl att redan i myndighetens instruktion föreskriva om att det ska finnas råd eller motsvarande organ som bereder och lägger förslag till beslut som rör vattendistrikten.

Utredaren ansåg vidare att det stod klart att vattenmyndigheternas ställning var otydlig. De kunde genom sin benämning uppfattas som självständiga "myndigheter" men trots att de var verksamhetsmässigt och organisatoriskt inordnade i berörda länsstyrelserns övriga arbete. Det faktum att begreppet "vattenmyndighet" användes i lagstiftningen, utan att avse en självständig förvaltningsmyndighet, bidrog enligt utredaren till otydligheten. Utredaren menade att det borde övervägas om benämningen "vattenmyndigheter" skulle avvecklas för att undvika otydligheter vad avsåg självständigheten.

10.3.2 Beslut om en ny nationell myndighet

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik menade regeringen att det för att uppnå en sammanhållen, effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning, fanns behov av en central

¹⁰ SOU 2008:48, En utvecklad havsmiljöförvaltning, betänkande av Havsmiljöutredningen. Utredningen menade att organisation med fem vattenmyndigheter som delar av länsstyrelsernas organisation och med avsaknad av formell samordning gav en otydlig bild gentemot omvärlden. Det riskerade enligt utredaren dessutom att skapa ineffektivitet i genomförandet. Utredningen föreslog därför att en översyn av vattenförvaltningens organisation skulle genomföras snarast.

¹¹ 2008/09: RFR3 Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet.

förvaltningsmyndighet som skulle tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor.¹²

Regeringens målsättning med en sådan myndighet var att den skulle skapa ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna. I centrum stod bl.a. ett samlat genomförande av EU:s marina direktiv, ramdirektivet för vatten, Östersjösamarbetet och miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Ett rikt växt- och djurliv* samt *Levande sjöar och vattendrag*.

Havs- och vattenmyndigheten bildades den 1 juli 2011. Myndigheten fick det samlade ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Enligt sin instruktion ska myndigheten samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.¹³ Havs- och vattenmyndighetens ansvar i vattenförvaltningen består främst av samordning, vägledning samt rapportering till EU-kommissionen.

I vårt delbetänkande presenteras Havs- och vattenmyndighetens uppgifter utförligt.¹⁴

10.4 Miljömålsberedningen om vattenmyndigheterna

I juni 2014 lämnade miljömålsberedningen ett delbetänkande med förslag till en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning och hållbar vattenpolitik.¹⁵ I delbetänkandet gjorde beredningen bedömningen att ansvarsfördelningen på havs- och vattenmiljöområdet borde ses över. Beredningen motiverade sitt ställningstagande på följande sätt:

Vattenförvaltningens organisation med regionala vattenmyndigheter och vattendelegationer kopplade till länsstyrelserna har inneburit att en ny regional nivå införts i strukturen för hantering av vattenrelaterade miljöfrågor. Vi bedömer att denna ordning har skapat en oklarhet om vem som gör vad i vattenförvaltningen. Det är också en

¹² Prop. 2008/09:170.

¹³ 5 § 4 punkten förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁴ SOU 2014:66.

¹⁵ Miljömålsberedningen är en parlamentarisk kommitté med uppgift att ge regeringen förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom politiskt prioriterade områden i dialog med relevanta samhällsaktörer. Direktiv 2010:74 samt tilläggsdirektiv 2010:135, 2011:50, 2011:91, 2012:95, 2014:110 och 2014:165.

ordning som avviker från den som gäller för havsmiljöförvaltningen, vilket skapar svårigheter att få till samordningen mellan förvaltningsprocesserna. Det finns även en otydlighet när det gäller vattenmyndigheternas ställning, eftersom vattenmyndigheternas kanslier kan uppfattas som självständiga ”myndigheter” trots att de både verksamhetsmässigt och organisatoriskt ingår i berörda länsstyrelser.¹⁶

Miljömålsberedningen pekar på att konstruktionen med självständiga vattendelegationer innebär att beslutsgången avviker från det normala inom statlig förvaltning. När självständiga organ inrättas efter regeringsbeslut riskerar ansvaret att bli otydligt och det minskar den eller de berörda myndigheternas möjligheter till styrning av den egna verksamheten.

Miljömålsberedningen anser att dagens vattendelegationer inte har den överblick som krävs för att kunna fatta de principiella beslut som behövs. Inom åtgärdsarbetet behöver de nationella miljömålen och berörda direktiv hanteras samlat och det krävs ofta avvägningar mellan olika nationella mål. Detta skulle kunna lösas genom att beslutsmandatet förs över till nationell nivå, vilket också kan ge bättre förutsättningar för samordning med andra nationellt ansvariga myndigheter och organisationer.

Beredningen hänvisar i betänkandet till Miljömyndighetsutredningens uppdrag att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet.

¹⁶ SOU 2014:50 Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten, delbetänkande av Miljömålsberedningen.

11 Våra överväganden och förslag

Vi har uppfattat våra direktiv så att våra förslag ska ta sin utgångspunkt i förvaltningspolitiska överväganden. Vi lämnar inga förslag om miljöpolitikens innehåll eller inriktning. Vi har utgått från regeringens ställningstaganden i våra direktiv:

Fokus för de senaste årens reformer inom statsförvaltningen har varit att klargöra statens roll och uppgifter, effektivisera resurser, sätta medborgare och företag i centrum samt att förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna.¹

Utöver dessa generella förvaltningspolitiska principer har vi också försökt beakta de särskilda förutsättningar som gäller för miljöpolitiken och som vi redovisar i avsnitt 3 i detta betänkande.

11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Vi föreslår att: Regeringen tar bort uppgiften att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås i förordningarna med instruktion för de 26 myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet samt länsstyrelseinstruktionen. Förutsatt att instruktionen inte redan innehåller sådana uppgifter, bör regeringen i instruktionerna för dessa myndigheter, länsstyrelserna och övriga relevanta myndigheter i stället formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå det av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljökvalitetsmålen.

¹ Dir. 2013:101.

Vi föreslår att: Regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) som behandlar myndighetsledningens verksamhetsansvar inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Regeringens ambition har varit att de nationella miljökvalitetsmålen – i en modern samhällsövergripande mål- och resultatstyrningsprocess – skulle göra miljöarbetet mer målinriktat och effektivt.²

Vi konstaterar att de statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter och roller i miljöarbetet och miljömålssystemet har förändrats och utvecklats över tiden. Samtidigt som miljömålssystemet i sig har utvecklats har regeringen gett uttryck för hur miljömålen ska användas i styrningen på den övergripande nivån och i myndighetsstyrningen. I takt med att den statliga myndighetsstrukturen förändrats och myndigheter ombildats, slagits samman, nybildats och avvecklats har även miljömålsmyndigheter lagts ner och miljömålsmyndigheter har nybildats. Vissa myndigheter har ”kommit och gått” i systemet medan andra har funnits med sedan miljömålssystemet infördes 1999. De myndighets-specifika uppgifterna inom ramen för miljömålssystemet har varierat över åren. Miljömålen i sig har förändrats liksom bedömningsgrunderna för måluppfyllelse.

Även regeringens generella förvaltningspolitiska regelverk, principer och praxis för myndighetsstyrningen har under samma tidsperiod genomgått stora förändringar. Detta återspeglas i dokumenteten för myndighetsstyrning – bland annat i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev och i den mer generella regleringen i olika förordningar som verksförordningen, myndighetsförordningen och miljöledningsförordningen.

I flera olika propositioner har regeringen gett uttryck för hur den ser på miljömålen tillämpning både ur ett samhällsövergripande perspektiv och i myndighetsstyrningen. Några viktiga ledord som regeringen återkommit till i dessa sammanhang är

² Prop. 1997/98:145.

samhällsövergripande, integrering samt precisering av myndigheternas ansvar.

I propositionen Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige sade regeringen att miljö kvalitetsmålen bildar utgångspunkter för fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning. Myndigheter, företag och kommuner med flera gavs stor frihet att välja vägar för att nå målen.³

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag anförde regeringen att det ankommer på regeringen att med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen genom delmål ange inriktningen för hur arbetet ska bedrivas för att det ska säkerställas att åtgärder vidtas i syfte att uppnå målen. Delmålen var utgångspunkter för att i ett nästa steg precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Ansvar för att med utgångspunkt i delmålen precisera sektorsmål låg på de olika samhällssektorerna. Regeringens bedömning var dock att systemet kunde förbättras bland annat genom att olika aktörers roller tydliggjordes.⁴

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete lämnade regeringen förslag till en mer verksamhetsanpassad myndighetsstyrning. Med sitt förslag ville regeringen tydliggöra myndigheternas fortsatta miljöansvar. Enligt regeringen skulle ansvaret innebära att myndigheterna med ansvar inom miljö målssystemet, inom sitt verksamhetsområde, skulle verka för att målen inom miljö målssystemet nås. Omfattningen och avgränsningar av respektive myndighets ansvar skulle preciseras närmare i de berörda myndigheternas ”relevanta styrdokument”. I samma proposition diskuterade regeringen behovet av integrering av miljöarbetet och att integrering av miljöarbetet var centralt för att nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen anförde att integrering av miljö hänsyn i andra politikområden sedan länge var ett centralt inslag i miljöpolitiken.

Det innebar att målen för miljöpolitiken skulle integreras i andra politikområden och att miljöfrågorna beaktas när en myndighet fullgör sin huvuduppgift. Enligt regeringen kan inte miljöproblemen lösas av enbart miljöaktörerna eller genom myndighets-

³ Prop. 1997/98:145.

⁴ Prop. 2004/05:150.

styrningen. I stället måste miljöhänsyn aktivt integreras i verksamheten inom de områden i samhället som påverkar miljön. Detta skapar bättre förutsättningar för beslut som är hållbara i såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt perspektiv.⁵

Regeringens uppdrag till myndigheterna i instruktioner och regleringsbrev inom ramen för miljömålssystemet har varierat över tiden och mellan myndigheterna i konkretion och precision. Det har funnits ambitioner att utforma mål och uppdrag som är förenliga med myndigheternas kärnuppdrag – och därigenom undvika uppenbara mållkonflikter – samt åtminstone i viss utsträckning ligger inom myndighetens rådighet.

Regeringens tillämpning av miljömålssystemet i myndighetsstyrningen har sedan 2000-talets första år succesivt blivit alltmer oprecis och fjärrmat sig från den inriktning som regeringen i övrigt har angivit för sin myndighetsstyrning i generella termer men även i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Vi ser särskilt tydligt hur regeringens användning av miljömålen i sin mer operativa myndighetsstyrning – särskilt i regleringsbrev – klingade av med början 2009 och framåt.

I vårt utredningsarbete och vid samtal med företrädare för myndigheter har det för oss blivit allt tydligare att miljömålen inte är det styrinstrument för myndigheternas miljöarbete som statsmakterna avsett. Enligt vår uppfattning har övergången till mer övergripande mål i instruktionerna – ”att verka för generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen” – inneburit ökade svårigheter för myndigheterna att tolka regeringens uppdrag och därmed en risk för att deras miljöarbete har urholkats. Vi har erfarit att myndighetsföreträdare bedömer att uppgiften i deras instruktion att verka för generationsmålet och miljö kvalitetsmålen inte har någon större inverkan på myndighetens miljöarbete. Det har i vissa fall uppfattats som att det med den nuvarande tillämpningen är upp till myndigheterna att själva tolka om och i så fall hur de kan bidra till miljömålen.

Även om både kommunföreträdare och representanter för olika företag och organisationer har framfört att miljömålen är viktiga för deras miljöarbete så har vi även hört motsatsen. Vi har erfarit att trots att statsmakternas ambitioner är att miljömålssystemet ska

⁵ Prop. 2009/10:155.

vara ett samhällsövergripande styrmedel för att genomföra miljöpolitiken, så uppfattar många företagare att miljömålsarbetet enbart är en uppgift för myndigheterna.

Riksdagen och regeringen använder generationsmålet och miljökvalitetsmålen i flera olika funktioner och processer. Miljökvalitetsmålen är utgångspunkten för mål- och resultatstyrningen av miljöarbetet inom alla samhällsområden. Tillsammans är generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen också utgiftsområdesmål för utgiftsområde 20. Regeringen använder generationsmålet och miljökvalitetsmålen som uppgifter i sin myndighetsstyrning i tjugosex statliga förvaltningsmyndigheters instruktioner samt i den instruktion som gäller för samtliga tjugoen länsstyrelser.

Miljökvalitetsmålen är dessutom mål i regeringens förordning om miljöledningssystem. Enligt förordningen ska (för närvarande 188) statliga myndigheters miljöledningsarbete bidra till att nå de nationella miljökvalitetsmålen.

Mer om miljömålen som styrmedel

Miljömålsmyndigheterna och länsstyrelserna ska enligt sina instruktioner

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling

Skrivningen finns i ett antal varianter. Satsen ”verka för...” har i vissa fall tillägget att myndigheten ”inom sitt verksamhetsområde ska verka för ...”. I något fall är ”verka för...” utbytt mot ”bidra till...”.

I alla sina varianter innebär formuleringen att myndigheterna i miljömålssystemet ska kunna vidta åtgärder som syftar till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Förutom förslagsrätten kan det vara oklart vilka åtgärder som ska kunna vidtas. Inte för någon av myndigheterna anges det heller vilket eller vilka miljökvalitetsmål de i första hand ska rikta in sig på för att aktivt påverka måluppfyllelsen. Det är i stort sett bara när regeringen har angivit att vissa bestämda myndigheter ska samordna uppföljning och utvärdering som vissa bestämda miljökvalitetsmål har pekats

ut. Man kan säga att formuleringen att verka för generationsmålet och miljökvalitetsmålen har gett myndigheterna en möjlighet att göra något arbete inom miljöområdet men att större satsningar på sådant arbete ligger utanför regeringens kravlista till myndigheterna.

Om regeringen å andra sidan vill använda de utvalda miljömålsmyndigheterna på ett mer aktivt och operativt sätt kan den nuvarande standardformuleringen i myndighetsinstruktionerna vara problematisk på minst två sätt.

För det första. Inom ramen för miljömålssystemet är det knappast något som skiljer styrningen av miljömålsmyndigheterna från styrningen av övriga myndigheter. Enligt förordningen om miljöledning i statliga myndigheter⁶ ska de (för närvarande) 188 myndigheter som omfattas av den verka för att nå miljökvalitetsmålen och underförstått även generationsmålet. En sak som dock bara miljömålsmyndigheterna är ålagda att göra är att de vid behov ska lämna förslag på åtgärder för miljöarbetets utveckling. Men det är en öppen fråga om och när anledningar till sådana förslag kallar på uppmärksamhet. Den miljömålsmyndighet som saknar andra miljömålsuppgifter under uppgiften att verka för generationsmålet och miljökvalitetsmålet skulle därför under perioder inte behöva göra så mycket mer på miljöområdet än att följa bestämmelserna om miljöledning. Uppgiften att verka för generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan alltså bli ett lätt förbisett krav, i konkurrens med mer specificerade uppdrag till myndigheten inom andra områden.

För det andra. Miljökvalitetsmålen befinner sig ofta på en så övergripande nivå att ingen enskild myndighet kan skilja ut i vilken utsträckning den själv kan påverka måluppfyllelsen. Ofta är det heller inte myndigheterna som förfogar över de verkningsfulla styrmedlen utan det är främst riksdagen och regeringen som råder över dessa. Inte sällan förutsätts också internationella åtaganden. Om en myndighet ska verka för ett effektmål (vilket som helst) bör den råda över åtgärder som kan leda till måluppfyllelse. Det innebär inte att myndigheten behöver ha fullständig rådighet över alla faktorer som kan leda till måluppfyllelse. I så fall skulle nästan inget effektmål alls gå att ha i styrningen av myndigheterna,

⁶ Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

eftersom det i regel är andra faktorer i kombination med den enskilda myndighetens verksamhet som leder till måluppfyllelse. Ett villkor för effektmål i myndighetsstyrning bör vara att myndigheten inom ramen för sina instruktionsenliga uppgifter kan påverka måluppfyllelsen till någon märkbar del. Det innebär dels att målet bör kunna följas upp, dels att det bör kunna göras troligt att en del av måluppfyllelsen beror på den enskilda myndighetens verksamhet.

Generationsmålets strecksatser och miljökvalitetsmålen preciseringar är i och för sig viktiga för en myndighet att känna till och orientera sig mot. Dock kan övergripande mål av det slaget – om de inte kompletteras med mer verksamhetsnära mål eller uppgifter – inte alltid motivera en myndighet att göra större satsningar i målen riktning.

Myndigheternas och organisationernas syn på utmaningar i miljömålssystemet

I vårt delbetänkande⁷ redovisade vi resultatet av ett seminarium där vi – med de myndigheter som ingår i miljömålssystemet samt de miljöorganisationer som ingår i vårt uppdrag – diskuterade vilka utmaningar inom miljöområdet som de menar är det 5–6 största de närmaste 5–10 åren.

Flera av deltagarna i seminariet uttryckte att entusiasmen över miljökvalitetsmålen har minskat. Målen som formulerades för mer än 20 år sedan motsvarar inte nutida förväntningar. I vissa avseenden är målen till och med föråldrade. Man menade att det är viktigt att nya generationer känner ett ägarskap till miljömålen så att de också vill vara med och utveckla nya medel och driva utvecklingen av miljöpolitiken framåt. Genom en modernisering av miljömålssystemet och därmed av styrningen inom miljöpolitiken kan områden som numera också skulle behöva inkluderas i miljömålssystemet kunna läggas till.

Det behöver också utvecklas konkreta handlingsplaner för miljöarbetet och åtgärdsarbetet behöver bli mer vardagsnära. Målen borde delas upp i internationella och nationella mål samt i mål som

⁷ SOU 2014:66, Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning, delbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

myndigheterna ska uppnå och mål som medborgarna (allmänheten) kan uppnå. Målen bör användas i praktiken i högre grad. Man menade att en analys av hur olika reformer påverkar möjligheten att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen alltid borde göras innan politiska beslut fattas. Det är viktigt att överbrygga det kortsiktiga synsättet där det politiska intresset endast sträcker sig över mandatperioden.

Den tydlighet i miljöpolitiken som deltagarna frågade efter när det gäller det internationella och nationella miljöarbetet behövs även för de egna organisationernas arbete. Man menade att det behövs tydligare prioriteringar mellan olika samhällsintressen för att underlätta samordningen i myndighetsvärlden. Det uttrycktes som att myndigheterna behöver robust strategisk styrning och flexibel operativ styrning. Samarbetet mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och andra aktörer måste fungera väl.

Flera framhöll att det är otillräckligt att myndigheterna inom miljömålssystemet ska verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås, utan att regeringen lämnar någon närmare precisering. Av den nuvarande formuleringen framgår inte vad regeringen vill att de ska leverera för resultat. Regeringen behöver förtydliga vilka myndigheter som förväntas göra vad, hur målen ska integreras i kärnverksamheten och hur samverkan med andra myndigheter kan genomföras.

Man menar också att det är oklart om Regeringskansliet vill styra och följa upp myndigheternas arbete via årsredovisningen eller via den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen av miljömålen.

Organisationerna efterlyste även effektiva styrmedel och påtryckningsmedel för egen del för att kunna nå resultat i miljöarbetet.

Man menade även att myndigheterna utanför miljömålssystemet hanterar starka och tydliga kopplingar mellan miljö och politik- och samhällsfrågor. Här krävs mer omfattande samverkan mellan myndigheterna, men också tydliggörande av ansvarsförhållanden. Det måste vara klart huruvida det är miljöfrågan eller någon annan fråga som är den viktigaste.

OECD om miljömålen som styrinstrument

I sin granskning av Sveriges miljöpolitik 2014 konstaterade OECD bland annat att

Sverige har skapat ett system med ambitiösa miljökvalitetsmål som utgör grunden för landets miljöpolitik på alla områden och som involverar samtliga statliga myndigheter och förvaltningsnivåer. Miljömålssystemet är unikt och utgör ett betydande samhällsomfattande åtagande för en hållbar utveckling. I sin nuvarande form erbjuder det dock inte en plattform för riktade, effektiva och verk samma åtgärder: de politiska prioriteringarna står inte i proportion till de tillgängliga resurserna och olika aktörer mobiliseras inte heller i tillräcklig grad.⁸

OECD pekade även att på miljömålen inte alltid definieras på ett konsekvent eller enhetligt sätt på de olika myndighetsnivåerna.⁹ Man belyser även frågan att miljömålen inte har någon formell rättslig status, utan är en långsiktig strategisk vägledning för Sveriges miljöpolitik.¹⁰ En av OECD:s slutsatser är att Sverige kommer att behöva öka sina ansträngningar om vi ska kunna uppnå våra ambitiösa miljömål.¹¹

Statskontoret

På regeringens uppdrag har även Statskontoret diskuterat miljömålen verkan i myndighetsstyrningen. Enligt Statskontoret är miljömålssystemet till sin karaktär ett system som till stor del vilar på visionära mål och på att samhällets alla delar strävar mot de gemensamma målen. De visionära målen ger dock inte ett tillfredsställande stöd för politikens genomförande. Bestämmelserna i myndigheternas instruktioner ger inte tillräcklig vägledning och de har heller inte följts upp med krav på återrapportering. Enligt Statskontoret är myndighetsstyrningen i dag inte tillräckligt verksamhetsanpassad.¹²

⁸ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik, Sverige 2014, s. 42.

⁹ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik, Sverige 2014, s. 3.

¹⁰ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik, Sverige 2014, s. 47.

¹¹ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik, Sverige 2014, s. 3.

¹² Regeringsbeslut 2013-01-24, dnr. M2013/234/Ma.

Om myndighetsförordningen och förvaltningsmyndigheternas generella uppgifter

Cheferna i alla de myndigheter som omfattades av 7 § i verksförordningen¹³ hade från och med den 1 januari 1998 ett generellt ansvar för att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling. Det innebar att miljöhänsyn och resurshushållning skulle integreras i statlig verksamhet.

Verksförordningen tillämpades på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskrev i respektive myndighets instruktion. Det innebar att myndigheten skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten, när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling, förutsatt att det uttryckligen framgick av myndighetens instruktion. Med något undantag omfattades samtliga dåvarande miljömålsmyndigheter av denna föreskrift.¹⁴

I januari 2008 efterträddes verksförordningen av myndighetsförordningen.¹⁵ Syftet med myndighetsförordningen är huvudsakligen att skapa en större tydlighet än verksförordningen tidigare hade gett uttryck för när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter.

Till skillnad från verksförordningen finns inte längre några sektorsövergripande krav på myndigheterna reglerade i myndighetsförordningen. I myndighetsförordningen regleras endast sådana gemensamma krav på samtliga förvaltningsmyndigheter som rör själva förvaltningen. De argument för denna förändring som Utredningen om en översyn av verksförordningen anförde var att krav som inte är gemensamma för samtliga myndigheter och som inte rör själva förvaltningen inte skulle regleras i myndighetsförordningen.¹⁶

¹³ Verksförordningen (1995:1322).

¹⁴ Se bilaga 2.

¹⁵ Myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁶ SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av Utredningen om en översyn av verksförordningen.

Regeringen utvecklar sin myndighetsstyrning

I den förvaltningspolitiska propositionen 2010¹⁷ anförde regeringen att styrningen av de statliga myndigheterna bör vara tydlig och resultatriktad. Tydlig innebär, enligt regeringen, bland annat att myndighetens uppdrag preciseras genom uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar. Regeringen framhöll att mål och uppgifter till myndigheterna skulle formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Enligt regeringen kan övergripande mål fungera som vägledning men är som regel inte lämpliga att användas direkt i verksamhetsstyrningen.

I budgetpropositionen för 2015¹⁸ sade den nuvarande regeringen att resultatstyrningen ska utmärkas av att den ger myndigheterna långsiktiga förutsättningar att förverkliga regeringens politik. Detaljstyrningen ska minska och ge utrymme för en strategisk styrning där professionernas verksamhetsnära kunskap tas tillvara. Utvecklingsarbetet ska bedrivas i nära samarbete och dialog med flera olika aktörer. Styrningen av myndigheter och verksamheter ska utgå från regeringens styrbehov samt de förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. Utformningen av styrningen ska utvecklas ytterligare bl.a. genom en bättre användning av befintliga styrinstrument.

Hur ska uppgifterna i myndigheternas instruktioner vara utformade?

Myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument i regeringens styrning. Till skillnad från myndighetsförordningen¹⁹ och andra författningar som gäller flera myndigheter ska en myndighets instruktion tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag. Regeringen understryker att instruktionen ska formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter.

¹⁷ Prop. 2009/10:175.

¹⁸ Prop. 2014/15:1.

¹⁹ Myndighetsförordningen (2007:515).

Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet.

Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas bli ändrade inom en närmare framtid, mål, uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut.

Övergripande mål används vanligtvis för att uttrycka en långsiktig, politisk viljeinriktning. Men, enligt regeringen, lämpar sig inte övergripande mål för den konkreta styrningen av myndigheterna. Beroende på de ambitioner regeringen har inom ett verksamhetsområde är det angeläget att precisera och konkretisera de uppgifter som myndigheten ska utföra.

Enligt regeringen måste uppdraget till myndigheten formuleras så att det kan realiseras inom ramen för de åtgärder som myndigheten kan vidta.²⁰

Ett sätt att närma sig en relevant och ändamålsenlig precisering av myndighetens uppgifter i instruktionen är att samtidigt överväga vilken resultatinformation som myndigheten förväntas presentera i sin årsredovisning. Vid precisering av uppgifter bör man tänka på att myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.²¹

Inom ekonomistyrningen i statsförvaltningen är resultat de prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationerna leder till. En prestation är en tjänst eller produkt som levereras av en myndighet. Det myndigheten gör med anledning av angivna uppgifter, uppdrag och mål i instruktionen, regleringsbrevet eller i annat styrdokument ska, enligt ESV, normalt kunna leda till prestationer.²² Resultatredovisningen i årsredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.²³

²⁰ Prop. 2009/10:175, s. 111.

²¹ Socialdepartementet PM 2011-06-14,Handledning för myndigheternas instruktioner.

²² ESV 2012:42,Handledning Resultatredovisning.

²³ 1 § 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Styrning med mål och uppföljning av mål

Mål definieras vanligen som önskade framtida tillstånd. Dessa tillstånd bör främst vara lokaliserade utanför den agerande aktörens verksamhet, dvs. i naturen, i samhället som helhet eller hos individer i samhället. Mål bör i första hand avse effekter eller utfall av verksamheten. I vissa fall kan det dock finnas skäl att formulera mål som avser kompetensförsörjning och liknande utvecklingsområden inom en verksamhet.

Prestationsmål bör undvikas. Några skäl till det är att sådana mål riskerar att konservera onödig verksamhet snarare än att utveckla och förbättra verksamhet. Prestationsmål kan motverka effektivisering. Att ett visst bestämt antal prestationer blir inräknade behöver inte betyda att verksamheten därmed har skapat någon nytta enligt mål på högre nivå. Prestationsmål och uppföljningen av dessa riskerar också att leda till oönskade beteenden som går stick i stäv med mål på högre nivå.

Mål på olika nivåer bör ha olika funktioner. Ett övergripande mål bör som regel ange den rubriksmässiga inriktningen för flera samverkande aktörer, men där det också bör finnas mål som specificerar vad respektive aktör ska påverka. I en målhierarki behöver åtminstone något operativt mål vara tydligt formulerat; de övergripande målen har en kontextualiserande funktion.

Mål som ska vara operativa bör vara nåbara, men med viss ansträngning. Det bör vara en utmaning att nå målet. Är det för lätt att nå målet stimuleras inte så mycket verksamhetsutvecklande kreativitet. Formuleringen av ett mål bör heller inte gå för långt åt andra hållet. Är det för svårt att nå målet kan målet leda till uppgivenhet. Målen bör också vara nåbara i bemärkelsen att de förväntade effekterna är inom räckhåll för verksamheten. Det bör kunna göras troligt att verksamheten kan påverka måluppfyllelsen till någon märkbar del. Rådighet över alla faktorer som kan påverka måluppfyllelsen kan sällan en enskild aktör ha när det gäller effektmål. En enskild aktör bör ändå kunna uppleva att den gör skillnad.

En del mål bör följas upp och insamlade data analyseras. Om det bara är tillståndet i målområdet som ska följas upp kan det vara tillräckligt att operationalisera målet med en eller flera indikatorer. Om det också är viktigt att uttala sig om måluppfyllelse fordras ett kriterium som anger vilket värde på indikatorn som ska betyda att målet är uppfyllt. Även en tidsangivelse för när målet ska vara uppfyllt

behöver fastställas i så fall. Beroende på vad målen handlar om och hur de är formulerade kan insamlade data vara både kvantitativa eller kvalitativa. Analyserna bör vara fokuserade på att förklara variationer, stagnationer, förekomster, brist på förekomster, etc. Därefter bör förbättringsområden kunna ringas in, idéer till alternativa eller justerade åtgärder tänkas ut, beslut bli fattade om att verksamheten ska avbrytas eller utökas, m.m.

11.1.1 Regeringen behöver ändra tillämpningen av miljömålen i sin myndighetsstyrning

Vår uppfattning är att generationsmålet och miljökvalitetsmålen i sin nuvarande ”verka för”-formulering inte passar in i som uppgift i myndigheternas instruktioner. Hur skulle då regeringens tillämpning av miljömålen i sin myndighetsstyrning kunna utvecklas? Här nedan resonerar vi om några olika alternativ.

En fråga som funnits med i våra överväganden är om – ur en myndighets perspektiv – etappmålen i miljömålssystemet skulle kunna vara mer greppbara mål inom räckhåll för myndighetens verksamhet, åtminstone i teorin. Etappmålen ska beskriva den samhällsomställning som krävs för att nå miljökvalitetsmålen och slutligen generationsmålet. Etappmål, miljökvalitetsmål och generationsmål kan ses som tre steg i en kedja av tänkta effekter som utgår från bland annat en myndighets åtgärder. Med andra ord kan myndighetens åtgärder vara en förutsättning för att det blir en omställning av samhället, som i sin tur kan vara en förutsättning för att de olika parametrarna i miljökvalitetsmålen nås, som slutligen kan vara en förutsättning för att generationsmålet blir uppfyllt. Att rikta in åtminstone några av de särskilda myndigheterna i miljömålssystemet på olika aspekter av samhällsomställningar, som passar myndigheternas respektive verksamheter, kan innebära en betydligt mer operativ myndighetsstyrning än den nuvarande.

Etappmål i miljömålssystemet ska alltså förtydliga den samhällsomställning som krävs för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Det bör understrykas att denna definition av etappmål skiljer sig något från vad som vanligen menas med etappmål. I miljömålssystemet ska etappmålen ange ett förhållande mellan orsak och verkan. En samhällsomställning ska orsaka förändrade mätvärden hos de preciserade miljökvalitetsmålen. Etappmål brukar annars bara ange en nivå eller status vid en tidpunkt innan den slutliga och utan att

kausala förhållanden blandas in. Etappmålen i miljömålssystemet kan vara en kombination av önskade nivåer vid vissa bestämda årtal och kausala förhållanden.

Det finns dessutom en del praktiska problem med de befintliga etappmålen. Systemet med etappmål är inte utvecklat på alla områden. De etappmål som har tagits fram ger också ett väldigt spretigt intryck. Etappmålen är ibland åtgärdskrav snarare än mål. Inbördes befinner sig etappmålen på olika nivåer och i den utsträckning de är framtagna enligt en systematik skiljer den sig från den som har används under framtagandet av miljö kvalitetsmålen.

De befintliga etappmålen i miljömålssystemet kan därför inte alltid användas som nåbara mål för enskilda myndigheter. Utanför miljömålssystemet finns dock en uppsättning mål som liknar de etappmål som miljömålssystemet idealt borde ha. De energipolitiska målen kan tjäna som exempel på hur verksamhetsnära samhällsomställningsmål kan formuleras i relation till miljö kvalitetsmålen i miljömålssystemet.

Här nedan fortsätter vi resonemanget om olika alternativ för hur miljömålen skulle kunna verksamhetsanpassas i regeringens myndighetsstyrning. Vi använder fyra olika myndigheter som exempel, Statens energimyndighet, Konkurrensverket, Havs- och vattenmyndigheten och Trafikverket.

Exemplet Statens energimyndighet – miljömålsmyndighet med kärnverksamhet som sammanfaller med miljöverksamhet

Statens energimyndighet har rollen att verka för de energipolitiska målen. Eftersom det finns ett samband mellan de energipolitiska målen och målen i miljömålssystemet kommer myndigheten därmed också att verka för flera av miljö kvalitetsmålen. Statens energimyndighet råder självfallet inte över alla faktorer som kan påverka måluppfyllelsen ens på de energipolitiska målen. För Statens energimyndighet ligger ändå de energipolitiska målen på en mer greppbar nivå än vad miljö kvalitetsmålen gör. I tabellen nedan finns en sammanställning av nationella politiska mål på energiområdet och deras kopplingar till berörda miljö mål.²⁴

²⁴ Statens energimyndighet, ET 2011:35, s. 14 f.

Tabell 11.1 Nationella politiska mål på energiområdet och deras kopplingar till berörda miljömål

Energi politiska mål och visioner	Definition	Berörda miljömål
Förnybar energi	50 % av energianvändningen ska år 2020 komma från förnybara energikällor.	Begränsad klimatpåverkan Levande skogar Levande sjöar och vattendrag Storslagen fjällmiljö
Utsläpp av växthusgaser ²⁵	Utsläppen från verksamheter som inte omfattas EU ETS ska år 2020 vara 40 % lägre än utsläppen år 1990.	Begränsad klimatpåverkan
Mål för energieffektivisering (energiintensitet)	Energiintensiteten, uttryckt som tillförd energi per BNP, ska minska med 20 % mellan åren 2008 och 2020.	God bebyggd miljö Begränsad klimatpåverkan
Mål för energieffektivisering (energianvändning)	Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 % till år 2020 och 50 % till år 2050 i förhållande till användningen 1995.	God bebyggd miljö Begränsad klimatpåverkan
Utfasning av fossila bränslen för uppvärmning	Till år 2020 ska beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.	Begränsad klimatpåverkan God bebyggd miljö Levande skogar Frisk luft
10 % förnybar energi i transportsektorn till år 2020	10 % av slutanvändningen av drivmedlen (inkl. el) ska år 2020 utgöras av förnybara drivmedel eller förnybar el.	Begränsad klimatpåverkan Frisk luft God bebyggd miljö Bara naturlig försurning
Vision om en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030	Tydlig definition saknas.	Begränsad klimatpåverkan Frisk luft God bebyggd miljö Bara naturlig försurning
Vision om inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären år 2050	Regeringen har utifrån tvågradersmålet och att stabilisera koncentrationen av växthusgaser på 400 ppmv CO ₂ eq, satt upp en vision om att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.	Begränsad klimatpåverkan

Källa: Energimyndigheten 2015.

²⁵ Ds 2012:23, Målet är identiskt med motsvarande etappmål i miljömålssystemet, s. 117.

Förutom de två visionerna kan samtliga energipolitiska mål sägas likna den ideala beskrivningen av etappmål i miljömålssystemet. Till sin karaktär är de samhällsomställande och om de nås kan miljö kvalitetsmålen komma att påverkas i gynnsam riktning.

I instruktionen till Statens energimyndighet har regeringen angett bland annat följande uppgifter:

Statens energimyndighet ska inom sitt verksamhetsområde

1. verka för att de av riksdagen antagna energi- och klimatpolitiska målen samt målen för forskning och innovation inom energiområdet uppnås,
2. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt uppnås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Några större förändringar borde inte behöva bli aktuella i detta exempel. De energi- och klimatpolitiska målen är intimt sammanbundna med de miljöpolitiska målen. Vissa av miljö kvalitetsmålen och delar av generationsmålet kan förväntas bli gynnsamt påverkade med anledning av myndighetens energi- och klimatpolitiska arbete. Därför skulle det kunna vara tillräckligt att regeringens myndighetsstyrning enligt instruktionen fokuserades på de energi- och klimatpolitiska målen. Den uttryckliga uppgiften att verka för generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kan slopas. Myndigheten verkar för dessa mål i och med att den verkar för de energi- och klimatpolitiska målen.

Deluppgiften till Statens energimyndighet att vid behov föreslå hur miljöarbetet kan utvecklas kan vara kvar, men då främst i förhållande till de energi- och klimatpolitiska målen. Men denna uppgift är på sätt och vis redan angiven, eftersom myndigheten "inom sitt verksamhetsområde" ska verkar för målen.

Andra punkten skulle kunna ha följande alternativa lydelse:

2. vid behov föreslå åtgärder för utveckling av energi- och klimatarbetet. En sådan ändring skulle dock förmodligen inte innebära någon väsentlig skillnad i praktiken.

Exemplet Konkurrensverket – miljömålsmyndighet med annan kärnverksamhet

Konkurrensverket är ett exempel på en myndighet i miljömåls-systemet som inte är en uttalad miljömyndighet. Myndigheten har en verksamhet vars konsekvenser kan komma i beröring med miljömålen, ungefär som gäller för alla andra myndigheter. Konkurrensverket har dock vissa specificerade uppgifter i förhållande till målen i miljömålssystemet.

I instruktionen till Konkurrensverket anges följande miljömålsrelevanta uppgifter:

4 a § Konkurrensverket ska utveckla, förvalta och lämna stöd om offentlig upphandling. I myndighetens arbete ingår att /---/

3. utveckla och förvalta kriterier som beaktar miljöhänsyn i offentliga upphandlingar, och

4. tillhandahålla ett stöd för tillämpningen av kriterierna i 3 samt lämna information och tillhandahålla utbildning om sådana kriterier.

De kriterier som avses i första stycket 3 ska göra det möjligt att ställa olika höga miljökrav. /---/

9 a § Konkurrensverket ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Verket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Konkurrensverkets huvuduppgift inom ramen för miljömålssystemet är alltså att utveckla kriterier för miljöhänsyn vid upphandling, samt att ge olika typer av stöd vid tillämpningen av sådana kriterier. I ett sådant arbete ligger det förstås nära till hands att referera till målen i miljömålssystemet. Om Konkurrensverket också på ett direkt operativt sätt ska verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålet nås kan däremot vara en mer tveksam uppgift. Att verket ska reda ut hur det ska gå till kan ta energi från huvuduppgiften att utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn. Konkurrensverket är ingen förvaltningsmyndighet inom miljöområdet. Uppgiften *verka för...* är därför mindre lämplig i det här fallet. En sådan uppgift förutsätter ett annat kompetensområde än det som kan förväntas finnas på en myndighet vars kärnuppgifter är konkurrensfrågor och offentlig upphandling.

Standardformuleringarna i instruktionen för Konkurrensverket skulle i detta alternativ kunna redigeras om enligt följande:

§ Konkurrensverket ska med hänsyn till målen i miljömålssystemet och inom sitt verksamhetsområde

1. utveckla och förvalta kriterier som beaktar miljöhänsyn i offentliga upphandlingar,
2. tillhandahålla ett stöd för tillämpningen av kriterierna i 1 samt lämna information och tillhandahålla utbildning om sådana kriterier, och
3. vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

De kriterier som avses i 1 ska göra det möjligt att ställa olika höga miljökrav.

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag²⁶ ska myndigheten redovisa verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter regeringen har angivit i instruktionen. För att komma runt övertolkningar av denna bestämmelse skulle det kunna finnas skäl att ha en paragraf i instruktionen om hur miljömålsorienterad verksamhet ska redovisas i årsredovisningen. Följande paragraf skulle därför i detta alternativ kunna behöva skrivas in i instruktionen till Konkurrensverket:

§ I årsredovisningen ska Konkurrensverket redovisa vilket arbete enligt 1 verket har bedrivit. Redovisning av i vilken utsträckning miljömålen är uppfyllda ska redovisas på annat ställe än i årsredovisningen och inte av Konkurrensverket.

Verket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till /---/ och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Exemplet Havs- och vattenmyndigheten – miljömålsmyndighet med miljöverksamhet som kärnverksamhet

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet inom miljöområdet. Den verksamhet myndigheten har till uppgift att bedriva kan enkelt kopplas ihop med flera miljö kvalitetsmål. Myndigheten bör också kunna påverka utfallet på flera miljö kvalitetsmål. Uppgiften att verka för generationsmålet och miljö kvalitetsmålen behöver därför inte ändras i detta fall. För renodlade

²⁶ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

miljömyndigheter kan övergripande miljömål inte bara ge sammanhang och riktning åt den verksamhet de är satta att bedriva, utan också fungera som operativa mål, möjligen med undantag från generationsmålet.

Exemplet Trafikverket – miljömålsmyndighet med omfattande miljöpåverkande verksamhet

Trafikverket ansvarar bland annat för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. I det uppdraget är det svårt att inte väga in någon miljöhänsyn. Trafikverket är därför en av de särskilt utvalda miljömålsmyndigheterna. Redan i första paragrafen i instruktionen för Trafikverket anges det att:

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett [...] långsiktigt hållbart transportsystem.

Vidare anges det i Trafikverkets instruktion att:

10 § Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (2010:900).

11 § Trafikverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Trafikverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Detta är i stort sett den miljömålsrelevanta styrning regeringen utövar i förhållande till Trafikverket. Enligt en källa på Trafikverket har denna styrning inte bara blivit mindre tydlig. Den har också inneburit att Trafikverket inte på samma sätt som tidigare prioriterar satsningar på miljöarbete. Tidigare hade Trafikverket (dvs. de dåvarande trafikmyndigheterna) konkreta miljömål angivna i regleringsbrevet, som på ett helt annat sätt satte press på miljöarbetet.

Trafikverket är ett exempel på en myndighet som ska verka för att nå övergripande miljömål men som saknar miljömål på en för

verket operativ nivå. En återgång till mer konkreta mål i regeringsbrevet till Trafikverket kan övervägas, samtidigt som uppgiften *verka för...* formuleras om.

Trafikverkets miljömålsorienterade uppgifter skulle i detta alternativ kunna formuleras enligt följande mall:

§ Trafikverket ska med hänsyn till målen i miljömålssystemet och inom sitt verksamhetsområde

1. uppgift
2. uppgift
3. uppgift

Preciserade mål på lägre nivå än miljökvalitetsmål och mål som anges i regleringsbrevet bör åtföljas av både en redovisning av vad som har gjorts för att nå målen och i vilken utsträckning målen är uppfyllda. En snarlik paragraf som den för Konkurrensverket kan behöva läggas till för Trafikverkets del.

§ I årsredovisningen ska Trafikverket redovisa vad verket har gjort för att nå relevanta miljökvalitetsmål och miljömål angivna i regleringsbrevet. Redovisning av i vilken utsträckning miljökvalitetsmålen är uppfyllda ska redovisas på annat ställe än i årsredovisningen och inte av Trafikverket.

Verket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till X och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

För myndigheter som är förvaltningsmyndigheter inom miljöområdet behöver nuvarande instruktionsenliga uppgifter inte ändras i någon större omfattning. Att de ska verka för (vissa av) miljökvalitetsmålen är deras huvudsakliga uppgift.

Samma gäller för Statens energimyndighet, men med fokus på energi- och klimatmålen.

För myndigheter som antingen är perifera i miljömålssystemet eller har en verksamhet som har stor miljöpåverkan kan uppgiften *verka för...* vara en både för svag och mindre lämplig styrsignal. Formuleringen kan därför behöva formuleras om för dessa myndigheter. En alternativ standardparagraf i instruktionen till dessa myndigheter kan vara denna:

§ Myndigheten ska med hänsyn till målen i miljömålssystemet och inom sitt verksamhetsområde

1. uppgift
2. uppgift
3. uppgift

Denna alternativa modell för styrningen ställer krav på det ska finnas miljömålsrelevanta och uttryckliga uppgifter till den myndighet som ska tillhöra gruppen särskilda miljömålsmyndigheter. En konsekvens av det kan bli att vissa myndigheter inte längre ska vara särskilda miljömålsmyndigheter. En myndighet som inte längre kvalificerar sig som särskild är dock fortfarande en myndighet i miljömålssystemet, t.ex. enligt förordningen om miljöledning.

På sikt skulle i detta exempel en liknande målstyrning som den som gäller för Statens energimyndighet utvecklas för flertalet miljömålsmyndigheter. En sådan målstyrning förutsätter att regeringen formulerar verksamhetsnära och samhällsomställande mål som föregår uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen.

Exemplet ”verka för”-uppgiften tas bort ur myndigheternas instruktioner

För myndigheter som är perifera i miljömålssystemet skulle förslaget för Konkurrensverket vara vägledande. För myndigheter vars verksamhet har stor miljöpåverkan kan förslaget för Trafikverket vara vägledande. En liknande formulering som för Trafikverket kan även skrivas in i instruktionerna för de utpräglade förvaltningsmyndigheterna i miljöområdet och för de myndigheter som ska samordna miljömålsuppföljningen.

Ett annat alternativ för att verksamhetsanpassa styrningen är att ”verka för”-uppgiften i sin helhet tas bort ur samtliga miljömyndigheters instruktioner. ”Verka-för”-uppgiften i myndigheternas instruktioner i dag är, som vi redovisar ovan, problematisk ur många olika aspekter. Regeringen skulle med detta alternativ – i de instruktioner där det är relevant med hänsyn tagen till den aktuella myndighetens kärnuppgifter – kunna precisera en eller flera uppgifter som bidrar till att uppnå ett eller flera miljömål. Flera av de nuvarande miljömålsmyndigheterna har redan sådana

preciserade uppgifter i sina instruktioner. För andra myndigheter vars uppgifter till stora delar består av miljöfrågor och myndigheter som är miljömyndigheter och enbart har uppgifter inom miljöområdet som till exempel Naturvårdsverket kan ”verka-för”-uppgiften troligtvis tas bort ur instruktionerna utan att det över huvud taget påverkar verksamheternas arbete med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Vi förordar det senare alternativet; att ”verka för”-uppgiften tas bort helt ur myndigheternas instruktioner och att myndigheterna får verksamhetsanpassade uppgifter i sina instruktioner som i sin tur bidrar till att nå miljömålen. De verksamhetsanpassade uppgifterna myndigheternas instruktioner ska vara utformade så att myndigheterna inom ramen för sina befogenheter och resurser kan lösa uppgiften. Uppgiften ska dessutom vara utformad så att myndigheten i årsredovisningen kan redovisa sina uppnådda resultat i förhållande till kraven i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.²⁷ Vi förordar även att uppgiften att bidra till miljökvalitetsmålen i förordningen om miljöledning i statliga myndigheter, tas bort.

Generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska vara vägledande för alla förvaltningsmyndigheter i deras olika verksamheter. Vi menar att det – förutom vissa självklara myndigheter – finns anledning att fundera över regeringens avgränsningar och val av vilka myndigheter som ska leverera resultat i förhållande till miljömålen. Det gäller både ”verka för”-uppgiften i instruktionen och uppgiften att ”bidra till” att nå de nationella miljökvalitetsmålen i miljöledningsförordningen. Samtliga tjugosex miljömålsmyndigheter och de tjugo länstyreelserna omfattas dessutom av båda dessa uppgifter. Samtidigt är det endast en handfull av miljömålsmyndigheterna som återfinns inom utgiftsområde 20 och dess utgiftsområdesmål och inom Miljö- och energidepartementets verksamhetsområde.

Som vi redovisar i avsnitt 3 om miljöpolitikens organisering är miljöpolitiken ett genuint svårstyrt politikområde, eftersom miljöfrågor kommer in i alla andra politikområden på ett eller annat sätt. På så vis finns miljöpolitiken ständigt närvarande i andra politiska frågor, och det måste tas hänsyn till miljömässiga

²⁷ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

konsekvenser av i stort sett alla politiska förslag och reformer. En insikt från både forskning och praktik är att miljöutmaningar måste hanteras på alla administrativa nivåer. Dessa utmaningar kräver ett integrerat angreppssätt som skär tvärs över och genom policyområden eftersom de är utpräglat multisektoriella och ligger på flera styrningsnivåer.

Med utgångspunkt i generationsmålets och miljö kvalitetsmålen betydelse för genomförandet av miljöpolitiken och regeringsformens krav på att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer, är det viktigt att miljömålen har sin givna plats i regeringens myndighetsstyrning. Vår bedömning är att miljömålsarbetet i statsförvaltningen i dag inte är en sektorsuppgift. Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen på den styrningsnivå som myndighetsstyrningen befinner sig ska vara generell och därmed omfatta samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen – oavsett kärnuppgifter. Regeringen har varit tydlig på att målen för miljöpolitiken ska integreras i andra politikområden och miljöfrågorna ska beaktas när en myndighet fullgör sin huvuduppgift och att integrering av miljöhänsyn är ett centralt inslag i miljöpolitiken. Det är därmed inte möjligt att avgränsa bort ett antal statliga myndigheter från att bidra till att de samhällsövergripande miljömålen uppnås. Miljömålsarbetet är i och med det en viktig del av samtliga myndighetsledningars verksamhetsansvar och bör regleras som ett sådant.

I avsnitt 4 har vi översiktligt redovisat Utredningen om en översyn av verksförordningens argument för att ta bort så kallade sektorsuppgifter ur myndighetsförordningen. I samband med att myndighetsförordningen trädde i kraft upphörde verksförordningen att gälla och därmed försvann det generella kravet om myndighetschefens ansvar och uppgifter att bland annat beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologisk hållbar utveckling. Med det sagt menar vi att det i myndighetsförordningens 3 § som behandlar myndighetsledningens verksamhetsansvar bör tillföras en ny uppgift som innebär att det i myndighetsledningens ansvar ska ingå att se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

11.1.2 Förslag

Vi föreslår att regeringen tar bort uppgiften att *verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås* i förordningarna med instruktion för de 26 myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet samt länsstyrelseinstruktionen. Förutsatt att instruktionen inte redan innehåller sådana uppgifter, bör regeringen i instruktionerna för dessa myndigheter, länsstyrelserna och övriga relevanta myndigheter i stället formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå det av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen. Med verksamhetsanpassade uppgifter menar vi att de ska överensstämma med respektive myndighets kärnuppdrag (för att undvika målkonflikter), att de ska ligga inom ramen för myndighetens befogenheter och resurser och att de ska vara möjliga för myndigheten att följa upp och redovisa.

Vi föreslår att regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) som behandlar myndighetsledningens verksamhetsansvar inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Vi föreslår att: Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.

Vi föreslår att: Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Enligt regeringen är miljömålssystemets syfte att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Regeringen menar också att den regelbundna uppföljningen av

miljökvalitetsmålen och tillståndet i miljön ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete.²⁸

Underlagen till regeringens redovisning till riksdagen av resultaten av arbetet inom miljömålssystemet är bl.a. myndigheternas årsredovisningar, myndigheternas redovisningar av sitt arbete inom ramen för miljöledningssystemet men även Naturvårdsverkets redovisningar av miljömålssystemets uppföljningar och utvärderingar. Myndigheterna lämnar resultatet av sitt arbete med utgångspunkt i uppgifterna i instruktionen eller något annat regeringsbeslut i sina årsredovisningar direkt till regeringen. Resultatet av myndigheternas miljöledningsarbete ska lämnas till Regeringskansliet och till Naturvårdsverket i samband med att myndigheten lämnar sin årsredovisning. Naturvårdsverket lämnar därefter en samlad redovisning av myndigheternas miljöledningsarbete till regeringen. Varje år i slutet av mars lämnar Naturvårdsverket den årliga uppföljningen av miljömålen till regeringen. Varje målsansvarig myndighet ansvarar för uppföljningen av sitt eller sina miljökvalitetsmål och lämnar sina uppgifter till Naturvårdsverket som sedan i sin tur lämnar en samlad redovisning till regeringen. Enligt regeringen ligger Naturvårdsverkets redovisning till grund för den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen i budgetpropositionen varje år. En gång per mandatperiod lämnar Naturvårdsverket den så kallade fördjupade utvärderingen av miljömålen i en särskild rapport till regeringen. I detta arbete samverkar Naturvårdsverket med de övriga myndigheterna som har uppgifter i miljömålssystemet.

Miljömålsmyndigheterna ska, enligt sina instruktioner, ifråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och också samråda med verket om vilken rapportering som behövs. Miljömålsmyndigheterna ska även, enligt sina instruktioner, föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Den av statsmakterna beslutade bedömningsgrunden för miljömålsarbetets resultat är

Det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation. Det innebär att ett miljökvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå om analysen visar antingen att det tillstånd i miljön som

²⁸ Prop. 2009/10:155.

målet och dess preciseringar uttrycker kan nås, eller att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda inom en generation efter att systemet infördes. Generationsmåletns strecksatser bör också ingå i analysen som kriterier för när förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålen bedöms.²⁹

Till skillnad från det övriga underlaget för regeringens resultatredovisning av miljömålsarbetet i budgetpropositionen är årsredovisningarna föremål för Riksrevisionens årliga revision.

11.2.1 Om regeringens resultatredovisning till riksdagen

Miljö- och jordbruksutskottet har under en följd av år i sina budgetbetänkanden uttalat sig kritiskt om regeringens resultatredovisning inom utgiftsområde 20. Utskottet har återkommande påpekat att regeringen behöver utveckla sin resultatredovisning i budgetpropositionen. Utskottet har bland annat konstaterat att

resultatinformationen i budgetpropositionen för utgiftsområde 20 behöver utvecklas. Utskottet anser att det ska vara möjligt att följa kopplingen mellan gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag. Insatserna ska bidra till att de fastställda målen uppnås. Utskottet anser att det är en fördel att frågor om hur målen ska följas upp behandlas i samband med att nya etappmål tas fram och beslutas. Regeringen behöver leva upp till riksdagens önskemål om fördjupad resultatredovisning enligt gällande riktlinjer. En viktig utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet bör, enligt utskottets mening, vara att underlätta riksdagens och utskottets arbete med uppföljning och utvärdering. Utskottet anser också

- att resultatredovisningen bör få en tydligare inriktning mot att redovisa och analysera uppnådda resultat i stället för att redovisa nya insatser,
- att riksdagens, regeringens och förvaltningens behov av resultatinformation måste beaktas i det fortsatta arbetet med att utveckla miljömålssystemet,
- att strukturen för uppföljning av miljökvalitetsmålen med tydliga mål och indikatorer behöver utvecklas,
- att det finns behov av ökad långsiktighet i valet av vilka indikatorer som redovisas samt redovisning av jämförbara tidsserier så att riksdagen kan följa utvecklingen,

²⁹ Prop. 2009/10:155, s. 28. Bet. 2009/10: MJU:25, rskr. 2009/10:377.

– att åtgärder för att nå målen inom klimatområdet respektive havsmiljöområdet behöver redovisas samlat eftersom insatserna ofta sker inom ramen för andra utgiftsområden.

I och med att en sådan redovisning inkluderar många olika samhällssektorer kan det vara lämpligt att med jämna mellanrum inför utskottets budgetberedning redovisa resultat även i form av en särskild resultatskrivelse.³⁰

Utskottet har även framhållit att det är väsentligt att det fortsatta utvecklingsarbetet ska leda till förbättrade möjligheter att följa kopplingen mellan gjorda insatser, redovisade resultat och regeringens anslagsförslag. Utskottet uttryckte det på följande sätt

Regeringens resultatredovisning är ett viktigt underlag för riksdagens budgetberedning. Det är viktigt att regeringens redovisning och bedömning har en klar och tydlig struktur som knyter samman mål, anslag och uppnådda resultat. Resultatredovisningen utgår på ett tydligt sätt från de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om, vilket är mycket positivt. För att öka relevansen som underlag för riksdagens budgetbeslut är det viktigt att tydligare knyta redovisningen av resultat till de olika anslagen och att skilja på insatser och resultat. Utskottet anser att det är väsentligt att det fortsatta utvecklingsarbetet leder till att utskottets möjligheter förbättras när det gäller att följa kopplingen mellan gjorda insatser, redovisade resultat och regeringens anslagsförslag. Det är viktigt att regeringen redovisar sådan information till riksdagen så att utskottet kan följa den långsiktiga utvecklingen av resultaten i förhållande till målen och att den när det är möjligt knyter redovisningen av resultat till de olika anslagen inom utgiftsområde 20. Det är också viktigt att skilja på redovisningen av resultat av genomförda statliga åtgärder från insatser och mer allmänna beskrivningar av tillståndet och utvecklingen inom ett område. Dialogen mellan utskottet och regeringen om hur regeringens resultatredovisning kan förbättras bör fortsätta, både vad gäller redovisningens innehåll och form.³¹

I budgetbetänkandet från hösten 2013 sade utskottet återigen att

Regeringens resultatredovisning utgår från de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Det är positivt att resultatredovisningen alltjämt utgår från de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen. Utskottet kan dock ånyo konstatera att det i resultatredovisningen är svårt att se vilka resultat som faktiskt uppnåtts, Exempelvis redovisas inte indikatorerna för de olika målen i budgetpropositionen. Utskottet

³⁰ Bet. 2010/11: MJU1, rskr. 2010/11:119.

³¹ Bet. 2011/12: MJU1, s. 17.

betonar att utskottet tidigare framfört att det är viktigt att regeringen beaktar riksdagens behov av resultatinformation.³²

I det senaste budgetbetänkandet från hösten 2014 återkom miljö- och jordbruksutskottet till hur regeringen redovisar resultatet av miljömålsarbetet. Utskottet konstaterade att

strukturen för regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2015, liksom tidigare, utgår från de miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit. Utskottet anser att detta är ett grundläggande kriterium för att utskottet och riksdagen ska kunna fullfölja sin uppföljnings- och utvärderingsuppgift och att det därför är positivt att regeringen redovisar resultaten i enlighet med denna struktur. Det är enligt utskottets mening tillfredsställande att regeringen i årets budgetproposition redovisar de resultatindikatorer som ligger till grund för redovisningarna i propositionen. Utskottet anser att detta är en förbättring i förhållande till tidigare resultatredovisningar. Utskottet konstaterar att det i resultatredovisningen för de undersökta områdena i vissa fall kan vara svårt att urskilja vilka resultat som faktiskt har uppnåtts eftersom redovisningen av resultat i vissa fall blandas med redovisning av insatser, dvs. vidtagna åtgärder snarare än utfall av genomförda insatser. Det är viktigt att resultatredovisningen koncentreras till att redovisa resultaten av insatserna.³³

I en särskild skrivelse till riksdagen lämnar regeringen – en gång per mandatperiod – en samlad redovisning av arbetet med miljö kvalitetsmålen. I mars 2014 lämnade regeringen för tredje gången en samlad redovisning av utvecklingen av miljömålssystemet inklusive de strategier och etappmål som beslutats. I samma skrivelse redovisade regeringen även översiktligt de insatser som bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.³⁴

11.2.2 Om myndigheternas resultatredovisningar

Miljömyndighetsutredningen har gått igenom årsredovisningarna åren 2009–2013 för de myndigheter som fanns inom ramen för det tidigare Miljödepartementets verksamhetsområde. Gemensamt för årsredovisningarna är att det är svårt att utifrån dessa dokument få en tydlig bild av myndigheternas effektivitet och ändamålsenlighet

³² Bet. 2013/14:MJU1, s. 10.

³³ Bet. 2014/15:MJU1, s. 16f.

³⁴ Skr. 2013/14:145, bet. 2013/14:MJU28, rskr. 2013/14:360.

utifrån angivna resultatmål. I årsredovisningen för 2014 har miljömålsmyndigheterna, med några undantag, i enlighet med ett åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet redovisat hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och hur arbetet integrerats i myndighetens verksamhet. De myndigheter som inte åiterrapporterade i årsredovisningen skulle enligt regleringsbrevet rapportera i annan ordning.

Enligt Statskontoret har de flesta myndigheterna med uppdrag i miljömålssystemet inte på ett tillfredsställande sätt redovisat vilka prestationer de har utfört för att nå målen. De har inte heller redovisat på vilket sätt eventuella åtgärder har bidragit till att nå målen. Det är därför, enligt Statskontorets bedömning, oklart i vilken mån myndigheterna bedriver verksamhet som bidrar till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås.³⁵

Statskontoret konstaterar att styrningen i dag inte är tillräckligt verksamhetsanpassad. Miljöpolitikens mål är visionära och ger inte ett tillfredsställande stöd för politikens genomförande. Bestämmelserna i instruktionerna ger inte tillräcklig vägledning och de har heller inte följts upp med krav på åiterrapportering. Dessutom har bristande redovisning av miljöarbetet i myndigheternas årsredovisningar tillåtit passera. Miljödepartementet, som har det samordnande uppdraget under regeringen för miljöpolitiken, har till stor del överlämnat till respektive myndighets fackdepartement att styra och bevaka genomförandet av miljöarbetet.³⁶

Statskontoret säger vidare att regeringen i dag inte verkar ha uppmärksammat att många av myndigheterna inte redovisar vad de gör inom ramen för miljömålssystemet.

Någon möjlighet att följa upp den löpande verksamheten och styrningen finns därmed inte. Inte heller den fördjupade utvärderingen ger något egentligt svar på hur myndigheterna agerar inom ramen för miljömålssystemet. Därmed går det inte heller att säga om och i så fall hur myndigheternas arbete leder till konkreta förbättringar i miljön. Som en konsekvens av detta går det inte i dag att genomföra varken en utvärdering av resultatet eller en processutvärdering.³⁷

Av Statskontorets utvärdering framgår att i den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen anger Naturvårdsverket

³⁵ Statskontoret 2014:10, Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet.

³⁶ Statskontoret 2014:10, Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet, s. 8.

³⁷ Statskontoret 2014:10, Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet, s. 68.

för varje mål orsaker till bristande måluppfyllelse. I huvudsak behandlas olika styrmedels påverkan på måluppfyllelsen. Den fördjupade utvärderingen är, enligt Statskontoret, något mer utförlig i analysen av orsakerna till bristande måluppfyllelse. Den fördjupade utvärderingen innehåller emellertid inte någon analys av de miljömålsansvariga myndigheternas bidrag för att nå målen. Enda undantaget är, enligt Statskontoret, när bristande tillämpning av befintliga regler uppmärksammas eller när myndigheter bör ge mer stöd till andra aktörer, exempelvis till kommuner. Det framkommer inte något om huruvida myndigheternas ansträngningar är tillräckliga, men däremot preciseras ett antal brister i kommunernas arbete.³⁸

Som framgår även av avsnittet om miljöpolitikens organisering ses granskning av resultat ofta som en uppgift för myndigheterna själva. Myndigheterna förväntas ägna sin återrapportering åt de resultat de har uppnått. Vi pekar på att det i myndigheternas årsredovisningar från de senaste 20 åren finns åtskilliga exempel på resultatredovisningar av olika slag – men det är oftare insatser som rapporteras än resultaten av dessa åtgärder. Det är sällsynt att oberoende forskare studerar och ifrågasätter myndigheternas bilder av verksamheternas och de olika åtgärdernas resultat. Den kunskap vi har om statsförvaltningens resultat, effektivitet och granskning utifrån de senaste 20 årens forskning om statsförvaltningen är begränsad.

Styrtredningen som lämnade sitt betänkande till regeringen hösten 2007³⁹ resonerade bland annat om att det behövs olika slag av information för skilda beslutssituationer. Den löpande styrningen kräver information med ett starkt inslag av regularitet. Den myndighet som svarar för verksamheten på ett område fyller en viktig roll när det gäller att ta fram sådan information. Det finns, enligt Styrtredningen, anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den ska användas och olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter. Myndigheterna ska informera regeringen om hur de genomfört sitt uppdrag och kraven på effektinformation från

³⁸ Statskontoret 2014:10, Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet.

³⁹ SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, betänkande av Styrtredningen.

myndigheterna bör vara återhållsamma. Utredningen ansåg att det finns två konsekvenser av att alltför stora krav ställs på myndigheterna när det gäller att utvärdera effekterna av den egna verksamheten.

Den ena konsekvensen är, enligt Styretredningen, att det ofta, trots mängden information, saknas information som är relevant för omprövningar eftersom informationen ofta får en bekräftande karaktär. Verksamheten är i grunden rätt tänkt – någon ifrågasättande information har ju inte tagits fram – men den bör i olika avseenden förbättras. Utvärderingar kan därmed komma att motverka i stället för att medverka till omprövningar. Detta problem förvärras om en ström av information genereras av utvärderingssystem som har byggts av de myndigheter som också har det huvudsakliga genomförandeansvaret.

Den andra konsekvensen som Styretredningen lyfter fram är att den information som regeringen lämnar till riksdagen ofta har blivit så fokuserad på den verksamhet som utförs av enskilda myndigheter och har en så stark koppling till budgetregleringen att utvärderingar inte på ett meningsfullt sätt förs in i diskussionen om statens åtaganden eller om den grundläggande inriktningen av olika verksamheter.⁴⁰

Ett exempel på sådana konsekvenser av myndigheternas egen utvärdering av sin verksamhet som Styretredningen pekade på finns i vårt avsnitt 3. Där refererar vi till en kartläggning av de miljöpolitiska styrmedlen som Naturvårdsverket genomförde. Kartläggningen visar precis som den internationella forskningen att styrmedelsarsenalen är mycket omfattande. Bara inom det klimatpolitiska området finns det 90 styrmedel. Naturvårdsverket drar ändå slutsatsen att hittills beslutade och planerade styrmedel inte räcker för att tillräckliga åtgärder ska kunna genomföras. Endast för två av de sexton miljökvalitetsmålen bedöms de befintliga och planerade styrmedlen vara tillräckliga, medan det anses omöjligt att nå de resterande miljökvalitetsmålen till år 2020 med gällande och planerade styrmedel. Bedömningen är att det saknas lämpliga styrmedel eller att det råder brist på implementering.

⁴⁰ SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, betänkande av Styretredningen.

Både Naturvårdsverkets refererade litteraturöversikter och deras egna intervjuer lyfter fram de nationella, riktade styrmedlen och anser att de är effektiva. Flera av intervjupersonerna menar att styrmedlen som har utformats nationellt har haft större effekt på skogsindustrin, än de som har utformats av EU. De styrmedel som oftast nämns i sammanhanget är Programmet för energi-effektivisering i energiintensiv industri (PFE) och Gröna elcertifikat som anses ha bidragit till de tydligaste energieffektiviseringarna och produktionen av grön el. Detta stöds också av litteraturöversikterna. Det är intressant att notera att andra studier, av bland andra Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet, har slagit fast att PFE inte har lett till några energieffektiviseringar.

Utredningen om Naturvårdsverket och Utredningen om miljömålssystemet om oberoende utvärdering

Utredningen om Naturvårdsverket som lämnade sitt betänkande i juni 2008⁴¹ pekade på att avsaknaden av en oberoende utvärdering är ett problem. Utredningen anförde att eftersom den fördjupade utvärderingen, som vid den tidpunkten genomfördes av Miljömålsrådet, styrs av de myndigheter som ansvarar för genomförandet av miljömålsarbetet försvåras möjligheten att objektivt granska det arbete som myndigheterna har utfört på miljömålsområdet. Utredningen anförde att detta faktum ökar risken för att kritiska synpunkter mildras och obekväma förslag förkastas.

Utredningen föreslog att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, skulle bildas. Miljömålsinstitutet skulle, enligt förslaget, bland annat ansvara för granskning och utvärdering av miljöarbetet och ha ett specifikt samordnings- och utvecklingsansvar för miljömålsarbetet. Utredningen föreslog dessutom att de årliga miljömålsrapporterna till regeringen skulle ersättas med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna. På så sätt skulle samtidigt den administrativa bördan på både Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter minska.

⁴¹ SOU 2008:62, Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket, betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket.

Även Utredningen om miljömålssystemet⁴² pekade på problemet att det saknas en oberoende utvärdering, men ur en annan synvinkel. Utredningen om miljömålssystemet menade att ett målstyrningssystem kräver en oberoende *riktad* utvärdering för att bli effektivt. Utredningen pekade på att miljömålssystemets aktörer redan genomför en årlig uppföljning och en bred fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå målen vart fjärde år. Däremot saknades det, enligt utredningen, en oberoende riktad utvärdering av enskilda insatser. Detta eftersom ett urval av styrmedel liksom olika myndigheters miljöarbete behöver utvärderas i ett lärande och utvecklande syfte. Utredningen förslög att Statskontoret som inte har något ansvar i miljömålssystemet och därför är oberoende i förhållande till systemet skulle få i uppdrag att göra riktade utvärderingar av dels styrmedel, dels myndigheternas miljöarbete.

Utredningen noterade dock inte några problem med den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen utan föreslog tvärtom att Naturvårdsverkets roll skulle stärkas. Utredningen föreslog att Naturvårdsverket skulle ta över Miljömålsrådets roll som samordnare av miljömålsuppföljningen samt få en stärkt samordningsfunktion för att ta fram miljödata och annat underlag för uppföljningen. En samlad rapport av den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen skulle tas fram av Naturvårdsverket i samråd med de berörda myndigheterna.

Utredningen om miljömålssystemet lämnade även förslag som bidrog till att bedömningsgrunden för måluppfyllelse ändrades. Förslaget innebar att miljö kvalitetsmål bör bedömas som möjliga att uppnå om analysen visar att antingen den miljö kvaliteten som målet uttrycker kan nås eller att tillräckliga åtgärder är beslutade och förväntas vara genomförda, dvs. förutsättningarna för att den önskade miljö kvaliteten ska kunna nås ska vara uppfyllda. Det bör, enligt utredningen, finnas en tydlig tidpunkt att bedöma måluppfyllelse mot. Tidpunkten för generationsperspektivet bör fastställas till år 2025, med år 1999 som basår.⁴³

⁴² SOU 2009:83, Miljömålen i nya perspektiv, betänkande av Utredningen om miljömålssystemet.

⁴³ SOU 2009:83, Miljömålen i nya perspektiv, betänkande av Utredningen om miljömålssystemet. Bilagedel PM 3.

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete⁴⁴ sade regeringen att miljömålssystemet kan bli effektivare genom att i tid och i organisation skilja uppföljning och utvärdering från uppgiften att utveckla strategier med nya etappmål, styrmedel och åtgärder. Vår iakttagelse är dock att regeringen inte har genomfört denna organisatoriska åtskillnad av uppgifterna. Regeringen har, utöver miljömålsmyndigheterna, gett ytterligare en organisation – Miljömålsberedningen – i uppdrag att utveckla strategier, etappmål, styrmedel och åtgärder.

11.2.3 Det saknas en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av resultaten av arbetet i miljömålssystemet

I den förvaltningspolitiska propositionen sade regeringen 2010 att

Myndigheternas redovisning av kostnader och prestationer följs i olika grad upp årligen inom ramen för budgetprocessen. Det fortsatta arbetet måste sträva mot att redovisa vad som faktiskt uppnås inom olika områden, dvs. effekterna i samhället. En huvudfråga är då om de politiska målen har förverkligats och om det har blivit som det var tänkt för medborgarna. Sambanden mellan prestationer och effekter är komplexa och låter sig sällan mätas på något enkelt sätt. En annan central fråga är om myndigheternas prestationer svarar mot medborgarnas legitima behov och krav och har den kvalitet som kan förväntas. En redovisning som enbart omfattar utförda prestationer i termer av volymer och kostnader ger inte tillräcklig information om detta. En redovisning av prestationernas kvalitet och medborgarnas uppfattningar om dessa är viktig.

En tydligare åtskillnad behöver göras mellan den information som ska tas fram på årlig basis och den fördjupade information som kan behövas för analyser av politikens effekter och för mer omfattande omprövningar.⁴⁵

De problem med regeringens och myndigheternas resultatredovisningar som riksdagen och Statskontoret lyfter fram är, enligt vår bedömning, i första hand relaterade till den information som behövs i den årligen återkommande budgetprocessen. De problem med bristen på oberoende utvärderingar som de båda utredningarna

⁴⁴ Prop. 2009/10:155.

⁴⁵ Prop. 2009/10:175, s. 98.

om dels Naturvårdsverket, dels miljömålen lyfter fram har inte resulterat i några förslag om en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av resultaten i miljömålssystemet.

De uppföljningar och utvärderingar som i dag ligger till grund för statsmakternas resultatbedömningar utvecklas och genomförs – på regeringens uppdrag – av de ansvariga miljömålsmyndigheterna själva. Samma myndigheter som genomför uppföljningarna och utvärderingarna har också till uppdrag att utveckla mål, strategier, styrmedel, genomföra och beställa forskning, betala ut bidrag m.m. för att miljömålen ska nås. Miljömålsmyndigheterna, med Naturvårdsverket i spetsen, har ett komplicerat uppdrag inte endast i sitt genomförande av miljöpolitiken, utan även i uppföljningen och utvärderingen av den egna verksamheten samt vidhängande förslag till nya åtgärder.

Ett exempel är regeringens uppdrag till Naturvårdsverket att senast den 1 september 2015 redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.⁴⁶ Regeringen har gett Naturvårdsverket ett detaljerat uppdrag om hur den fördjupade utvärderingen ska genomföras, vad den ska innehålla och hur den ska avgränsas. Uppdraget ska genomföras i samverkan med övriga myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet. I utvärderingsarbetet ska Naturvårdsverket, enligt uppdraget, samverka med myndigheter som har ett ansvar för officiell statistik inom miljöområdet och berörda intresseorganisationer ska ges möjligheter att delta i arbetet. Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket även lämna förslag till åtgärder som är centrala för arbetets utveckling.

Enligt vår bedömning är det ett problem att det inte finns någon oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av miljömålssystemets resultat.

Vi menar att avsaknaden av en sådan utvärdering är en brist i regeringens underlag för bedömningar och beslut om det fortsatta arbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Vi menar därför att den uppgift som Naturvårdsverket har i dag, att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå

⁴⁶ Regeringsbeslut 2014-02-13, M2014/419/Mm, Uppdrag till Naturvårdsverket att redovisa en fördjupad utvärdering av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen 2015.

ur Naturvårdsverkets instruktion. I stället bör en ny uppgift att regelbundet genomföra en samhällsövergripande oberoende utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen läggas på en annan befintlig statlig myndighet som i dag inte har en direkt uppgift i miljömålssystemet. Vi föreslår att regeringen ger uppgiften till Formas. Formas är en av myndigheterna inom Miljö- och energidepartementets område vars uppgift i dag är att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. För Formas del skulle det handla om att ta hand om och utveckla en helt ny uppgift med en annan inriktning än den uppgift myndigheten har för närvarande. Vårt förslag innebär att uppgiften ska avgränsas till att regelbundet genomföra en samhällsövergripande *utvärdering av effekterna* av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen utan att samtidigt lämna förslag till åtgärder. Vi bedömer att Formas är en lämplig myndighet för uppgiften och att Formas torde ha goda möjligheter att skapa förutsättningar att genomföra en sådan verksamhet. Resultatet av utvärderingen ska överlämnas till regeringen som ett underlag för regeringens fortsatta analys och beredning av de åtgärder som regeringen anser behöver vidtas bland annat med utgångspunkt i utvärderingen. Regeringen bör på grundval av utvärderingen ta ställning till om – och i så fall av vem – åtgärdsförslag behöver tas fram. Möjliga aktörer kan då vara till exempel Miljömålsberedningen, Miljömålsrådet, olika myndigheter, forskare, intresseorganisationer, branschorganisationer etc.

11.2.4 Förslag

Vi föreslår att Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.

Vi föreslår att Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Vi föreslår att: Det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter. De inomstatliga bidragen betalas huvudsakligen ut från sakanslag. I den mån uppgifterna vid länsstyrelserna eller någon annan bidragsmottagande myndighet ska utföras med egen personal bör medlen föras upp på länsstyrelsernas/myndighetens förvaltningsanslag.

Vi föreslår att: Sådana uppgifter som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI, Formas har i dag och som innebär att betala ut beloppsbestämda statsbidrag till olika mottagare bör övergå till Kammarkollegiet.

Enligt vårt uppdrag ska vi pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet. Myndighetsstrukturen bör i ökad grad underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen. Vi ska ge förslag på hur regeringens styrning av berörda myndigheter och verksamheter kan utvecklas. Vår översyn ska även identifiera gränssnitt mellan myndigheterna under det tidigare Miljödepartementet och övriga statliga myndigheter som har ansvar inom miljöområdet. Eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga ska beskrivas.

Vi konstaterar att främst Naturvårdsverket och Formas men även Havs- och vattenmyndigheten och i viss mån även Strålskyddsmyndigheten, SMHI och Kemikalieinspektionen har regeringens uppdrag att betala ut avsevärda summor i bidrag varje år. Som framgår av avsnitt 4 är skillnaden mellan Formas och de övriga miljömyndigheterna att det är Formas kärnuppdrag att fördela medel till forskning och verksamhet som hör samman med forskning.

Bidragsutbetalningarna är av olika karaktär och bidragsmottagarna är statliga myndigheter, kommuner och nationella och internationella privaträttsliga organisationer, andra länder, företag, enskilda personer, med flera. Delar av de inomstatliga bidragen ska av mottagaren användas för att mottagaren själv ska genomföra verksamhet och leverera resultat, andra delar av bidragen ska användas för att administrera och betala ut bidrag och statsbidrag till andra mottagare. Vår redovisning i avsnitt 6 av myndigheternas uppdrag i dessa frågor ger en översiktlig bild av omfattningen av dessa uppdrag. För att få en mer rättvisande bild av omfattningen av uppdragen måste vi dessutom studera de föreskrifter som inte bara anger reglerna för utbetalning utan även de utbetalande och mottagande myndigheternas och andra mottagares roller och uppgifter i dessa processer. Flera av föreskrifterna framgår i sin helhet av bilaga 3. Vi lämnar några exempel på sådana processer här nedan.

Exempel 1 – Om Naturvårdsverkets arbete med anslaget 1:3

Naturvårdsverket fördelar stora delar av anslaget till länsstyrelserna i form av inomstatliga bidrag. Det handlar alltså om en indirekt anslagsfinansiering av länsstyrelsernas verksamhet som länsstyrelserna bedriver inom ramen för sina uppgifter och anslagets ändamål.

I resultatredovisningen i sin årsredovisning för 2014 säger Naturvårdsverket om sitt arbete med anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur att

Vår prestation inom anslaget mäts i antalet fördelningsbeslut. En stor del av anslaget fördelas ut i form av bidrag till länsstyrelserna utifrån fördelningsnycklar som har sin utgångspunkt i respektive läns behov. Antalet beslut har minskat som en konsekvens av att vissa beslut per län, som tidigare fattats var för sig, numer slagits samman. Utöver länen är även kommuner, stiftelser och en lokal förvaltningsorganisation mottagare av medel ur anslaget. /---/Hanteringskostnaden har minskat något jämfört med 2013 beroende på att färre personer har arbetat med att fördela anslaget.

Naturvårdsverket har enligt årsredovisningen fördelat bidragsutbetalningarna till respektive länsstyrelse på anslaget 1:3 på skötsel av skyddade områden, friluftsliv, lokala naturvårdsprojekt (LONA,

se exemplet nedan), investeringar i naturum, naturumsverksamhet, rovdjur, viltförvaltning, åtgärdsprogram för artbevarande och övrigt. Totalt fördelade Naturvårdsverket 636 536 tusen kronor från anslaget 2014. Det största beloppet på 366 129 tusen kronor gick till skötsel av skyddade områden.

Fördelning av anslag till skötsel av skyddade områden ska bidra till att dessa områden utvecklas och bevaras. Den största andelen av anslaget går till skötsel, förvaltning och restaurering av ängar och betesmarker där slåtter, avverkning och naturvårdsbränning är exempel på åtgärder. Anslaget går dock även till information om de skyddade områdena, exempelvis genom skyltning och webbinformation. Mottagare är framför allt länsstyrelserna, Tyrestastiftelsen och den ideella föreningen Laponiatjuottjudus.⁴⁷

Naturvårdsverket har beskrivit hur verket arbetar med fördelningen och administrationen av bidragsutbetalningarna från 1:3-anslaget till länsstyrelserna. Vi bedömer att detta är en omständlig, mycket detaljerad och kostsam process med många olika delmoment. Naturvårdsverkets egen kostnad för hanteringen av bidragen som betalas ut från anslaget 1:3 uppgick, enligt Naturvårdsverkets årsredovisning 2014 till 5 831 tusen kronor.

Anslaget 1:3 Inomstatliga bidrag blir statsbidrag – Exemplet statsbidrag till lokala naturvårdsprojekt, LONA

Enligt *ett* av regeringens villkor till anslagsposten 2 – Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. på anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur får anslagsposten användas för statsbidrag till kommunala och lokala naturvårdsåtgärder inom ramen för regeringens satsning på lokal och kommunal naturvård. Åtgärdena regleras i förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt.⁴⁸ Anslagsposten får även användas för visst arbete vid länsstyrelserna med samma ändamål. Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning för 2014 beviljades stöd till 198 projekt och Naturvårdsverket fördelade totalt 39 miljoner kronor till länsstyrelserna för projekt och administration av dessa projekt.

⁴⁷ Naturvårdsverkets årsredovisning 2014.

⁴⁸ Förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Förordningen framgår i sin helhet i bilaga 3.

Enligt förordningen får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag ges till kommuner för åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö-kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. I förordningen reglerar regeringen i detalj vad bidragen får användas till och administrationen av bidragen. Av förordningen framgår även att frågor om bidrag enligt förordningen prövas och beslutas av *länsstyrelsen* i det län där projektet huvudsakligen ska genomföras och att länsstyrelsens beslut enligt förordningen inte får överklagas.

Detta exempel belyser dels det faktum att många inomstatliga bidrag i nästa utbetalningssteg blir ett statsbidrag. Exemplet LONA visar också att även om det är länsstyrelsen som beslutar om utbetalningen av bidraget till kommunala och lokala naturvårdsprojekt så är det Naturvårdsverket som inför regeringen är ansvarigt för anslaget.

Exempel 2 – Om Naturvårdsverkets arbete med anslaget 1:4

Om sitt arbete med den verksamhets som finansieras med anslaget 1:4 Sanering av förorenade åtgärder skriver Naturvårdsverket i resultatredovisning för 2014 att

Naturvårdsverket ansvarar för den nationella samordningen och prioriteringen i efterbehandlingsarbetet. Vi ansvarar också för administration, uppföljning och utvärdering av anslaget för sanering och återställning av förorenade områden. Vår prestation mäts som antal beslut om åtgärder. Under 2014 har vi fattat 40 beslut om medel till 31 nya och till nio fördyrade saneringar. Vi har därtill beslutat om att återta oförbrukade medel för 15 projekt från länsstyrelserna, för att fördela dessa till andra projekt. Vi har godkänt sju slutrapporter som avslut på åtgärdsprojekt. Vår prestation 2014 är något högre än för 2013. Hanteringskostnaden har också ökat jämfört med 2013.

Under 2014 fattade vi beslut om en nationell plan för efterbehandlingsarbetet. Genom en effektiv administration av anslaget säkerställer vi att de viktigaste områdena saneras först och med de mest effektiva metoderna. När ett förorenat område är riskklassat och prioriterat av länsstyrelsen kan länsstyrelsen ansöka om bidrag för undersökning av området. Naturvårdsverket beslutar om medel för undersökningen, för vissa objekt i flera steg. I nästa skede kan länsstyrelsen ansöka om bidrag till åtgärder. När dessa är avslutade och en uppföljning av effekterna gjorts skriver länsstyrelsen en slutrapport som skickas till Naturvårdsverket för godkännande. Efter godkänd

slutrappport ses objektet som avslutat. Ibland fortsätter efterkontrollen av att åtgärden fått önskad effekt under några år.

Anslaget för efterbehandling ska täcka både riskklassningar, utredningar inför åtgärder och själva åtgärderna. Det ska också stärka länsstyrelsernas tillsyn över förorenade områden.⁴⁹

Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning för 2014 var omfattningen på anslaget 378 018 tusen kronor 2014. Av detta belopp fördelade Naturvårdsverket 346 438 tusen kronor varav 266 768 tusen kronor gick till åtgärder. Naturvårdsverkets hanteringskostnad för detta anslag uppgick till 4 351 tusen kronor under 2014.

Anslaget 1:4 Exemplet bidrag enligt förordningen om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande

Enligt sin instruktion ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.⁵⁰

Förordningen innehåller bestämmelser om att avhjälpa föroreningskador som avses i 10 kap. miljöbalken som behandlar verksamheter som orsakar miljöskador. Enligt förordningen får statsbidrag ges till föroreningskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt förordningen ska Naturvårdsverket upprätta en nationell plan för avhjälpande av föroreningskador. Planen ska vara utgångspunkten vid prövning av bidragsansökningarna enligt förordningen. Naturvårdsverket ska även varje år den 15 april lämna en lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningskador som avses i 10 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket ska dessutom varje år rapportera till Europeiska kommissionen om det statsbidrag som lämnas i enlighet med denna förordning. I förordningen reglerar regeringen bestämmelserna om

⁴⁹ Naturvårdsverkets årsredovisning för 2014, s. 94.

⁵⁰ 2 § 14 punkten förordningen (2013:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

bidrag och utförligt förfarandet i bidragsärenden, beslut och utbetalning av bidrag, återbetalning och överklagande.

Enligt förordningen ska länsstyrelsen ansöka om bidrag hos Naturvårdsverket. Naturvårdsverket betalar ut bidraget till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för avhjälpandet. Den som har tagit emot bidraget ska redovisa för länsstyrelsen om hur bidraget har använts och lämna en slutlig redovisning av utförda utredningar eller åtgärder. Naturvårdsverket får besluta att kräva tillbaka bidrag från länsstyrelsen om bidragsbeslutet har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om villkor för bidraget inte har följts och avvikelsen inte är av mindre betydelse.

Naturvårdsverket skriver i sin resultatredovisning att

Naturvårdsverket ansvarar för den nationella samordningen och prioriteringen i efterbehandlingsarbetet. Vi ansvarar också för administration, uppföljning och utvärdering av anslaget för sanering och återställning av förorenade områden. Vår prestation mäts som antal beslut om åtgärder. Under 2014 har vi fattat 40 beslut om medel till 31 nya och till nio fördyrade saneringar. Vi har därtill beslutat om att återta oförbrukade medel för 15 projekt från länsstyrelserna, för att fördela dessa till andra projekt. Vi har godkänt sju slutrapporter som avslut på åtgärdsprojekt. Vår prestation 2014 är något högre än för 2013. Hanteringskostnaden har också ökat jämfört med 2013.

Under 2014 fattade vi beslut om en nationell plan för efterbehandlingsarbetet. Genom en effektiv administration av anslaget säkerställer vi att de viktigaste områdena saneras först och med de mest effektiva metoderna. När ett förorenat område är riskklassat och prioriterat av länsstyrelsen kan länsstyrelsen ansöka om bidrag för undersökning av området. Naturvårdsverket beslutar om medel för undersökningen, för vissa objekt i flera steg. I nästa skede kan länsstyrelsen ansöka om bidrag till åtgärder. När dessa är avslutade och en uppföljning av effekterna gjorts skriver länsstyrelsen en slutrapport som skickas till Naturvårdsverket för godkännande. Efter godkänd slutrapport ses objektet som avslutat. Ibland fortsätter efterkontrollen av att åtgärden fått önskad effekt under några år.

Anslaget för efterbehandling ska täcka både riskklassningar, utredningar inför åtgärder och själva åtgärderna. Det ska också stärka länsstyrelsernas tillsyn över förorenade områden.⁵¹

⁵¹ Naturvårdsverkets årsredovisning för 2014, s. 94.

Som framgår av citatet ovan är Naturvårdsverkets beslut om utbetalning av bidrag till länsstyrelserna – efter ansökan – en process i flera steg.

Exempel 3 – Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid – Anslaget 13:4 Stöd till friluftorganisationer

Regeringen tilldelar 2015 Naturvårdsverket dispositionsrätten till en anslagspost på ramanslaget 13:4 Stöd till friluftorganisationer inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. I regleringsbrevet för 2015 uppgick beloppet på anslaget till 27 785 tusen kronor.

Regeringens villkor till anslagsposten är att anslagsmedlen ska användas för statsbidrag till föreningen Svenskt Friluftsliv.

Riksdagen har överlämnat vissa förvaltningsuppgifter till föreningen Svenskt Friluftsliv.⁵² I detta fall handlar det om att Svenskt Friluftsliv prövar frågor om bidrag till friluftorganisationer med stöd av förordningen om statsbidrag till friluftorganisationer.⁵³ I förordningen har regeringen preciserat statsbidragets syfte, definitioner, kraven på en organisation som söker bidrag, ansökan om bidrag, beslut om bidrag, revision, återbetalning och återkrav, förvaltningslagens tillämpning samt att de beslut som fattas med stöd av förordningen inte får överklagas.

Enligt förordningen ska Svenskt Friluftsliv i sin årsredovisning göra en samlad redovisning av vilka organisationer som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål. Naturvårdsverket ska i sin tur senast den 31 maj varje år lämna en sammanfattande redogörelse till regeringen för vad bidragen har använts till och en bedömning av i vilken utsträckning som ändamålen med bidragen har nåtts. Enligt förordningen ska Naturvårdsverket dessutom – om det är möjligt – till regeringen lämna en bedömning av de samlade bidragens effekter i förhållande till syftet med bidragen.

⁵² Lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.

⁵³ Förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer.

Exempel 4 – statsbidrag som betalas av Formas

Ett annat exempel är regeringens uppdrag i regleringsbrevet till Formas att ur anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning, betala ut förutbestämda belopp till olika privaträttsliga forskningsinstitut. Exempel på sådana bidragsmottagare är Stockholm Environment Institute och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning vid IVL Svenska miljöinstitutet AB.

11.3.1 Finansiell styrning för ett effektivare miljöarbete

Budgetlagen reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. I budgetlagens första kapitel har riksdagen slagit fast att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.⁵⁴ I myndighetsförordningen som gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen slår regeringen fast att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁵⁵

Den finansiella styrningen är en central del av regeringens myndighetsstyrning. Genom den finansiella styrningen fastställer statsmakterna de ekonomiska ramarna för en verksamhets resursförbrukning och därmed ambitionsnivån för det statliga åtagandet. Regeringens finansiella styrning av myndigheterna är bland annat tilldelning av anslag/anslagsposter, tillgång till anslags-sparande och anslagskredit, skriftliga villkor för anslag/anslagsposter, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för avgifter, låneramar och kreditramar. Regeringens finansiella myndighetsstyrning är också avgörande för myndigheternas handlingsfrihet och möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet effektivt på kort och lång sikt.

Enligt vår bedömning medför regeringens finansiella styrning enligt den modell med inomstatliga bidrag som regeringen nu

⁵⁴ Budgetlagen (2011:203).

⁵⁵ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

tillämpar inom miljöpolitiken att statliga medel inte används effektivt och med god hushållning.

Vi bedömer inte heller att administration, utbetalning, kontroll, redovisning m.m. av bidrag – inomstatliga bidrag och statsbidrag – är en av miljömyndigheternas kärnuppgifter.

Förutom administrationen av själva bidragsutbetalningen, ofta i flera led, och relationen till bidragsmottagaren tillkommer även en omfattande administration av själva bidragshanteringen för den utbetalande myndighet som har tilldelats dispositionsrätten till det anslag/anslagspost som finansierar bidraget.

Främst länsstyrelserna men även andra myndigheter tar emot stora inomstatliga bidrag från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten varje år. För länsstyrelserna innebär det i vissa fall att de måste invänta exempelvis Naturvårdsverkets beslut innan de kan betala ut ett statsbidrag och i andra fall att bidragsutbetalningarna som ska finansiera verksamhet hos länsstyrelserna kommer först en bit in på det budgetår som verksamheten ska genomföras. Enligt vad vi erfarit händer det att länsstyrelserna får vänta flera månader på bidragsbeslutet. Om länsstyrelserna inte hinner genomföra verksamheten och därmed använda hela bidragsutbetalningen under budgetåret, ska kvarvarande bidrag betalas tillbaka till den utbetalande myndigheten innan årets slut. Detta skapar inte några goda förutsättningar för länsstyrelserna att kunna genomföra sina uppdrag på ett effektivt sätt.

Flera medarbetare vid länsstyrelserna har beskrivit länsstyrelsens möjligheter att använda de inomstatliga bidragen på ett effektivt sätt ungefär så här

Administrationen kring rekvisitioner, uppföljningar och utvärdering tar betydande del av den tid som vi istället skulle vilka ägna uppdraget. Att finansieringen är ettårig skapar dessutom arbetsrättsliga problem med många projektanställda medarbetare. Projektanställda i fleråriga projekt orsakar kompetenstapp och en otrygghet vilket bidrar till en hög omsättningen av kompetent personal inom vissa sakområden. Detta leder i sin tur till svårigheter att skapa jämnt arbetsflöde och uppvisa resultat.

Vi anser att regeringen behöver ändra den finansiella myndighetsstyrningen av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI, Formas och länsstyrelserna för att minska omfattningen av den inom-

statliga bidragsfinanseringen och därmed ge myndigheterna förutsättningar att bedriva en effektivare verksamhet.

11.3.2 Förslag

Vi föreslår att det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter. De inomstatliga bidragen betalas huvudsakligen ut från sakanslag. I den mån uppgifterna vid länsstyrelserna eller någon annan bidragsmottagande myndighet ska utföras med egen personal bör medlen föras upp på länsstyrelsernas/myndighetens förvaltningsanslag.

Vi föreslår att sådana uppgifter som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI, Formas har i dag och som innebär att betala ut beloppsbestämda statsbidrag till olika mottagare bör övergå till Kammarkollegiet vars kärnverksamhet består av bland annat sådana uppgifter.

11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Vi föreslår att: En ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Myndigheten ska också bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom vårt förslag till den nya myndigheten.

Vi föreslår att: Möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i

målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör.

Vi gör bedömningen att: Reglerna för kommunernas tillsyn bör inte förändras, men den nya myndigheten bör pröva lämpligheten av de överlåtelser av tillsyn som beslutats av länsstyrelserna. Vi gör också bedömningen att myndigheten som ett nästa steg övertar all tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område från andra nationella myndigheter. I detta nästa steg bör också länsstyrelserna tillsyn och tillsynsvägledning inom motsvarande områden flyttas till den nya myndigheten. Även vissa av mark- och miljödomstolens nuvarande uppgifter bör överföras till den nya myndigheten.

11.4.1 En rättssäker och effektiv statsförvaltning

I vårt delbetänkande⁵⁶ redogjorde vi för de krav på förvaltningen som härrör från så väl regeringsformen som budgetlagen⁵⁷ och som presenterades av regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen från 2010. Följande citat är hämtat ur propositionen.

För att leva upp till övergripande demokratimål måste förvaltningen fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen. Arbetet utövas under lagarna och de statsanställda har att iaktta saklighet och opartiskhet. Krav på rättssäkerhet innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Förutsägbarhet och likabehandling är också viktiga delar av rättssäkerheten.

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.⁵⁸

⁵⁶ SOU 2014:66 Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning, delbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

⁵⁷ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, numera upphävd, och budgetlagen (2011:203).

⁵⁸ Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Vi har övervägt vilka förändringar inom förvaltningen som behöver göras för att tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning ska kunna genomföras så att det övergripande demokratimålet uppnås. I våra överväganden har vi tagit hänsyn till möjligheterna att skydda miljön men också enskildas, allmänhetens och näringslivets intressen av rättsäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Vi tror att förslagen kommer att leda till att förutsättningarna ökar för att miljö kvalitetsmålen och det övergripande målet för miljöpolitiken – generationsmålet – ska kunna nås.

11.4.2 OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik

OECD granskar regelbundet miljöpolitiken i medlemsländerna. Hösten 2014 publicerade OECD resultatet av den tredje granskningen som man genomfört av Sveriges miljöarbete.⁵⁹

OECD menar i sin granskning av den svenska miljöpolitiken att trots samverkansinsatser präglas miljölagstiftningens tillämpning av brist på enhetlighet och olika villkor mellan regioner och, i synnerhet, mellan kommuner. Av rapporten framgår följande.

Inom Sveriges förhållandevis decentraliserade förvaltningssystem har ett antal väl genomtänkta horisontella och vertikala institutionella samordningsmekanismer för miljöpolitikens genomförande inrättats. Exempel på detta är Tillsyns- och föreskriftsrådet samt det landsomfattande nätverket Miljösamverkan Sverige och dess regionala motsvarigheter, som tillhandahåller vägledning, information och utbildning kring miljölagstiftningens genomförande till offentliganställda på alla förvaltningsnivåer. Det blir allt vanligare att små kommuner slår samman sina resurser och skapar mellankommunala miljömyndigheter. Trots dessa samverkansinsatser präglas miljölagstiftningens tillämpning av brist på enhetlighet och olika villkor mellan regioner och, i synnerhet, mellan kommuner. Detta beror på den institutionella autonomi för myndigheter på läns- och kommunnivå, skillnader i deras genomförandekapacitet vad gäller exempelvis resurser och sakkunskap samt lokala intressens inflytande. Naturvårdsverkets lagstadgade kontroll av det miljöarbete som utförs av myndigheter under den nationella nivån är begränsad och inskränkt ytterligare genom avsaknaden av rutinmässig rapportering av uppgifter som visar att regelverket följs.

Enligt OECD ger statliga och icke-statliga intressenter på alla förvaltningsnivåer signaler om att tillämpningen av miljölag-

⁵⁹ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014.

stiftningen präglas av bristande enhetlighet och ojämlika villkor mellan regioner och framför allt mellan kommuner. OECD menar att kvaliteten och bredden på tillsynen varierar mellan kommunerna, vilket skapar osäkerhet och kan leda till olika krav för företag som är verksamma i Sverige.

OECD pekar på att en av regeringens tydliga prioriteringar är att se till att miljöbalken följs. Av granskningen framgår dock att effektiviteten i och verkan av tillsynsmyndigheternas praktiska arbete på regional och lokal nivå äventyras av att en sammanhållen strategi för efterlevnad saknas. Informationsverktyg och lagstiftningsincitament används enligt OECD inte i tillräcklig grad för att främja frivillig efterlevnad av miljöreglerna.

En av OECD:s rekommendationer till regeringen är att Naturvårdsverkets kontroll av tillsynsverksamhet som utförs av regionala och kommunala myndigheter ska stärkas.

11.4.3 Tidigare bedömningar angående tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Diskussionerna om betydelsen av att det finns en väl fungerande tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning och hur en sådan bör organiseras är inte ny. Nedan presenteras några utredningar, propositioner m.m. som har behandlat dessa frågor.

Ansvarskommittén

I Ansvarskommitténs slutbetänkande från 2007 menade kommittén att det var ett nationellt intresse – för staten, för medborgarna och för den som blir föremål för granskning – att tillsyn bedrivs på ett likartat sätt i hela landet, med samma bedömningsgrunder och med samma ambitionsnivå.⁶⁰ Kommittén föreslog att kommunernas tillsynsuppgifter skulle övertas av staten, huvudsakligen genom länsstyrelserna.

⁶⁰ SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, slutbetänkande av Ansvarskommittén.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen

I slutbetänkandet av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen från 2012, gjorde utredningen bedömningen att tillsyn bör vara ett statligt ansvar och att utgångspunkten ska vara att tillsyn som kräver närhet och lokalkännedom ska utföras av länsstyrelsen.⁶¹ Utredningen gjorde bedömningen att länsstyrelsen fortsatt ska ansvara för den tillsynsvägledning som man i dag har gentemot kommuner inom bland annat miljöbalkens område. I fråga om den kommunala tillsynen var utredningens principiella hållning att flertalet av tillsynsuppgifterna borde föras till länsstyrelsen.

Förvaltningskommittén

Förvaltningskommittén resonerar i sitt slutbetänkande 2008 om den statliga förvaltningens struktur och betonar att tillsyn är en av statens grundfunktioner. Kommittén anser att en oberoende och förtroendeskapande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten inte har andra uppgifter som kan ge upphov till rollkonflikter. Förvaltningskommittén bedömer att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för att åstadkomma en oberoende och självständig statlig tillsyn. Myndighetsstrukturen på regional nivå skulle därigenom kunna förenklas och effektiviseras. Genom åtgärden skulle kommunernas och många företags kontaktpunkt gentemot staten i viktiga avseenden bli en och densamma. Bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör enligt kommittén utföras av separata tillsynsmyndigheter. Kommittén menar att i första hand bör sådan tillsyn som redan i dag är regionalt organiserad föras till länsstyrelserna, liksom tillsyn över verksamhet som i hög grad utförs av kommunerna. Varje tillsynsområde behöver dock enligt kommittén utredas för sig, innan en förändring genomförs.⁶²

⁶¹ SOU 2012:81, Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform, slutbetänkande av Utredningen av den statliga regionala förvaltningen.

⁶² SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

Statskontoret

Statskontoret pekar i en rapport från 2014 om tillsynsvägledning på miljöområdet, att miljöbalkens ramlagskaraktär gör att förutsättningarna för den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen blir mer beroende av lokala avvägningar och bedömningar än vad som är fallet inom områden med en detaljerad lagstiftning. Beroendet av lokala bedömningar gör det också svårare att utforma en tydlig tillsynsvägledning som grund för en enhetlig tillsyn. Kommunernas och länsstyrelsernas förutsättningar för att bedriva en rättssäker, effektiv och tydlig operativ tillsyn varierar kraftigt. Av detta följer att deras behov av tillsynsvägledning också varierar.⁶³

Statskontoret presenterar i rapporten om tillsynsvägledning en bild av att uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen, genomförd av nationella myndigheter och länsstyrelser, är ett område som inte är prioriterat. Statskontoret konstaterar att länsstyrelsernas uppföljningar i form av kommunbesök görs t.ex. vanligtvis med flera års mellanrum. Som en följd av ökade krav från EU har dock uppföljningar och utvärderingar av miljötillsynen fått ökad uppmärksamhet under de senaste åren.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket presenterar i en rapport från 2013 en utvärdering av den samverkan mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna.⁶⁴ Underlaget till utvärderingen består av 15 intervjuer med miljöchefer och handläggare inom miljöskydd och naturvård vid fem länsstyrelser, en enkät som besvarades av miljöcheferna på 19 länsstyrelser samt intervjuer med tre chefer på Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning på Naturvårdsverket. Enligt svaren i enkäten finns det ansvarsområden som är otydliga och områden där länsstyrelserna anser att Naturvårdsverket inte tar sitt ansvar fullt ut. Ett av de områden som lyfts fram är tillsynsvägledningen.

⁶³ Vägledning till en bättre tillsyn, En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet, Statskontoret 2014:17.

⁶⁴ Roller, ansvar och förväntningar – En utvärdering av samverkan mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Rapport 6588, oktober 2013.

Av utvärderingens resultat framgår också att det finns en tydlig skillnad när det gäller hur myndigheterna ser på ansvarsfördelningen mellan varandra inom tillsynsvägledningsområdet, och att det kopplar tillbaka till att man har olika uppfattningar om vad som ingår i Naturvårdsverkets roll som expertmyndighet. Myndigheternas syn på sitt ansvar i förhållande till normeringsarbetet respektive utvecklingsarbetet är av betydelse för tydligheten i ansvarsfördelningen och samverkan mellan myndigheterna. Exempel på utvecklingsmöjligheter i genomförandet av miljöarbetet i samverkan som lyfts i intervjuer med länsstyrelserna är bland annat tydligare återkoppling till länsstyrelsernas beslut, hjälp med prioritering av tillsyn och tillsynsvägledning, mer aktivt deltagande i prövningsprocesser och sammanställning av vägledande domar samt fler handläggarträffar med ökat utrymme för diskussioner. I intervjuerna med Naturvårdsverket framkommer även önskemål om större tydlighet och prioritering bland länsstyrelsernas behov och fler problemanalyser från länsstyrelsernas sida. De intervjuade på Naturvårdsverket menar att länsstyrelserna oftast har större kunskap om goda lösningar på sina problem, lösningar som skulle vara av intresse för Naturvårdsverket att ta del av.

Tillsyns- och föreskriftsrådets utvärdering

Tillsyns- och föreskriftsrådet menar i en rapport från 2007 att tillsynsvägledning uppfattas och genomförs på olika sätt av myndigheterna. Detta beror enligt rådet på att tillsynsvägledning är ett brett begrepp, att uppdraget inte beskrivs tydligare och på att de tillsynsvägledande myndigheterna har skiftande resurser för ändamålet.⁶⁵

Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2013 och 2014

Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2013 och 2014 för de 12 län som har en miljöprövningsdelegation framgår att länsstyrelserna har tagit fram gemensamma rutiner för handläggningen, generellt och för olika ärendetyper. Avsikten är att ensa handlägg-

⁶⁵ Utvärdering av tillsynsvägledning avseende Miljöbalken, Tillsyn- och föreskriftsrådet 2007.

ningen av prövningsärenden, något som ska leda till att det meddelas likartade beslut inom landet. Länsstyrelserna understryker att detta är till fördel för de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i olika delar av landet.

Förutom det gemensamma arbetet med att förbättra handläggningen arbetar i stort sett samtliga länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation med att förbättra de egna processerna för att hitta vägar till effektivisering och likvärdighet i besluten. Det pågår bl.a. arbete med att få ner handläggningstiderna och med att kvalitetssäkra processerna. Många länsstyrelser har genomfört utbildningar för handläggare för att effektivisera handläggningen. Några länsstyrelser pekar på att de har haft problem under åren med att rekrytera personal med rätt kompetens för att möta den ökade arbetsbördan.

När det gäller tillsynen uppger flertalet länsstyrelser i årsredovisningarna att den egeninitierade tillsynen får stå tillbaka för den händelsestyrda. Många länsstyrelser menar också att resurserna är för små för att man ska kunna bedriva den tillsyn man önskar. De framhåller dock att de vill genomföra en proaktiv och uppsökande miljötillsyn som är förenlig med det ansvar som följer av miljöbalken och miljötillsynsförordningen och menar att uppsökande egeninitierad tillsyn är en förutsättning för att av riksdagen beslutade lagar och mål ska få genomslag. Av årsredovisningarna för 2014 framgår att antalet tillsynsärenden inom sakområdet Tillsyn av miljöfarlig verksamhet uppgår till cirka 9 500 ärenden. Av dessa är knappt 7 400 ärenden inkomna, dvs. händelsestyrda, och drygt 2 100 upprättade vid länsstyrelsen, dvs. egeninitierade. Två länsstyrelser har upprättat fler ärenden än som har kommit in.

Flera länsstyrelser beskriver att de arbetar med tillsynsplaner, metodutveckling och tillsynsveckor. Det framkommer också att det kan vara svårt att få personal till tillsynsverksamheten.

Länsstyrelserna betonar i årsredovisningarna vikten av en väl fungerande tillsynsvägledning eftersom det ger bättre förutsättningar för en likvärdig hantering i länet. Flera länsstyrelser resonerar om att ökad samverkan mellan länsstyrelser kan ge en effektivare tillsynsvägledning.

I flera av länsstyrelsernas årsredovisningar efterfrågas stärkt central tillsynsvägledning. De har även själva ett behov av ökade resurser för att göra vägledningar på en rad områden.

Budgetpropositionerna för 2014 och 2015

I budgetpropositionen för 2014 menar regeringen att medvetenheten om behovet av att utveckla tillsynen och höja ambitionsnivån verkar genomgående vara hög hos länsstyrelserna samtidigt som flertalet av myndigheterna anger att det är svårt att genomföra planerad tillsyn fullt ut. Regeringen konstaterar att länsstyrelserna liksom tidigare år uppger många länsstyrelser att utrymmet för egeninitierad tillsyn är litet och att de måste prioritera sina insatser inom tillsyn såväl som tillsynsvägledning för att dessa uppgifter ska rymmas inom tillgängliga resurser.⁶⁶

I sin bedömning i budgetpropositionen för 2015 framhåller regeringen att miljöområdet är länsstyrelsernas största verksamhetsområde. Man pekar på att det inom området både finns förbättrade och försämrade resultat men att handläggningen av tillståndsärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer har utvecklingspotential.⁶⁷

11.4.4 Exempel från andra verksamheter

Skolinspektionen

Skolinspektionen startade sin verksamhet den 1 juli 2011. Inspektionen beviljar tillstånd till en rad verksamheter, t.ex. att starta eller utöka verksamheten vid en fristående skola, förskoleklass eller fritidshem. Inspektionen bedriver också tillsynsverksamhet i enlighet med skollagen. Inför att myndigheten bildades sade regeringen att det var lämpligt ur effektivitetssynpunkt att förena tillståndsgivning och tillsyn och man framhåll också att det var vanligt förekommande hos andra statliga tillsynsmyndigheter.⁶⁸ Regeringen ansåg därför att Skolinspektionen

⁶⁶ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 1.

⁶⁷ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 1.

⁶⁸ Prop. 2007/08:50, Nya skolmyndigheter.

förutom tillsyn över och kvalitetsgranskning av skolväsendet m.m. också skulle svara för ärenden som kan beskrivas som tillståndsprovning. Skolinspektionens beslut i sådana ärenden kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Inspektionen för vård och omsorg

Statskontoret konstaterade i en rapport från 2012 att det var ett problem för tillsynen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården att styrningen och organisationen inte hade någon tydlig särställning i den myndighet som bedrev tillsynen, dvs. Socialstyrelsen.⁶⁹

Statskontoret såg en rad fördelar med en renodlad inspektionsmyndighet:

- Tillsynen skulle få en särställning som statligt styrmedel inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- Resursfördelning till statens olika åtaganden skulle också bli mer transparent.
- Riksdagen får det övergripande ansvaret för prioritering av tillsynsresurserna inom områdena.
- Regeringens möjligheter att styra såväl tillsynsområdet som övriga statliga åtaganden inom socialtjänst och hälso- och sjukvård förbättras.
- Med en renodlad inspektionsmyndighet undanröjs risken för att tillsynens trovärdighet minskar.
- Risken för konkurrens om resurser med andra statliga åtaganden inom hälso- och sjukvård och socialtjänst minskar.
- Ansvaret för prioriteringarna mellan statens olika åtaganden skulle inte längre ligga på myndigheten utan istället bli en fråga för regering och riksdag.

I propositionen med förslag till de lagändringar som var nödvändiga för att ansvaret för de olika verksamheterna skulle kunna föras över från Socialstyrelsen till Inspektionen för vård och omsorg underströk regeringen tillsynens stora betydelse som statligt kontrollinstrument och regeringen angav också i propo-

⁶⁹ Utvärdering av tillsynsreformen, Statskontoret 2012:11.

sitionen en rad principiella utgångspunkter för en stark och tydligare tillsyn.⁷⁰

Man ville skapa en tillsyn som var

- stark i betydelsen att tillsynsmyndigheten har effektiva befogenheter och sanktionsmöjligheter om brister inte korrigeras, rätt kompetens och ändamålsenliga tillsynsmetoder,
- tydlig i betydelsen att tillsyn ges en i berörda lagar klart avgränsad och tydlig definition. Tillsynsmyndighetens uppgifter ska renodlas och ha fokus på tillsyn och tillstånd. Myndigheten ska inte ha uppgifter som att fördela statsbidrag och projektpengar till olika utvecklingsprojekt samtidigt som man ska granska verksamheten. Stort oberoende från själva driften av verksamheterna ger störst legitimitet,
- mindre sårbar i betydelsen att den operativa tillsynens resurser och kompetens är så stora att tillsynens kvalitet och omfattning inte blir lidande av tillfälliga vakanser, sjukdom, utbildning och semester,
- samordnad på så sätt att tillsynen bedrivs systematiskt på ett enhetligt och likvärdigt sätt över hela landet genom gemensamma arbetssätt, metoder och bedömningsgrunder,
- effektiv i så motto att den utövas med långsiktig planering och tydlig prioritering och är strategisk, kompetent, tillgänglig och professionell.

Uppdraget skulle också vara tydligt. Betydelsen att tillsyn ges en i berörda lagar en klart avgränsad och tydlig definition och att tillsynsmyndighetens uppgifter skulle renodlas och ha fokus på tillsyn och tillstånd underströks. Den 1 juni 2013 startade Inspektionen för vård och omsorg sin verksamhet.

11.4.5 Behov av en ny myndighet

Enligt våra direktiv ska Miljömyndighetsutredningen bland annat tydliggöra hur myndighetsstrukturen kan förstärka insatserna för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning. Under utredningsarbetet har vi tagit del av kritik mot hur dessa processer fungerar. Kritiken kommer från en rad utredningar men också från de kontakter vi haft med länsstyrelser, kommuner och företrädare för näringslivet.

⁷⁰ Prop. 2012/13:20 Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst med hänvisning prop. 2008/09:160 Samordnad och tydlig tillsyn över socialtjänsten.

Under utredningsarbetet har vi funnit att processerna vad gäller tillståndsprovningen, tillsynen och tillsynsvägledningen inte fungerar tillfredsställande. Vi har framför allt kunnat konstatera att det finns brister vad gäller effektivitet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet. Dessa brister innebär i sin tur risk för att det uppstår en större belastning på miljön än vad som annars hade varit fallet.

Brister i tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning – stora risker för miljön

En väl fungerande process för tillståndsprovning är av stor vikt för miljön. Tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet med mindre ingripande villkor än som borde ha getts kan försämra miljön, liksom tillstånd som ges som inte alls borde ha getts.

En dåligt fungerande tillsyn kan också förorsaka negativ miljöpåverkan. Om tillsynen uteblir, utförs för sällan eller är genomförd av någon som inte har rätt kompetens, kan det innebära att t.ex. en otillåten miljöfarlig process kan pågå under lång tid – omedvetet eller medvetet från verksamhetsutövarens och tillsynsmyndighetens sida – utan att detta upptäcks och kan åtgärdas.

Även utebliven tillsynsvägledning kan innebära negativ miljöpåverkan genom att tillsynsmyndigheterna inte bedriver någon tillsyn alls i väntan på vägledning, eller att tillsynen utförs på ett felaktigt sätt utan vägledning.

Under utredningsarbetet har vi träffat på exempel på att tillsynsvägledning inte har getts och på så sätt hindrat tillsyn som borde ha genomförts. Myndigheterna har också själva vittnat om bristande resurser för, omfattning av och effektivitet i både tillsyn och tillsynsvägledning.

Brister i rättssäkerheten

Genom att det finns miljöprövningsdelegationer vid 12 länsstyrelser är det en risk att ärenden vad gäller provning av miljöfarlig verksamhet behandlas olika över landet. Det har framkommit under utredningsarbetet att det finns skillnader i kompetens om

olika branscher mellan de olika länsstyrelserna, något som påverkar tillståndsprovningen och villkoren för tillstånden.

Den nära koppling som finns mellan miljöprovningsdelegationerna och länsstyrelsen gör också att de som ansöker om tillstånd kan uppfatta att det finns en risk för att länsstyrelserna kan påverka utgången av ärendena, framför allt då de själva kan vara part. En rättssäker miljöprovning kräver att verksamhetsutövaren och andra parter har skäl att lita på att de beslutande står fria gentemot sådana intressen som kan ha stöd av länsstyrelsen eller länsledningen. Det är viktigt att det beslutande organet har en självständig och oberoende ställning. Länsstyrelsens många olika uppgifter, t.ex. vad gäller näringslivsutveckling och miljötillsyn, kan innebära svårigheter att upprätthålla en oberoende ställning. Det är i princip olämpligt att en myndighet är både part och beslutande inom samma verksamhetsområde.

Det finns också invändningar från näringslivsföreträdare mot hur tillsynen fungerar vid de 21 länsstyrelserna och i kommunerna. Man menar att det är stora skillnader mellan länsstyrelserna och mellan kommunerna. Tillsynen över verksamheter som är sparsamt förekommande i länet eller kommunen kan bli mindre professionellt genomförd, något som inte är tillfredsställande vare sig för verksamhetsutövaren eller för miljön. Länsstyrelserna och kommunerna avsätter också olika stora resurser för tillsyn, något som självfallet påverkar intensiteten i tillsynen.

Ett annat förhållande som kan påverka rättssäkerheten är brister i tillsynsvägledningen. När det inte finns någon central vägledning produceras vägledningar i stället av varje län eller av olika sammanslutningar av län och kommuner. Detta innebär att vägledningen kan skilja sig åt över landet, något som leder till att tillsynen också blir olika.

Det finns också en fara för rättsäkerheten när det gäller myndigheters dubbla uppdrag att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet å ena sidan och normerande myndighet å den andra. Tillståndsansökningar måste provas mot gällande regelverk och inte bli en del av processen för att ändra regelverket (se vidare avsnitt 11.4.6). Av de myndigheter bland dem som pekas ut i våra direktiv är det Kemikalieinspektionen som är tillstånds- och tillsynsmyndighet samtidigt som man är normerande. Exempel finns på att tillstånd

har vägrats för bekämpningsmedel på grunder som var oförenliga med EU-rätten och miljöbalken.⁷¹

Brister i konkurrensneutraliteten

Såväl tillståndsprovning som tillsyn måste bedrivas på ett sätt som innebär att företagen tillåts verka under lika villkor. Lättnader i miljökraven för ett företag kan leda till lägre kostnader för produktionen och snedvrider på så sätt konkurrensen på marknaden. Sådana lättnader kan ges i tillståndsprovningen t.ex. genom att mindre långt gående villkor för produktion kan beslutas för vissa företag medan andra företag får strängare villkor. Krav för tillstånd som går längre än kraven i lagstiftningen kan också snedvrیدا konkurrensen mot företag från övriga EU. I Konkurrenskraftsutredningens slutbetänkande konstateras att Sveriges vägran att acceptera utvärderingar som gjorts av annan medlemstat har lett till svårigheter att få tillgång till godkända effektiva växtskyddsmedel.⁷² Motsvarande resonemang gäller för olika krav inom tillsynsverksamheten och skillnader i tillsynsvägledning.

Brister i kostnadseffektiviteten

Enligt vår uppfattning finns det brister i kostnadseffektiviteten i tillståndsprovningen, tillsynen och tillsynsvägledningen i en rad olika avseenden.

En mängd olika myndigheter som bygger upp i huvudsak samma kompetens, leder till dubbelarbete och därmed till onödiga kostnader såväl för tillståndsprovningen som för tillsynsverksamheten. Vissa verksamheter förekommer sparsamt i de olika länen och det finns därför skäl att samla kompetensen för tillståndsprovning och tillsyn i en myndighet. Med ett större antal ärenden på en myndighet ges större möjlighet till hög kvalitet och enlighet i besluten.

⁷¹ RÅ 2005 ref. 2 och RÅ 2010 ref. 80.

⁷² SOU 2015:15, Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring, Slutbetänkande av Konkurrenskraftsutredningen.

Tillstånd för miljöfarlig verksamhet prövas av 12 miljöprövningsdelegationer. Statlig tillsyn inom miljöområdet utövas av 12 nationella myndigheter och av 21 länsstyrelser. Vi menar att ett större antal ärenden på en myndighet ger större möjlighet till högre effektivitet men också större möjlighet till hög kvalitet och enhetlighet i besluten.

Invändningar kan göras mot resonemanget att effektiviteten ökar genom att de 12 miljöprövningsdelegationerna avskaffas och att tillståndsprövningen i stället görs vid en nationell myndighet. Länsstyrelserna har redan en bred kompetens på miljöområdet i stort och har en mycket god kunskap om regionerna, något som är till nytta i tillståndsprövningen. Vi menar dock att den kunskap som kommer att finnas kvar på länsstyrelserna kommer den nationella myndigheten till del genom det remissförfarande som kommer att föregå besluten i den nya myndigheten i enlighet med hur tillståndsprövsprocessen fungerar med gällande regelverk. Det förhållandet att de nuvarande miljöprövningsdelegationerna har en närhet till de blivande eller pågående verksamheterna och därtill kunskap om förhållandena i det eller de län – och även de kommuner – som ingår i delegationens prövningsområde, kan med vårt resonemang om en rättssäker och konkurrensneutral verksamhet dessutom vara mer en nackdel än en fördel. Vi anser också att utrymmet för att göra regionala bedömningar, t.ex. då tillstånd ska prövas, bör minska. Den nya myndighetens huvuduppdrag kommer att vara att bevilja tillstånd där regelverket tillåter, dvs. en tillämpning av gällande författningar. En nationell myndighet har större möjlighet att genomföra tillståndsprövning och tillsyn som uppfyller de krav på rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet som vi ställer.

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsvägledning ges av 15 nationella myndigheter och av länsstyrelserna. Statskontoret uppfattning om hur myndigheterna bedriver arbetet med tillsynsvägledning beskrivs på följande sätt:

I dag tas liknande former av underlag, checklistor m.m. fram parallellt i landet, bl.a. inom ramen för regional samverkan. Detta är sannolikt

inte det mest effektiva arbetssättet och det riskerar även att leda till att lika fall behandlas olika och därmed till rättsosäkerhet.⁷³

Efter vad som framkommit under utredningsarbetet delar vi Statskontorets uppfattning att det med nuvarande organisation förekommer onödigt dubbelarbete på myndigheterna vad gäller tillsynsvägledning.

11.4.6 Den nya myndighetens uppgifter

Vi föreslår att en ny nationell myndighet bildas med tre huvuduppgifter – tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning. Bland de sex myndigheter som pekas ut i våra direktiv påverkar förslagen Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Kemikalieinspektionen. Vi har gjort bedömningen att Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet när det gäller kärntekniska anläggningar är så specifik att såväl tillståndsprovning som tillsyn och tillsynsvägledning bör behållas på myndigheten. Myndighetens provning och tillsyn inom hälso- och sjukvårdsområdet ligger närmare Inspektionen för vård och omsorg (IVO) än den myndighet som vi föreslår. Vi har dock inte närmare analyserat en sådan förändring. Om strålsäkerhetslagstiftningen tas in i miljöbalken kan frågan förtjäna en förnyad provning. Vad gäller Formas och SMHI:s verksamheter bedrivs inte någon tillståndsprovning, tillsyn eller tillsynsvägledning.

Enligt direktivet till vårt uppdrag ingår det även i översynen att identifiera gränssnitt mellan de sex myndigheterna och övriga statliga myndigheter inom miljömålssystemet. Genom denna skrivning i har vi också getts möjlighet att lämna förslag som påverkar andra myndigheters verksamhet. Förutom de myndigheter som direkt pekas ut i våra direktiv berör förslaget om en ny myndighet i hög grad länsstyrelsernas verksamhet. Arbetssuppgifterna för den nya myndighet som vi föreslår kommer också att påverka Kammarkollegiets och i viss mån Myndighetens för samhällsskydd och beredskap uppgifter.

⁷³ Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet, Statskontoret 2014:17.

Den nya myndigheten ska pröva ansökningar om verksamhetstillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. och andra tillstånd enligt 11, 13–15 kap. miljöbalken och lämna tillstånd i enlighet med miljöbalkens regler eller författningar som utfärdats med stöd av balken. Vi föreslår alltså att den tillståndsprövning som görs vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer flyttas till den nya myndigheten. Även Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets tillståndsverksamhet flyttas enligt förslaget till den nya myndigheten. Havs- och vattenmyndigheten lämnar inga tillstånd som berörs av förslaget.

Vidare ska myndigheten bedriva tillsyn över regelefterlevnaden vad gäller verksamhet som bedrivs efter tillstånd enligt miljöbalken eller författningar som utfärdats med stöd av balken samt EU-förordningar. Tillsynen ska övertas från länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten.

Slutligen ska myndigheten ge tillsynsvägledning i fråga om regeltilämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. De myndigheter som därmed förlorar uppgiften att ge tillsynsvägledning är länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen.

Den kommunala tillsynen behandlar vi i avsnitt 11.4.7.

Några principer för den nya myndigheten

Vårt förslag om en ny myndighet utgår från de förvaltningspolitiska principer för statsförvaltningen som vi har redogjort för i våra betänkanden. Några av dessa principer presenteras här.

Tillsynen blir skarpare

I de kontakter vi haft med representanter för näringslivet under utredningsarbetet har vi fått klart för oss att företagen gärna ser en utökad tillsyn. Det är viktigt för dem att uppfylla de villkor som har fastställts för deras verksamhet. Man vill också gärna att tillsynen bedrivs mer främjande på så sätt att man under tillsynsbesöken kan få hjälp och stöd med vad som behöver göras och hur

det ska göras för att verksamheten ska uppfylla villkoren i tillståndet. Ett starkt krav som näringslivets representanter ställer på tillsynen är att den måste vara likvärdig över landet.

Regeringen menar att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.⁷⁴

Enligt Statskontoret finns det vissa principiella problem med att blanda tillsynsuppgifterna med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt problematiskt är detta för främjandeuppgifter, som rådgivning och bidragsgivning, där det finns en stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Det är t.ex. inte lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt att ge konkreta råd i enskilda fall.⁷⁵

Vi föreslår att den nya myndigheten endast ska utöva tillsyn i betydelsen kontroll av regelefterlevnad, och inte ha några främjande uppgifter kopplade till tillsynen. Självfallet ska en inspektör kunna lämna råd om vad som krävs för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses, men råden ska avse just att tillgodose balkens ändamål och inte för att underlätta för verksamhetsutövaren. Tillsyn ska inte vara en förhandling om villkoren för tillståndet. Myndigheten bör inte heller i övrigt ha några främjande uppgifter. Om myndigheten skulle få sådana främjande uppgifter finns det en risk att myndighetens opartiskhet och regel tillsynens oberoende kan ifrågasättas. Genom att lämna råd till en verksamhetsutövare kan myndigheten senare känna sig bunden att godkänna en verksamhet som annars inte hade tillåtits eller att fatta beslut i strid mot det lämnade rådet.

Den nya myndigheten ska ha en tydlig roll som tillsynsmyndighet. Den direkt främjande uppgiften – att genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa allmänna förutsättningar för miljöförbättringar – bör i stället finnas hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Dessa myndigheter kommer

⁷⁴ Skr. 2009/10:79, s. 28, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

⁷⁵ Tänk till om tillsynen – Om utformning av statlig tillsyn, Statskontoret 2012.

genom sina övriga uppgifter att fortsatt inneha en hög kompetens inom miljöbalkens område.

Tillståndsprövning och tillsyn i samma myndighet

I propositionen om miljöbalken övervägde regeringen om det var lämpligt att tillstånd och tillsyn hanterades inom samma myndighet:

Rent allmänt kan sägas att tillståndsrollen bör säras från de övriga rollerna. Tillstånd och tillsyn bör enligt regeringens principiella uppfattning helst inte ligga hos samma myndighet, på samma sätt som ägande och drift böra vara skilt från tillståndsgivning resp. tillsyn. I de här aktuella fallen bör emellertid av praktiska och ekonomiska skäl vid tillståndsprövningen tas till vara den kunskap i sakfrågorna som finns inom länsstyrelsen och genom länsstyrelsens övriga roller. En uppdelning av prövning och tillsyn bör kunna åstadkommas internt inom länsstyrelsen.

Vi anser att det finns fördelar med att tillståndsprövning och tillsyn finns i en och samma myndighet. Då förslag om att dela på tillståndsprövning och tillsyn tidigare har diskuterats⁷⁶ har bl.a. länsstyrelserna i sina remissvar invänt att det var viktigt att länsstyrelserna fick behålla tillståndsbesluten eftersom kompetensuppbyggnaden för tillsyn annars urholkas. En annan synpunkt var att tillståndsgivningen blir byråkratisk om tillsynen inte ingår i samma verksamhet. Vi menar att de effektivitetsvinster som kan göras genom att ha båda verksamheterna i samma myndighet överväger eventuella nackdelar.

Även Statskontoret har i en rapport pekat på att det kan finnas problem med att ha tillståndsgivning och tillsyn i samma myndighet. Den aspekt som tas upp där är att tillståndsgivningen kan inkräkta på myndigheternas utrymme att bedriva tillsyn. Detta kan inträffa framför allt i de fall då tillståndsmyndigheterna själva bestämmer när och i vilka former en aktiv tillsyn ska utföras. Tillstånd är däremot ofta styrda av att de måste lämnas inom en

⁷⁶ Se t.ex. SOU 2004:38, Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

bestämd tidsram. Konsekvensen kan bli att tillståndsgivningen prioriteras på bekostnad av tillsynen.⁷⁷

Det framgår av Naturvårdsverkets senaste redovisning från 2014 till regeringen enligt miljötillsynsförordningen om redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras, att länsstyrelserna anser att resurserna för tillsyn är för knappa och den tillsyn som bedrivs är hos de flesta länsstyrelserna i stor utsträckning händelsestyrd.

Vårt förslag att tillsynen över miljöfarlig verksamhet ska samlas i en ny myndighet med ett tydligt och avgränsat uppdrag syftar bl.a. till att komma tillrätta med denna resursbrist genom att effektiviteten i verksamheten kan förväntas öka.

Sammantaget menar vi att tillståndsprovning och tillsyn bör ingå i en och samma myndighets verksamhet då det finns både kompetensskäl och effektivitetsskäl som talar för detta. Denna frågeställning har dessutom ingående prövats vid bildandet av Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg. Vi menar att de resonemangen och argumenten som vi refererat i avsnitt 11.4.4 är giltiga även inom miljöområdet.

Tillståndsprovning och tillsyn skiljs från regelgivning.

Vi anser att det är nödvändigt att skilja tillståndsprovning och tillsyn å den ena sidan från regelgivning å den andra. Myndigheter som har i uppgift att utfärda föreskrifter inom sitt verksamhetsområde bör inte också pröva tillstånd eller bedriva tillsyn med det egna regelverket som utgångspunkt. Det finns en risk att en – från myndighetens sida – framtida önskvärd reglering påverkar hur ansökningar om tillstånd och resultatet av tillsyn bedöms. Det får inte finnas något tvivel om att verksamheterna bedöms efter det vi varje tillfälle gällande regelverket.

⁷⁷ Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn, Statskontoret 2012.

Den nya myndigheten blir statens företrädare för det allmänna miljöintresset

Vi anser att staten bör ”tala med en röst” i tillståndsprocesserna enligt miljöbalken. Som framgår av avsnitt 7.3 ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen enligt miljöbalken, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

I utredningsarbetet har kritik framförts från företrädare för näringslivet mot Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens agerande i tillståndsprövningarna. Myndigheterna anses komma in med synpunkter sent i processerna, något som innebär att nya frågeställningar lyfts in i ärendena som kunde ha klarats av tidigare i processen utan att försena den. Vidare menar man att processerna ofta fördröjs genom olika obehövliga åtgärder från myndigheterna och att överklagandeinstitutet används på ett oansvarigt sätt. Flera företag menar att det finns en bristande förståelse för företagens ekonomiska villkor. De utdragna processerna kan förorsaka företagen stora kostnader i form av utebliven produktion.

Kritik lämnas också från näringslivets företrädare mot att flera myndigheter kan företräda staten i samma process. Detta leder till otydligheter och försvårar i onödan. En myndighet kan också träda in som part i ett sent skede, något som också fördröjer processen. De näringslivsrepresentanter vi varit i kontakt med menar att det är viktigt att miljöperspektivet och att miljöintressena värnas och kommer fram tydligt i tillståndsprocessen. Man menar dock att myndigheterna inte bör kunna uppträda som part.

Vi anser att alla myndigheter som kan tillföra sakkunskap i tillståndsprocessen självfallet ska kunna ha en roll i processerna men då som expertmyndigheter och inte som part. Vi föreslår dock inga andra ändringar vad gäller själva tillståndsprocessen, så när den nya myndigheten prövar en ansökan om tillstånd ska myndigheten inhämta yttrande från relevanta myndigheter därefter fatta beslut om tillstånd ska beviljas eller inte och också fastställa behövliga villkor för verksamheten. De statliga myndigheter som bevakar

olika – och eventuellt inbördes motstridiga – intressen förväntas framföra dessa tidigt i processen.

Vi menar att behovet av att en myndighet kan träda in som part i processen minskar genom att det med vårt förslag inte längre kommer att vara 12 miljöprövningsdelegationer som avgör om en miljöfarlig verksamhet ska få tillstånd, utan istället endast en nationell myndighet.

Någon rätt för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen att överklaga den nya myndighetens beslut ska alltså inte finnas. Miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen blir därmed ännu tydligare. I övrigt föreslår vi inga ändringar vad avser rätten att överklaga.

För det fallet att den nya myndighetens beslut överklagas blir myndigheten själv part i processen vid mark- och miljödomstolarna.

Myndighetens uppgifter

Den nya myndighetens uppgifter ska vara tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning i enlighet med miljöbalken och föreskrifter som utfärdats med stöd av balken. Vi har inte haft i uppdrag att föreslå några materiella förändringar i miljörätten och avsikten är inte heller att våra förslag ska leda till några sådana förändringar.

Miljörätten innehåller en lång rad regleringar av myndigheternas ansvar inom miljöområdet. Våra förslag innebär att den nya myndigheten kommer att överta uppgifter från Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheterna och länsstyrelserna. I utredningsarbetet har det framkommit att det finns brister vad gäller tillståndsprövningen, tillsynen och tillsynsvägledningen inom miljöbalkens område och vi menar att den organisatoriska förändring vi föreslår kommer att leda till förbättringar. Vi har dock inte haft möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag gå igenom hela det regelverk som finns på miljöområdet. I samband med att myndigheten bildas kommer det därför att krävas en genomgång av miljöbalken och de föreskrifter som utfärdats med stöd av balken för att få en total bild av vad vårt

organisatoriska förslag innebär. Vi lämnar endast några förslag till författningsändringar. De förslag till författningsändringar som vi ändå lämnar är sådana som vi menar har direkt betydelse för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionens, Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas verksamhet.

Tillståndsprövning

Tillståndsprövning enligt kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken ska hanteras av den nya myndigheten. När det gäller vattenverksamhet finns ett förslag från Vattenverksamhetsutredningen där bl.a. nya regler för tillståndsprövning föreslås.⁷⁸ Vi har därför inte utrett reglerna i 11 kapitlet miljöbalken närmare, men menar att tillstånd vad gäller vattenverksamhet även ska ingå i den nya myndighetens uppgifter. För närvarande prövas mål om vattenverksamhet av mark- och miljödomstolarna. En av uppgifterna för Vattenverksamhetsutredningen var att se över skillnaderna i regleringen av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet och ta bort de skillnader som inte är motiverade.

Den nya myndigheten ska genom att tillämpa det gällande regelverket tillåta sådan verksamhet som uppfyller de krav som ställs för att få tillstånd. För det fall det inte finns några fastställda gränsvärden är det myndighetens uppgift att avgöra vad som ska tillåtas. På detta sätt kommer praxis att bildas vid myndigheten.

Den bild av tillståndsprövningen vi har fått genom våra kontakter med näringslivet är i stort sett samstämmig. Man menar att det är viktigt att tillstånd beviljas – eller nekas – på samma grunder över hela landet, oavsett var verksamheten kommer att bedrivas. De villkor som fastställs i besluten om tillstånd måste också överensstämja över landet. Skyddsåtgärderna för miljön måste enligt företrädarna för näringslivet tillämpas på samma sätt i olika delar av landet. Regelverket måste tillämpas på samma sätt vid miljöprövningsdelegationerna, liksom vid mark- och miljödomstolarna. Man menar också att det är viktigt att miljöfrågorna blir tydliga i processen, bl.a. genom att myndigheterna är aktiva redan i det samråd som inleder ett tillståndsförfarande.

⁷⁸ SOU 2014:35, I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler, slutbetänkande av Vattenverksutredningen.

Genom vårt förslag att samla flertalet av de tillståndsprövningar som görs enlighet med miljöbalken och de författningar som utfärdats med stöd av balken skapas förutsättningar för att bedömningarna blir likvärdiga, och därmed rättssäkra och konkurrensneutrala, oavsett var i landet verksamheten ska bedrivas.

En annan kritik som riktas från näringslivet gäller handläggningstider för tillståndsprövning. Kritiken är i viss mån allmänt hållen, nämligen att processen tar lång tid och då framför allt för att det är många intressenter inblandade som ska yttra sig och som ofta får anstånd med yttranden m.m. En mer specifik kritik riktas framför allt från näringslivet mot Kemikalieinspektionen som man anser har orimligt långa handläggningstider. Representanter för växtskydds företagen menar att detta får stora konsekvenser för företagen då de inte utan tillstånd kan sälja sina produkter i Sverige.

Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2013 och 2014 framgår att miljöprövningsdelegationerna inte uppnår de handläggningsmål som regeringen satt för verksamheten.

Vi menar att förutsättningarna för en snabbare tillståndsprövningsprocess ökar med en nationell myndighet, något som vi redogör närmare för i avsnitt 11.4.5.

Tillsyn

Tillsynen ska säkerställa att miljöbalken och de författningar som utfärdats med stöd av balken följs. Det är därför av stor vikt att tillsynen fungerar väl över hela landet. Nuvarande system med många myndigheter som bedriver tillsyn leder till en bristande enhetlighet i genomförandet och innebär därmed bristande rättssäkerhet och konkurrensneutralitet för dem som bedriver verksamhet. Brister i tillsynens effektivitet innebär också en fara för miljön.

Vi kan konstatera att tillsyn bedrivs på olika sätt och med olika omfattning, t.ex. vad gäller hur uppdraget och regelverket tolkas, vilka resurser som sätts av för arbetet och hur själva arbetet bedrivs. Statskontoret drar i en rapport från 2014 slutsatsen att kommunernas och länsstyrelsernas förutsättningar för att bedriva

en rättssäker, effektiv och tydlig operativ tillsyn varierar kraftigt.⁷⁹ Det har också framkommit i utredningsarbetet att myndigheterna i olika utsträckning använder tillsyn som ”dragspel” i verksamheten på så sätt att annan verksamhet går före tillsyn. Tillståndsprovningen är regelstyrd i högre utsträckning och kan inte skjutas upp, till skillnad från tillsynen som ofta betraktas som möjlig att avvakta med.

I en redovisning från Naturvårdsverket från 2014 framgår att flertalet av länsstyrelserna anger att de har brist på resurser för tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden områdesskydd (7 kap.), skydd för djur och växter (8 kap.), miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd (9 kap.) samt vattenverksamheter (11 kap.).⁸⁰ Av årsredovisningarna för länsstyrelserna framgår att det behövs ökade resurser för att de ska kunna bedriva egeninitierad tillsyn. Enligt länsstyrelsernas årsredovisningar dominerar den händelsestyrda tillsynen stort.

Tillsynsverksamheten beskrivs ibland som handläggarstyrd på så sätt att tillsynens tyngdpunkt beror på den enskilde handläggarens kompetens och intresse. Detta innebär också att tillsynen är sårbar – om en handläggare slutar sitt arbete försvinner också all kompetens inom ett visst område. Av länsstyrelsernas årsredovisningar framgår att det finns svårigheter med kompetensbrist inom tillsynsområdet och att personalomsättning påverkar arbetet. Genom att samla kompetensen i en myndighet blir verksamheten mindre sårbar.

Genom våra kontakter med representanter för näringslivet kan vi konstatera att företagen är angelägna om en väl fungerande tillsyn som är likvärdig över landet. Man menar att det är viktigt för miljön med en effektiv tillsyn men om den inte bedrivs på ett likartat sätt snedvrids konkurrensen. Man gör gällande att de finns en rad regionhandböcker för tillsyn inom samma område, något som man menar inte är acceptabelt.

⁷⁹ Vägledning till en bättre tillsyn, En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet, Statskontoret 2014:17.

⁸⁰ Enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen ska Naturvårdsverket varje år till regeringen lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som verket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Vi gör bedömningen att det samarbete som förekommer mellan myndigheter, länsstyrelser och kommuner i olika konstellationer inte är tillräckligt för att tillsynen ska bli likvärdig över landet. Samarbetena är frivilliga och myndigheterna kan delta i den utsträckning som de själva önskar.

Mot bakgrund av vad vi framfört ovan anser vi att en nationell myndighet bör ha ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken och de författningar som utfärdats med stöd av balken. Vi menar att det finns stora förutsättningar för en sådan myndighet att genomföra en likvärdig och därmed rättssäker och konkurrensneutral tillsyn över landet. Vi menar också att myndigheten kommer att kunna öka andelen egeninitierad tillsyn. Förutsättningar för samlade tillsynsinsatser över landet för t.ex. en viss bransch kommer att öka. Det finns också en betydande effektiviseringspotential i att samla olika branscher på samma tillsynsmyndighet. Inom vissa branscher t.ex. inom tillverkningsindustrin är det vanligt med bara enstaka anläggningar per bransch inom ett län. Att samla kompetenserna om sådana anläggningar till en myndighet bör effektivisera tillsynen. Det finns utvecklingspotential inom alla delområden inom miljöbalkstillsynen och tillsynsvägledningen. En stor del av miljötillsynen bedrivs av kommunerna. Vi föreslår inga förändringar vad avser kommunernas tillsynsuppgifter som tillfaller dem direkt genom miljöbalken eller annan lag. Kommunens övriga tillsyn, dvs. den tillsyn som har överlåtits från länsstyrelserna till kommunerna, som gäller då den nya myndigheten bildas, bör behållas i inledningsskedet. Den nya myndigheten bör dock pröva överlåtelseerna successivt. Med en nationell myndighet kan det också skapas en gemensam bedömningsgrund för under vilka förutsättningar kommunerna kan få överta tillsyn och för när överlåten tillsyn bör återkallas.

Tillsynsvägledning

Enligt miljötillsynsförordningen innebär tillsynsvägledning utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Enligt miljötillsynsförordningen är det 16 nationella myndigheter som ska bedriva tillsynsvägledning. De myndigheter som

genom vårt förslag kommer att upphöra med att bedriva tillsyn kommer i fortsättningen inte heller att ha ansvar för tillsynsvägledning. Detta blir i stället en uppgift för den nya nationella myndigheten.

En följd av att vi föreslår en ny myndighet som ska bedriva tillsyn inom miljöbalkens område är att behovet av tillsynsvägledning kommer att förändras. Den operativa tillsynen kommer i huvudsak att bedrivas vid myndigheten. Den vägledning som kommer att behövas för att kunna bedriva tillsyn kommer att tas fram på den egna myndigheten. Även behovet av att tillsynsvägleda kommer att förändras.

Med de förändringar av ansvaret för tillsynen som vi föreslår kommer den nya myndigheten att bedriva den övervägande delen av den statliga tillsynen. Något behov för myndigheten att tillsynsvägleda sig själv enligt den nu gällande definitionen kommer självfallet inte att finnas. I stället kommer den nya myndigheter genom egna föreskrifter för tillsynen att säkerställa att tillsynen blir rättssäker, konkurrensneutral och effektiv. Myndigheten bör utforma en enhetlig tillsynsprocess i hela landet.

En övervägande del av tillsynen bedrivs dock av kommunerna. I en skrivelse till riksdagen som avsåg regeringens generella bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad framhöll regeringen att kommunerna även i fortsättningen skulle kunna ges ansvar för att utöva tillsyn men för att garantera likvärdighet och rättssäkerhet borde staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.⁸¹

I en rapport från Statskontoret 2014 bedömer myndigheten att ett av de största problemen inom tillsynsvägledningen är att vägledningskompetensen brister på vissa områden, vilket in sin tur riskerar att leda till brister i tillsynens effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet. Den vägledningskompetens som tidigare fanns mer koncentrerad på nationell nivå, främst på Naturvårdsverket, menar Statskontoret nu är mer utspridd och decentraliserad. Även vad gäller uppföljning, utvärdering och rapportering av tillsynens resultat finner Statskontoret brister i enhetligheten. Ytterligare ett problem är att ansvarsgränserna mellan länsstyrelsernas och de nationella myndigheternas tillsynsvägledning i vissa fall är otydliga.

⁸¹ Skr. 2009/10:79 En tydlig, rättssäkerhet och effektiv tillsyn.

Statskontoret bedömer att de oklarheter som finns i stor utsträckning beror på att länsstyrelsernas vägledningsansvar är otydligt reglerat. I rapporten föreslår Statskontoret att Miljösamverkan Sverige⁸² utvecklas för att stärka och samla kompetensen inom tillsynvägledningen och att organisationen blir ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Statskontoret föreslår också att länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar begränsas på så sätt att uppdraget att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna avgränsas till de tillsynsområden där länsstyrelserna har egen operativ tillsyn. Statskontoret hänvisar också till att tidigare utvärderingar och kartläggningar av kommunernas tillsyn visar att det finns stora skillnader avseende resurser, omfattning, politisk påverkan m.m.

Vi delar Statskontorets problembild vad gäller hur tillsynsvägledningen fungerar, men menar att det behövs en tydligare centralisering av såväl tillsyn som tillsynsvägledning. Den tillsynsvägledning som kommer att bli aktuell för den nya myndigheten kommer att rikta sig till kommunerna. Vi menar att vårt förslag om att samla den statliga tillsynsvägledningen i en nationell myndighet kommer att öka likvärdighet och rättssäkerhet på det sätt som riksdagen och regeringen efterfrågar. Som framgått ovan är den kommunala tillsynen omfattande samt att det av undersökningar har påvisats att det ibland kan förekomma politisk påverkan i tillsynen. Betydelsen av en likformig och tydlig tillsyn kan inte underskattas som stöd för att kunna bedriva en rättssäker tillsyn på kommunal nivå.

De myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning och som inte omfattas av våra förslag kommer att ha kvar den tillsynsvägledning som anges i miljötillsynsförordningen. Vårt förslag innebär dock att regeringen bör överväga att i ett andra steg överföra väven denna tillsynsvägledning till den nya myndighetense vidare avsnitt 11.4.7.

⁸² Angående Miljösamverkan Sverige, se avsnitt 8.1.3.

Organisatoriska frågor

Vi föreslår en nationell myndighet där tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning samlas vad avser verksamhet som omfattas av kapitel 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Andra nationella myndigheter som har motsvarande uppgifter och hela Sverige som arbetsområde är t.ex. Arbetsmiljöverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen. Arbetsmiljöverkets inspekterande del gick den 1 januari 2014 från att vara indelat i tio distrikt till en indelning i fem regioner. IVO har sex regionala avdelningar runt om i landet som bedriver tillsyn. En central avdelning hanterar tillståndsprovningen. Skolinspektionen har fem lokala inspektionsavdelningar och en central avdelning för tillståndsprovning.

Vi menar att det finns skäl som talar för att även den nya myndigheten ska ha en regional organisation med god geografisk spridning. Ett skäl är att myndighetens verksamhet kommer att vara omfattande och spridd över hela landet. Med en regional organisation finns goda förutsättningar för att personalen vid myndigheten ska kunna ha kännedom om regionala och lokala förhållanden. Genom regional närvaro minskar också avstånd och restider, vilket innebär rimligare arbetsvillkor och möjlighet till reducerade reskostnader. En regional organisation skulle också underlätta en verksamhetsövergång från länsstyrelserna till den nya myndigheten. För att det ska gå att uppnå syftet med den nya myndigheten – att bedömningarna ska bli likvärdiga över landet – bör dock antalet regionala enheter vara relativt begränsat. Ett argument mot en begränsad regional organisation är att den kan sägas försvåra för allmänheten att besöka myndigheten. I de olika ärendena är det dock i första hand personal från myndigheten som kommer att besöka verksamhetsutövaren. Utökade möjligheter att använda informationsteknik i olika sammanhang underlättar också möjligheter till kontakter mellan allmänheten och myndigheten.

Vi anser att den nya myndigheten bör vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Inom myndighetens verksamhetsområden är det angeläget med en direkt och tydlig styrning. Verksamheten är i hög grad styrd av lag och innebär oberoende och opartisk myndighetsutövning.

Den nya myndigheten kommer att få ett omfattande ansvarsområde och kommer att hantera ärenden av stor vikt för de

berörda. Det är därför viktigt att verksamheterna organiseras på ett sådant sätt att allmänheten tillförsäkras en så god insyn som möjligt. Vi föreslår därför att myndigheten ska ha ett insynsråd med högst tio ledamöter.

En tillstånds- och tillsynsmyndighet vars verksamhet bygger på likvärdighet och rättssäkerhet måste ha en välutbildad och kompetent personal. Den kompetens som finns hos den personal vid de nationella och regionala myndigheterna som hanterar tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning menar vi i huvudsak har en kompetensprofil som också är lämplig för den nya myndigheten. Om vårt förslag ska genomföras får det ankomma på en organisationskommitté och den tillträdande verksledningen att närmare bestämma om sammansättningen av kompetensen på den nya myndigheten.

Vi anser också att Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket bör avvecklas eftersom tillsynsuppgifterna i huvudsak kommer att samlas på den nya myndigheten. Vi menar att det blir upp till den tillträdande verksledningen att besluta om samverkan med andra tillsynsmyndigheter. Rådets uppgift att föra ett register över förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna, och de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt, bör dock finnas kvar som en instruktionsenlig uppgift för Naturvårdsverket.

Dimensionering av myndigheten

Vi har inte något uppdrag att föreslå besparingar. Vårt förslag om en ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning innebär att motsvarande verksamhet som bedrivs vid Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna istället kommer att bedrivas inom den nya myndigheten. Som vi redogjort för tidigare menar vi att detta kommer att innebära en effektivare verksamhet, något som i sin tur kommer till att leda till kortare handläggningstider för att pröva tillståndsansökningar samt ökad tillsyn och tillsynsvägledning. I avsnitt 12 presenterar vi våra konsekvensanalyser av förslagen.

11.4.7 Myndighetens uppgifter i framtiden

Efter att vårt förslag att bilda en ny nationell myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning har genomförts menar vi att det finns några ytterligare steg som bör tas när det gäller myndighetens verksamhet.

Tillståndsprovning av A-verksamheter

Förslag om att provningen av A-verksamheter ska göras i en förvaltningsmyndighet i stället för i domstol har diskuterats tidigare. Miljöbalkskommittén lämnade en rad alternativa förslag i ett delbetänkande till hur tillståndsprocessen skulle kunna förändras, bl.a. att en A-verksamheterna skulle flyttas till antingen en eller flera förvaltningsmyndigheter.⁸³ I kommitténs slutbetänkande redogjorde man för de olika förslagen och hur de mottagits. En klar majoritet av remissinstanserna visade sig stödja förslaget i delbetänkandet att all tillståndsprovning i första instans ska ske i förvaltningsmyndighet, vilket innebär att provningen av vattenverksamheter och de största miljöfarliga verksamheterna (A-verksamheter) skulle flyttas från miljödomstol till förvaltningsmyndighet. Utredningen ansåg att miljöprovning principiellt är en uppgift av förvaltningsrättslig karaktär. Kommittén anförde följande:

Vi anser att miljöprovning principiellt är en uppgift av förvaltningsrättslig karaktär. Provningsfordrarna ett brett kunskapsunderlag från många områden, där bland annat de tekniska och naturvetenskapliga frågorna har stor betydelse och där inslaget av samhällsplanering ofta är stort. Förvaltningsmyndigheter är väl lämpade för att så effektivt och flexibelt som möjligt hämta in ett brett beslutsunderlag till grund för bästa möjliga beslut. De allmänna domstolarna bör avlastas uppgifter av detta slag. Domstolarnas roll bör renodlas till att huvudsakligen avse överprovning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna. [...]

Vi anser att det finns behov av att utarbeta sådana förslag till ändringar i miljöbalken och i angränsande lagstiftning att vattenverksamheter, alla typer av miljöfarliga verksamheter och täkter skall kunna miljökonsekvensbedömas – tillståndsprovras – vid en

⁸³ SOU 2004:38, Alternativ för miljöbalkens provningsorganisation, delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

förvaltningsmyndighet som första instans. Även prövning av ärenden som anknyter till tillståndsprövning – exempelvis omprövning av villkor och tillstånd – skall då kunna ske hos förvaltningsmyndighet. I utredningen bör ingå om prövningen av civilrättsliga frågor om tvångsrätt till mark samt om skadeersättning för vattenverksamheter skall ske vid miljödomstol eller om den bör ske hos tillståndsmyndigheten.⁸⁴

Frågan om huruvida tillståndsprövningen av bl.a. A-verksamheter skulle flyttas från domstol till fem självständiga förvaltningsmyndigheter behandlades 2010 i propositionen *Mark- och miljödomstolar*. Regeringen ansåg att mot bakgrund av den översyn som då pågick i fråga om länsindelning och länsstyrelsernas framtida uppgifter borde det inte inrättas nya myndigheter på regional nivå. Det fanns inte skäl för att ytterligare splittra den statliga regionala förvaltningen.⁸⁵

Vår uppfattning är att tillståndsprövningen av de verksamheter som behöver A-tillstånd också bör ingå i den nya myndigheten. Tillståndsprövning enligt miljöbalken är i huvudsak en uppgift för en förvaltningsmyndighet och inte i första hand en tvistlösning. Detta blir ännu tydligare med vårt förslag att myndigheter inte längre ska kunna vara part i processen.

Övrig tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område

Regeringen har beslutat om en rad förordningar med stöd av miljöbalken. Förordningar har utfärdats i anledning av 16 av miljöbalkens kapitel och reglerar uppgifter för ett stort antal myndigheter. I augusti 2014 listades 67 sådana förordningar på Naturvårdsverkets webbplats.⁸⁶ Många uppgifter gäller regelgivning men i vissa förordningar regleras även tillståndsprövning.

Av miljötillsynsförordningen framgår hur den operativa tillsynen fördelas mellan statliga myndigheter och de kommunala nämnderna och vilka statliga myndigheter som ska ge tillsyns-

⁸⁴ SOU 2005:59, Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter, slutbetänkande av Miljöbalkskommittén.

⁸⁵ Prop. 2009/10:215.

⁸⁶ SOU 2014:66, Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning, delbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

vägledning till operativa tillsynsmyndigheter. Förutom de myndigheter vars verksamhet påverkas av vårt förslag att inrätta en ny myndighet – Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna bedriver ytterligare nio nationella myndigheter tillsyn och tolv har ansvar för att ge tillsynsvägledning. När det gäller genteknik delas dessutom ansvaret av sju myndigheter.

Vi föreslår att all tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning som genomförs av andra nationella myndigheter inom miljöbalkens område i ett andra steg förs över till den nya tillsynsmyndigheten. När dessa förändringar genomförs bör länsstyrelsens tillsyns- och tillsynsvägledningssuppgifter inom motsvarande områden samtidigt flyttas till den nya myndigheten.

En mer enhetlig kommunal tillsyn

Kommunerna bedriver i dag tillsyn inom ett flertal områden. Tillsynen enligt miljöbalken är det mest omfattande kommunala tillsynsområdet både vad gäller antal anställda och antal tillsynsobjekt. En stor del av tillsynen över miljöfarliga verksamheter liksom delar av kemikalietillsynen genomförs t.ex. av kommunerna.

De argument som finns för att samla den statligt bedrivna miljötillsynen i en och samma myndighet gäller också det kommunala tillsynsansvaret. Även den kommunala tillsynen ska vara rättssäker, konkurrensneutral och effektiv.

Som framgått tidigare förtydligas kommunernas tillsynsansvar i miljötillsynsförordningen. Utöver det ansvar som tillkommer kommunerna direkt genom regleringen kan kommunerna också få ansvar för annan miljötillsyn genom att länsstyrelserna överlåter delar av sitt tillsynsansvar. Sådan överlåtelse förekommer i olika omfattning i olika län, jämför avsnitt 8.1.2.

OECD menar i sin granskning av den svenska miljöpolitiken att miljölagstiftningens tillämpning präglas av brist på enhetlighet och ojämlika villkor i synnerhet mellan kommuner. Även kvaliteten och bredden på tillsynen varierar mellan kommunerna, vilket enligt

OECD skapar osäkerhet och kan leda till olika krav för företag som är verksamma i Sverige.⁸⁷

Statkontoret visar i sin utredning om miljötillsynen att tillsynskompetensen har blivit mer utspridd och decentraliserad över tid och man menar att en möjlig förklaring till denna utveckling är att allt mer operativ tillsyn har delegerats till kommunal nivå. Statskontoret pekar på att kommuner i vissa fall kan ha betydligt mer resurser och kompetens på området än både länsstyrelser och nationella myndigheter. Det är också vanligt att exempelvis stora kommuner i praktiken vägleder små kommuner. Ett uttryck för att kompetensen är utspridd är att det utvecklats olika nätverk, där de som är verksamma inom ett område sprider kunskap mellan sig. Statskontoret hänvisar också till tidigare utvärderingar och kartläggningar av kommunernas tillsyn som visat att det finns stora skillnader avseende resurser, omfattning, politisk påverkan m.m. En viktig orsak till detta är kommunernas olika storlek. Små och stora kommuner kan av förklarliga skäl ha skilda vägledningsbehov.⁸⁸

Våra kontakter med representanter för näringslivet menar också att det finns stora skillnader mellan kommunernas tillsyn. Detta är möjligt eftersom det inom vissa områden saknas vägledning eller att vägledningarna är bristfälliga. Detta innebär att det finns utrymme för kommunerna att vara både för stränga, men också för toleranta i sin tillsyn. Man menar också att det finns en rädsla hos kommunerna för att göra fel. Om inte vägledningen är tydlig kan detta leda till att kommunen gör för hårda bedömningar som inte har stöd i regelverket, men också till att det ställs för milda villkor eftersom man vill ha ett tydligt stöd i regelverket för de krav man ställer på verksamhetsutövare. Liknande synpunkter har också kommit fram i våra kontakter med kommuner.

I propositionen om miljöbalkens införande resonerade regeringen om den kommunala tillsyn som då bedrevs. Man gjorde bedömningen att i de fall en kommun redan vid balkens ikraftträdande hade övertagit tillsynen över ett objekt borde tillsynen normalt ligga kvar på kommunen. Regeringen menade att i de fall

⁸⁷ OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014.

⁸⁸ Vägledning till en bättre tillsyn, En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet, Statskontoret 2014:17.

en kommun byggt upp sin tillsynsorganisation med hänsyn till vissa förutsättningar vore det en resurs- och effektivitetsförlust att ändra på förutsättningarna genom att återkalla tillsynsansvaret över ett tidigare överlåtet tillsynsobjekt. I de fall det fanns objektiva skäl för att tillsynen över det aktuella objektet skall ligga på staten bör dock naturligtvis tillsynsansvaret återgå till staten.⁸⁹

Andra utredningar har också menat att offentlig tillsyn i princip ska vara ett statligt ansvar men att det inom vissa områden dock kan finnas särskilda skäl för att kommunen fortsatt ska vara tillsynsmyndighet.⁹⁰

Liknande former av underlag, checklistor m.m. fram parallellt i landet, bl.a. inom ramen för regional samverkan där kommunerna ingår. Detta är sannolikt inte det mest effektiva arbetssättet och det riskerar även att leda till att lika fall behandlas olika och därmed till rättsosäkerhet.

Även Naturvetarna riktar kritik mot den kommunala tillsynen. Naturvetarna organiserar majoriteten av Sveriges miljö- och hälsoskyddsinspektörer. I rapporten *En vitbok från Naturvetarna – vittnesmål från tillsynssverige*⁹¹ presenterar förbundet problem i den kommunala miljö- och hälsoskyddsorganisationen. Ett av problemen är att det finns olikheter i bedömningen och tolkningen av lagen och myndighetsutövningen mellan kommunerna något som gör att rättsosäkerheten blir påtaglig för enskilda näringsidkare. Ett annat problem som Naturvetarna pekar på är att de flesta kommuner inte har möjlighet att anställa tillräckligt många inspektörer för att upprätthålla specialistkompetens inom samtliga tillsynsområden. I en senare skrift, *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation*⁹² hävdar Naturvetarna att den kommunala tillsynen inte är likvärdig. I rapporten visas att tillsynen förefaller fungera bättre i större kommuner och i kommunalförbund medan den uppvisar stora brister i mindre kommuner. Slutsatserna i rapporten baseras på två enkätundersökningar som gjorts bland förbundets medlemmar.

⁸⁹ Prop. 1997/98:45.

⁹⁰ Jfr. SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Slutbetänkande av Ansvarskommittén och SOU 2012:81, Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform, slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.

⁹¹ Naturvetareförbundet, maj 2004.

⁹² Naturvetarna 2013-05-03.

Vi gör bedömningen att den kommunala tillsynen inledningsvis bör vara kvar hos kommunerna. Vi anser dock att den nya myndigheten successivt ska pröva lämpligheten i den kommunala tillsynen i avsikt att denna ska bli mer enhetlig. Den tillsynsvägledning som kommer att lämnas av den nya myndigheten kommer i och för sig att öka möjligheterna för en enhetlig kommunal tillsyn, men vi menar ändå att det finns fog för att den kommunala tillsynen ska prövas, i synnerhet vad gäller tillsyn över A-verksamheter. Behovet av att öka enhetligheten i tillsynen och därmed rättssäkerheten och konkurrensneutraliteten kan tala för en minskad kommunal tillsyn. Även kompetensbrist i framför allt små kommuner talar för att samla tillsynsverksamheten till färre myndigheter.

11.4.8 Förslag och bedömningar

Vi föreslår att en ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Myndigheten ska också bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom vårt förslag till den nya myndigheten.

Vi föreslår också att möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör.

Vidare gör vi bedömningen att reglerna för kommunernas tillsyn inte bör förändras, men den nya myndighet bör pröva lämpligheten av de överlåtelser av tillsyn som beslutats av länsstyrelserna. Vi gör också bedömningen att myndigheten som ett nästa steg övertar all tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område från andra nationella myndigheter. I detta nästa steg bör också länsstyrelserna tillsyn och tillsynsvägledning inom motsvarande områden flyttas till den nya myndigheten. Även vissa uppgifter vid marks- och miljödomstolarna bör överföras till den nya myndigheten.

11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Vi förslår att: Vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Vi gör bedömningen att: Ett råd inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten. Rådet ska bestå av företrädare för de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen.

2006 års förvaltningskommitté hade i uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen syftade till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet. Kommittén menade att särskilda beslutsorgan inom en myndighet leder till att ansvaret för verksamheten blir otydligt och ansåg att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta sådana organ och bara göra det när det finns särskilda skäl. Man menade dock att det kan finnas goda skäl att inrätta sådana organ, men att fördelarna bör vägas noga mot nackdelarna.⁹³

Statskontoret menar i en rapport om myndigheternas ledning och organisation att ansvarsfrågan är den främsta nackdelen med beslutsorgan som har inrättats av regeringen vid en myndighet. Otydligheter i ansvarsförhållandena kan uppstå dels inom myndigheten då det enligt myndigheternas instruktion är myndighetschefen som har ansvaret för hela verksamheten, dels utåt gentemot medborgarna eller de organisationer som kommer i kontakt med beslutsorganens verksamhet.⁹⁴

Vattenmyndigheternas organisatoriska ställning i sig har varit föremål för diskussion i stort sett sedan de inrättades 2004. En annan sida av samma diskussion har varit hur samordningen mellan vattendistriktet och hur den nationella styrningen av vattenförvaltningen ska kunna öka.

⁹³ SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.

⁹⁴ Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetssverige, Statskontoret 2004:9.

11.5.1 Vattenmyndigheternas ställning

Statskontorets definition av en myndighet är att regeringen ska ha utfärdat en specifik förordning med instruktion för organisationen, eller att den styrs av en särskild lag.⁹⁵ Regeringen utser fem länsstyrelser att vara vattenmyndighet. Vattenmyndigheterna är således inte fristående myndigheter utan vattendelegationerna bör betraktas som särskilda beslutsorgan inom länsstyrelserna med vissa tillhörande kansliresurser.

Som vi har redovisat ovan har svårigheten att bedöma vattenmyndigheternas status och vad den har för betydelse diskuterats sedan myndigheterna bildades.

Organisationen får stöd från ordförandena för vattenmyndigheterna. De menar i en promemoria till Miljödepartementet från 2013 att systemet med vattenmyndigheterna måste få tid att sätta sig och att det finns tydliga tecken på att myndigheternas verksamhet utvecklas åt rätt håll. Man menar också att organisationsförändringar kommer att föresena åtgärdsgenomförandet och egentligen inte åstadkomma något konkret för miljön. Ordförandena menar också att diskussioner om systemet innebär att fokus flyttas från åtgärdsgenomförandet.⁹⁶

Uppfattningen att en omorganisation kommer att försena nödvändiga åtgärder inom vattenområdet framförs även av andra som vi varit i kontakt med under utredningsarbetet. Någon hänvisar till att det finns en risk att Sverige inte kommer nå de krav som ramdirektivet för vatten ställer om organisationsförändringen genomförs eftersom arbetet kommer att störas.

I utredningsarbetet har representanter för vattenmyndigheterna och för flera länsstyrelser anfört att de inte heller anser att själva organisationen är problematisk. Tvärtom menar man att vattenmyndigheternas roll och ansvarsområden är väl etablerade och accepterade av de myndigheter och kommuner som berörs av vattenförvaltningsarbetet. Man menar att det är lämpligast att åtgärder som riktar sig mot kommuner och regionala myndigheter förblir på vattendistriktsnivå.

⁹⁵ Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010, Statskontoret 2010.

⁹⁶ Promemoria från vattenmyndigheterna till Miljödepartementet, Underlag inför möte 27 augusti 2013 (daterad 2013-08-23).

Den motsatta bilden finns också, nämligen att vattenmyndigheternas organisation strider mot de förvaltningspolitiska principerna och den etablerade beslutsprocessen inom den statliga verksamheten. Detta innebär otydliga ansvarsförhållanden och en icke transparent organisation. Exempelvis blir beslutsvägarna oklara. Havs- och vattenmyndigheten både lämnar till och tar emot beslut och rekommendationer från vattenmyndigheterna. Vattenmyndigheternas ställning i förhållande till övriga länsstyrelser är också oklart, t.ex. är det länsstyrelser som tillhör mer än ett vattendistrikt.

11.5.2 Samordningen av vattenmyndigheterna

Sverige är indelat i fem vattendistrikt. Utgångspunkten för indelningen är de geografiska områdenas samband med havsbassängerna; med andra ord har naturen och miljön fått styra och inte andra administrativa gränser.⁹⁷ Indelningen är gjord efter de speciella förhållanden som råder inom varje vattendistrikt och enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön ska varje distrikt ska ha en förvaltningsplan och ett åtgärdsprogram.⁹⁸

I utredningsarbetet har framkommit synpunkter på effektiviteten i vattenmyndigheternas arbete. Arbetet har framställts som ineffektivt genom att de fem vattenmyndigheterna utför liknande arbete när de tar fram och fastställer förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Även om distrikten ser olika ut, menar kritikerna att det finns utrymme för effektiviseringar genom att vattenmyndigheternas uppgifter flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Det finns möjligheter att ta hänsyn till regionala förhållanden även om planer och program tas fram på den nationella nivån.

Som framgått ovan har Havs- och vattenmyndigheten i uppgift att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Det har också framförts synpunkter på hur Havs- och vattenmyndigheten full-

⁹⁷ Utredningen Svensk vattenadministrations betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige SOU 2002:105, Klart som vatten.

⁹⁸ 5 kap. 1 § och 6 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

följer sitt uppdrag att samordna vattenmyndigheternas förvaltning. I en skrivelse från ordförandena vid vattendelegationerna till Havs- och vattenmyndigheten från 2014 framför man att planeringen och samarbetet mellan Havs- och vattenmyndigheten inte till alla delar fungerat så bra som de hoppats.⁹⁹ Ordförandena har noterat problem från Havs- och vattenmyndigheten när det gäller att leverera föreskrifter, vägledningar, handböcker, med mera, i tid innan arbetsmomenten i vattenförvaltningen ska genomföras. Resultatet har blivit att länsstyrelserna får betydande problem då de ska utföra det praktiska arbetet under begränsad tid. Vattenmyndigheterna får därmed in ett sämre underlag för det fortsatta arbetet. Vattendelegationerna pekar också på att, i brist på föreskrifter och vägledningar, har de fem vattenmyndigheterna själva tagit ansvar för vissa strategiska vägval samt övergripande samordning och planering.

I utredningsarbetet har det också blivit tydligt att det råder delade meningar om lösningen på samordningsproblemen är en ny organisation eller om hur det är möjligt att genomföra tillräckliga förändringar inom den nuvarande.

De som menar att en ökad samordning kan uppnås inom ramen för befintliga strukturer hänvisar till att en betydande samordning mellan vattenmyndigheterna och mellan vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten redan pågår. En omorganisation är därför onödig. Det finns också en uppfattning att det är orealistiskt att tro att en övergripande, nationell myndighet skulle kunna samordna det detaljerade praktiska arbetet i samtliga distrikt, län och kommuner på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

En annan vanlig synpunkt är att det är tydligt att det saknas en huvudman för vattenmyndigheterna, inte minst gäller det den nationella överblick och styrning som man menar ofta saknas hos vattenmyndigheterna.

11.5.3 Vattenmyndigheterna avvecklas

Vi föreslår att vattenmyndigheterna och vattendelegationerna avskaffas och att deras uppgifter flyttas över till Havs- och vatten-

⁹⁹ Skrivelse från vattendelegationerna till Havs- och vattenmyndigheten (daterad 2014-06-24).

myndigheten. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten får ansvar för att upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner samt besluta om miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten.

Vårt främsta skäl för förslaget är vattenmyndigheternas speciella organisatoriska ställning. De fem vattenmyndigheterna är en del av var sin länsstyrelse, men leds av en delegation som utses av regeringen. Med vårt förslag kommer vattenförvaltningens organisation att bli tydligare och överensstämmer med den organisationsstruktur som är att föredra ur förvaltningspolitisk utgångspunkt och som i högre grad stämmer överens med hur den statliga förvaltningen är organiserad och hur den styrs. Med nuvarande organisation finns det inte bara en förvaltande nationell vattenmyndighet utan också fem regionala vattenmyndigheter som in sin tur tillhör en annan regional organisation, länsstyrelserna.

Den organisatoriska lösningen som valdes när vattenmyndigheterna infördes kan ha varit att föredra då det inte fanns någon nationell myndighet för vattenförvaltningen. Sedan Havs- och vattenmyndigheten bildats finns det goda förutsättningar för en nationell vattenförvaltning med ett tydligt helhetsansvar att bevara och förbättra vattnets beskaffenhet.

Övriga aktörers uppgifter förändras inte genom vårt förslag. Länsstyrelserna kommer fortsatt att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet och därmed ha en nyckelroll för genomförandet av åtgärder som syftar till att uppfylla vattendirektivet. Uppgifterna för kommunerna och vattenråden förändras inte heller.

Vi föreslår vidare att varje länsstyrelse ska ha resurser för att hjälpa Havs- och vattenmyndigheten att genomföra vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen ska, liksom nuvarande beredningskanslier gör inom nuvarande organisation, sköta en stor del av det operativa arbetet inom vattenförvaltningen.

Ett annat skäl för vårt förslag är att vi anser att samordningen inom och mellan havs- och vattenmiljöarbetet behöver öka, något som blir möjligt om Havs- och vattenmyndigheten övertar vattenmyndigheternas uppgifter. Genom förändringen kan beslut fattas där andra samlade nationella beslut tas och olika insatser kan prioriteras över landet.

Vi menar vidare att effektiviteten i vattenförvaltningen kan öka genom att resurserna koncentreras. I stället för att varje vatten-

myndighet planerar, följer upp och rapporterar om sin verksamhet blir detta en uppgift för en nationell myndighet.

Om vattenmyndigheterna och vattendelegationerna avskaffas innebär det en risk för att den regionala förankring som funnits i vattendistriktet minskar. Havs- och vattenmyndigheten måste därför tillsammans med de 21 länsstyrelserna hitta former för och utveckla samråd och samverkan på lokal, regional och nationell nivå för att åtgärdsprogrammen ska få en god förankring och vara möjliga att genomföra.

Vi föreslår också att det ska finnas ett råd vid Havs- och vattenmyndigheten som ska bestå av företrädare för myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen. Rådet bör ha i uppdrag att bistå Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med att ta fram förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer inom havs- och vattenförvaltningen. Rådet bör därmed omfatta företrädare för såväl nationella myndigheter som för länsstyrelserna och företrädare för kommunerna. I rådet bör också ingå företrädare för näringslivet och intresseorganisationer. Rådet och rådets uppgifter ska regleras i Havs- och vattenmyndighetens instruktion.

11.5.4 Förslag och bedömning

Vi förslår att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Vi gör bedömningen att ett råd ska inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten. Rådet ska bestå av företrädare för de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen.

11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Vi föreslår att: Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat.

Vi föreslår att: Den nya uppgiften finanseras av forskningsmedel som finns inom utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård.

Vi föreslår att: Ett råd inrättas på Formas som stöd till generaldirektören.

Miljöforskningen har stor betydelse för miljöpolitiken och miljöpolitikens möjligheter att bidra till att miljön förbättras. Internationella avtal bygger på resultat från forskningen och våra nationella lagar, styrmedel och andra åtgärder inom miljöpolitiken behöver bygga på vetenskapligt underlag. Miljöforskningen blir dessutom relevant för allt fler eftersom forskningens inriktning har ändrats från att ha huvudsakligt fokus på naturvetenskap och teknik mot mer inslag av samhällsvetenskaplig miljöforskning.

11.6.1 Det finns behov av att tillgängligöra miljöforskningen

I vårt delbetänkande redovisade vi synpunkter på miljöforskningen från en rad myndigheter inom miljömålssystemet och övriga organisationer som omfattas av våra direktiv. Myndigheterna och organisationerna underströk att forskningen har en avgörande betydelse för att klara miljöutmaningarna genom att ge en ökande kunskap om olika miljöfaktorer och deras risker. Tillgängligheten till forskningen måste öka, samtidigt som det finns ett behov av att få hjälp att sälla fram de mest relevanta resultaten. Det finns behov av att få hjälp med att värdera de faktiska riskerna i en forskningsrapport. Man betonade också att det finns höga krav från bl.a. konsumenter och producenter att beslut om miljöåtgärder ska vara evidensbaserade och forskningen måste ställas samman, värderas och paketeras så den kan användas både för att utveckla policy och förvalta resurser. Myndigheterna och organisationerna uttryckte också behov av mer lösningsfokuserad forskning. Sådan forskning menar man kan tas fram ur den forskning som faktiskt redan finns. Medel för att kommunicera forskningens resultat behövs också. Forskning bör bedrivas utifrån de kunskapsluckor som finns.

Vi har också diskuterat miljöforskningen under de övriga kontakter vi haft under utredningsarbetet med nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner, näringsliv, ideella grupper som bedriver miljöarbete och andra intresseorganisationer. Samtliga ser ett behov av att göra forskningen mer tillgänglig så att den kan komma till praktisk användning i miljöarbetet. Man efterfrågar synteser av de pusselbitar som varje forskningsrapport utgör och till pusslet kan också behöva läggas beprövad kunskap och erfarenhet.

11.6.2 En ny uppgift för Formas

Som vi har redogjort för tidigare i detta avsnitt finns det redan en rad institutioner som har uppgiften att nyttiggöra forskning – universitet och högskolor, myndigheter och forskningsstiftelser. Vi anser dock att detta inte är tillräckligt för att fylla de behov som finns av praktiskt användbar miljöforskning. Bildandet av EviEM och Miljöforskningsberedningens rapport visar tydligt att behovet är stort av att lättare kunna ta del av miljöforskning.

Vi anser att en verksamhet liknande den vid Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) bör byggas upp för att tillgängligheten till miljöforskningens resultat ska öka. När tillgängligheten till forskningen ökar kommer den också kunna implementeras lättare i miljöarbetet. SBU uppvisar goda resultat vad gäller kvaliteten på rapporterna och i vilken utsträckning rapporterna kommer till nytta.¹⁰⁰ Vi menar också att EviEM:s verksamhet är en bra förebild för det vi vill åstadkomma med vårt förslag.

Vi anser dock att det inte är lämpligt att starta en ny myndighet eller annan fristående verksamhet med ett uppdrag att nyttiggöra forskning. Vi föreslår därför att Formas får i uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet. Formas ska systematiskt sammanställa forskningsresultat med god vetenskaplig kvalitet och presentera resultaten på ett enkelt och lättfattligt sätt som är användbart för de som är verksamma med praktiskt miljöarbete. Formas ska sprida

¹⁰⁰ Attityder kring SBU:s arbete, SCB hösten 2010.

forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom miljöområdet, identifiera områden inom miljöområdet där relevant praktisk forskning saknas.

Vi menar att flera av Formas nuvarande uppgifter metoder och arbetssätt gör att det är lämpligt att placera den nya uppgiften på myndigheten. Formas ska inom sitt nuvarande uppdrag

- främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning
- nyttiggöra forskningsresultat och främja en hållbar utveckling i samhället
- kommunicera forskning och forskningsresultat
- popularisera forskning

I Formas uppgift ingår således att ta fram och implementera forskningsstrategier, välja forsknings- och problemområden för finansiering samt genom beredningsprocessen identifiera den bästa forskningen som ska finansieras. Formas har också i uppgift att identifiera områden för utökad forskningsfinansiering. Vi tror också att det finns en synergieffekt för Formas övriga verksamhet. Det som kommer fram i studierna kan bidra till att identifiera och prioritera på vilka områden särskilda satsningar bör göras inom Formas.

Vår avsikt är inte att den nya uppgiften ska kopplas samman med Formas uppdrag att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning och där Formas forskarråd beslutar.

Vi menar att den nya uppgiften inte är anledning att föreslå någon ändring av Formas ledningsform. Formas bör fortsätta att vara en enrådighetsmyndighet.

Vi föreslår att ett råd ska inrättas vid myndigheten med uppgift att fatta beslut om vilka projekt som ska startas, samt att fastställa sammanfattningar och slutsatser i de utvärderingar som myndigheten genomför. Vi föreslår att rådet ska bestå av myndighetens chef och högst 10 ledamöter. Ordföranden och övriga ledamöter i rådet bör utses av regeringen.

11.6.3 Finansiering

Vi anser att den nya uppgiften bör finansieras av forskningsmedel som finns inom utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård. Vi uppskattar att omfattningen på den nya verksamheten vid Formas kommer att motsvara tio årsarbetskrafter. Formas har redan uppgiften att tillgängliggöra forskning och deras uppdrag bör utvidgas. För att finansiera detta föreslår vi att 15,5 miljoner kronor bör flyttas från anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning. till anslaget 2:1 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Förvaltningskostnader.

11.6.4 Förslag

Vi föreslår att Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat. Den nya uppgiften bör finansieras av forskningsmedel som finns inom utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård. Vi föreslår också att ett råd ska inrättas vid myndigheten med uppgift att fatta beslut om vilka projekt som ska startas, samt att fastställa sammanfattningar och slutsatser i de utvärderingar som myndigheten genomför.

11.7 Genomförande

Vi föreslår att: Samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Vi föreslår att: Regeringen bör ge Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera de förändringar som våra förslag leder till.

11.7.1 Ikraftträdande

Våra förslag om förändringar vad gäller miljömålssystemet i regeringens myndighetsstyrning innebär att instruktionerna till de 26 myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet, länsstyrelsernas och övriga relevanta myndigheters instruktioner behöver ses över. Förutsatt att instruktionen inte redan innehåller verksamhetsanpassade uppgifter som bidrar till att nå generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen, behöver sådana formuleras.

Den föreslagna förändrade finansiella myndighetsstyrningen behöver föregås av en analys av samtliga berörda anslag/anslagsposter för att göra en bedömning av hur anslagsmedlen ska föras mellan anslagen/anslagsposterna. Vidare måste regeringen genomföra följdändringar i de berörda förordningar som reglerar beslut m.m. om bidragsutbetalningar.

Inrättandet av Miljöinspektionen och avvecklingen av vattenmyndigheterna kommer att innebära att verksamhet flyttas från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Inför denna förändring måste en djupare genomlysning av verksamheterna vid dessa myndigheter genomföras.

Vidare kommer inrättandet av Miljöinspektionen att kräva en mängd författningsändringar till följd av den förändrade uppdelningen av arbetsuppgifter.

Våra förslag får också budgetkonsekvenser för berörda verksamheter.

Vår övriga förslag är mer eller mindre sammankopplade med de vi redogjort för ovan, och bör därför träda i kraft samtidigt.

Mot denna bakgrund menar vi att samtliga förändringar bör träda i kraft den 1 januari 2017.

11.7.2 Uppföljning och utvärdering

Vi föreslår att regeringen ger Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera de förändringar som våra förslag leder till.

12 Konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

12.1 Konsekvenser för staten

Nedan redovisar vi konsekvenserna för anslagen på statsbudgeten som våra förslag innebär. Vi redovisar också effekterna för myndigheterna vad gäller antalet årsarbetskrafter eller kostnader.

Vi vill dock påpeka att vårt uppdrag har varit att göra en övergripande strukturöversyn av myndigheterna och organisationerna under det dåvarande Miljödepartementet. Vi har inte haft möjlighet att gå igenom alla detaljkonsekvenser av våra förslag. För flera av förslagen behöver närmare analyser göras.

12.1.1 Effekter för statsbudgeten

Vi gör bedömningen att kostnaderna för den nya myndigheten – Miljöinspektionen – som vi föreslår ska inrättas, ryms inom de medel som för närvarande tilldelas motsvarande verksamheter vid andra myndigheter. Våra förslag förutsätter dock omflyttningar av medel mellan anslag inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård och mellan utgiftsområde 20 och utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Uppstartskostnader kommer att uppstå som har samband med att den nya myndigheten bildas. En rad faktorer, såsom myndighetens lokalisering, eventuell regional organisation, behov av it-stöd m.m. behöver övervägas ytterligare vilket gör att det för närvarande är svårt att närmare beräkna kostnaderna för att starta den nya myndigheten.

Våra övriga förslag kommer inte att innebära några ökade kostnader för staten.

Våra förslag kommer inte att innebära några besparingar på kort sikt, men vår bedömning är att flera av dem kommer att leda till besparingar på längre sikt.

Våra förslag bör innebära att de medel som riksdagen anvisar för miljöarbetets genomförande kommer användas effektivare

Regeringens styrning

Vi föreslår att regeringens finansiella styrning av miljömyndigheternas och länsstyrelsernas miljöarbete ändras så att det som i dag är inomstatliga bidrag i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse och andra berörda myndigheter i form av direkta anslag/anslagsposter. De inomstatliga bidragen betalas huvudsakligen ut från sakanslag inom utgiftsområde 20, men även från sakanslag inom utgiftsområdena 6, 17 och 23. Vi har inte haft möjlighet att göra någon djupare analys av samtliga inomstatliga bidrag på de anslag som berörs av förslaget men vi redovisar några exempel i avsnittet med våra överväganden. För att genomföra detta förslag krävs därför närmare analyser av fördelningen av medel mellan de berörda anslagen. Förslaget innebär dock bland annat att anslag/anslagsmedel flyttas från utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. I den mån uppgifterna vid länsstyrelserna eller någon annan bidrags-

mottagande myndighet ska utföras med egen personal, bör medlen föras upp på den utförande myndighetens förvaltningsanslag. Förslagen innebär även konsekvensändringar i vissa av de förordningar som reglerar vilken myndighet som får besluta om utbetalning av inomstatliga bidrag. Förslaget innebär att myndigheternas uppgifter renodlas och leder till att den finansiella styrningen av dessa myndigheter blir tydligare. Myndigheternas administrationskostnader minskar och förslaget ger de myndigheter som i dag är bidragsmottagare förutsättningar att bedriva en effektivare verksamhet.

Vi föreslår också att sådana uppgifter som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI och Formas har i dag och som innebär att betala ut beloppsbestämda *statsbidrag* till olika mottagare bör övergå till Kammarkollegiet vars kärnverksamhet består av bland annat sådana uppgifter. Vi gör bedömningen att förslaget om ändringar av utbetalning av statsbidrag endast innebär marginella förändringar av de olika myndigheternas arbetsbelastning. Förslaget innebär att myndigheternas uppgifter renodlas och att regeringens finansiella styrning blir tydligare.

Vårt förslag att Formas ska ansvara för att regelbundet genomföra en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen innebär att medel från anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m. flyttas till Formas, 2:1 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Förvaltningskostnader, båda inom utgiftsområde 20.

Miljöinspektionen

Vi menar att en av fördelarna med den nya myndigheten är att den har ett tydligt och renodlat verksamhetsuppdrag – tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning. Inom dessa processer är det i dag sju domstolar, 21 länsstyrelser, 12 miljöprovningsdelegationer, 16 nationella myndigheter och samtliga kommuner som har uppgifter. Genom vårt förslag kommer antalet aktörer att bli betydligt färre. Det kommer att vara *en* statlig myndighet som ansvarar för stora delar av miljöbalken. Statens budskap kommer att bli mer enhetligt. Processerna kommer att bli tydligare och

snabbare. Sammantaget kommer detta att underlätta för företag, miljöorganisationer, lokala föreningar som engagerar sig i miljöarbete och för allmänheten.

Den nuvarande organisationens komplexitet med ett stort antal myndigheter har gjort att det har varit svårt för oss att få en tydlig bild av det arbete som läggs ner på de olika verksamheterna, trots att det finns uppgifter från myndigheterna om årsarbetskrafter, arbetade timmar och verksamhetskostnader.

Tidigare i betänkandet har vi redogjort för vad vi menar att en ny myndighet kan innebära för fördelar. Vi har framhållit förslagets konsekvenser för ökad rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet men också för en förbättrad miljö.

Som vi framhållit tidigare innebär inte inrättandet av Miljöinspektionen några ekonomiska besparingar på kort sikt. Vi gör dock bedömningen att vårt förslag att en ny myndighet ska inrättas kommer att leda till besparingar på längre sikt. Besparingarna kommer att uppnås genom att resurser som med nuvarande myndighetsstruktur läggs på samordning och ensning av bedömningar och arbetssätt kan upphöra. En ökad specialisering kommer också att kunna leda till ett effektivare arbetssätt.

Medel från anslagen 1:1 Naturvårdsverket, 1:6 Kemikalieinspektionen och 1:17 Havs- och vattenmyndigheten inom utgiftsområde 20 kommer att flyttas till ett nytt anslag för Miljöinspektionen inom samma utgiftsområde. Medel från utgiftsområde 1 anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. kommer också att överföras till utgiftsområde 20 och tillföras anslaget för den nya myndigheten.

Vattenmyndigheternas avveckling

Vi föreslår att vattenmyndigheterna avvecklas och att huvuddelen av de medel som används för vattenmyndigheternas kansli vid länsstyrelsen i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar respektive Västra Götalands län i stället ska disponeras av Havs- och vattenmyndigheten. De medel som används för vattenmyndigheternas kansli betalas med nuvarande ordning ut till länsstyrelserna av Havs- och vattenmyndigheten som ett inomstatligt bidrag. Vi föreslår att medel flyttas från anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö till 1:17 Havs- och vattenmyndigheten.

Med nuvarande organisation får de 16 länsstyrelser som inte är vattenmyndigheter bidrag från Havs- och vattenmyndigheten för ett de ska ha ett beredningssekretariat som ska biträda i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Vi föreslår att det vid varje länsstyrelse, efter att vattenmyndigheterna har avvecklats, ska finnas beredningskapacitet för att biträda Havs- och vattenmyndigheten i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Vi föreslår därför att medel flyttas från anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 till anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. inom utgiftsområde 1.

Sammantaget anser vi att avvecklingen av vattenmyndigheterna bör innebära en viss besparing.

Forskningens tillgänglighet

Vi föreslår att Formas ska få en ny uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att tillgängliggöra miljöforskningens resultat. Vi föreslår att denna nya uppgift ska finansieras genom att medel flyttas från anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning till anslaget 2:1 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Förvaltningskostnader, båda inom utgiftsområde 20.

12.2 Konsekvenser för personal vid de berörda myndigheterna

Förslaget att inrätta en ny myndighet innebär förändringar för framför allt Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna genom att uppgifter från dessa myndigheter kommer att flyttas till den nya myndigheten.

Förslaget att avveckla vattenmyndigheterna kommer att påverka länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Naturvårdsverket kommer även att påverkas av vårt förslag om förändrad utvärdering av måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålen på så sätt att delar av verkets verksamhet med utvärdering kommer att utföras av Formas.

Den övervägande delen av kostnaderna för de verksamheter som kommer att påverkas är personalkostnader. Nedan redovisar vi antalet årsarbetskrafter och kostnaderna för dessa som beräkningsgrunder för den verksamhet som med vårt förslag kommer att flyttas från de olika myndigheterna. Vad gäller Formas utvidgade uppdrag har dessa uppgifter till största delen inte utförts av någon annan myndighet tidigare.

Vi vill påminna om det arbetsrättsliga regelverk som gäller vid sådana förändringar som vi föreslår.

I våra beräkningar har vi i huvudsak använt myndigheternas årsredovisningar och tidsredovisningar. Beräkningen av kostnaden för årsarbetskrafterna baseras på den driftskostnad som anges i respektive myndighets årsredovisning för 2014.

Som vi nämnt tidigare menar vi att nuvarande myndighetsstruktur är komplicerad. Inom ramen för det uppdrag vi har fått har det inte heller varit möjligt att göra en total genomlysning av de olika myndigheternas verksamhet. Analysen av vad förslaget att inrätta en ny myndighet får för påverkan på befintliga myndigheter är därför något schematisk men vi menar att den ändå ger en god uppfattning om konsekvenserna. Vi föreslår att den nya myndigheten ska starta sin verksamhet den 1 januari 2017. Inför att den nya myndigheten bildas behöver en organisationsutredning göra en fördjupad konsekvensanalys.

Naturvårdsverket

De arbetsuppgifter som med nuvarande organisation utförs på Naturvårdsverket men som i stället kommer att utföras av andra myndigheter är

- fördelning och utbetalning av inomstatliga bidrag,
- utbetalning av statsbidrag,
- tillståndsgivning,
- tillsyn,
- tillsynsvägledning,
- deltagande i mål och ärenden,
- fördjupad utvärdering.

När det gäller utbetalning av bidrag innebär vårt förslag att det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och

länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse och annan bidragsmottagande myndighet i form av direkta anslag/anslagsposter. De inomstatliga bidragen betalas huvudsakligen ut från sakanslag. I den mån uppgifterna vid länsstyrelserna eller någon annan bidragsmottagande myndighet ska utföras med egen personal, bör medlen föras upp på den utförande myndighetens förvaltningsanslag. Av Naturvårdsverkets tidsredovisning framgår att myndigheten sammanlagt lade ner omkring 5,5 årsarbetskrafter på bidragshantering 2014. I våra överväganden har vi lämnat flera exempel på bidragsutbetalningar ur anslagen.

Ytterligare ett förslag som kommer att påverka Naturvårdsverket är att möjligheten att träda in som part i mål och ärenden samt möjligheten att överklaga mål och ärenden tas bort. Enligt Naturvårdsverkets tidsredovisning motsvarar verksamheten 13 årsarbetskrafter. Vi gör bedömningen att myndighetens expertkunskaper kommer att behövas för remisser och yttranden till den nya myndigheten och också fortsatt till domstolarna och uppskattar att detta arbete motsvarar fem årsarbetskrafter. Vi räknar då med att den nya myndigheten bör ha egen kompetens i flera av de frågor som Naturvårdsverket nu yttrar sig över. Vi beräknar därför att resurser motsvarande åtta årsarbetskrafter kan överföras till den nya myndigheten.

Volymen på den tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning som genom vårt förslag kommer att flytta till en annan myndighet, mätt i årsarbetskrafter framgår av tabellen nedan. Den kostnad som redovisas är baserad på den driftskostnaden per anställd, 909 000 kronor, som anges i Naturvårdsverkets årsredovisning för 2014.

Tabell 12.1 Årsarbetskrafter och kostnader, som flyttas från Naturvårdsverket till Miljöinspektionen eller till annan myndighet

Verksamhet	Årsarbetskrafter	Kostnader (909)
Tillståndsprövning	5	4 545 000
Tillsyn	11	9 999 000
Vägledning	30*	27 270 000
Yttranden m.m.	8	2 727 000
Summa	54	44 541 000

*Siffran är en uppskattning med utgångspunkt i Naturvårdsverkets tidsredovisning 2014.

Källa: Naturvårdsverkets tidsredovisningar och årsredovisning för 2014 samt egna beräkningar.

Som framgått ovan kommer Formas att få två nya uppgifter, bl.a. att regelbundet genomföra en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Vi föreslår att denna nya verksamhet finansieras med medel från anslag 1:2 Miljöövervakning m.m. Vi har beräknat denna nya uppgift till 15,5 miljoner kronor. Vi beskriver närmare hur beräkningen är gjord i avsnittet om Formas nedan.

Samtidigt med att vi föreslår att Formas får den nya utvärderingsuppgiften föreslår vi också ändringar i Naturvårdsverkets instruktion. Ändringen innebär att Naturvårdsverkets uppgift att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet tas bort. De uppgifter som kommer att finnas kvar på Naturvårdsverket som avser uppföljning är att myndigheten varje år ska redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat med en uppföljning av etappmålen, en redovisning av de åtgärder som vidtagits för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet och en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.¹ Vårt förslag kommer att få effekter på antalet årsarbetskrafter för Naturvårdsverket, både som en följd av det förändrade uppdraget och genom att anslaget minskar med 15,5 miljoner kronor.

¹ 2 § 1 stycket 4 punkten förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket i dess lydelse från och med den 1 april 2015.

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens verksamhet påverkas genom att tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning flyttas till den nya myndigheten.

Kemikalieinspektionens tidsredovisning visar att inspektionens tillståndsprövning motsvarar omkring 29 årsarbetskrafter, tillsyn omkring 16 och tillsynsvägledning omkring 3 årsarbetskrafter. Enligt Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2014 är driftskostnaden för en årsarbetskraft 987 000 kronor. Detta motsvarar kostnader på 47 376 000 kronor.

Tabell 12.2 Årsarbetskrafter och kostnader, som flyttas från Kemikalieinspektionen till Miljöinspektionen

Verksamhet	Årsarbetskrafter	Kostnader
Tillståndsprövning	29	28 623 000
Tillsyn	16	15 792 000
Tillsynsvägledning	3	2 961 000
Summa	48	47 376 000

Källa: Kemikalieinspektionens tidsredovisning och årsredovisning för 2014 samt uppgifter från Kemikalieinspektionen. Miljömyndighetsutredningens bearbetning.

Kemikalieinspektionens verksamhet kan därutöver komma att beröras av förslaget om ändrad finansiell styrning.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten kommer att påverkas av våra förslag vad gäller tillsyn, tillsynsvägledning och möjligheten föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Av Havs- och vattenmyndighetens tidsredovisning framgår att tillsynsverksamheten under 2014 uppgick till 155 timmar och att 3 årsarbetskrafter användes för tillsynsvägledning. Dessa resurser bör överföras till den nya myndigheten. Drygt två årsarbetskrafter lades på miljöbalksprövning och remisser. Vi gör bedömningen att Havs- och vattenmyndigheten även i fortsättningen kommer att behöva denna kompetens för att lämna yttranden till Miljöinspektionen i de ärenden då den nya myndigheten begär det.

Driftskostnaderna per årsarbetskraft, 1 368 000 kronor baseras på Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2014.

Tabell 12.3 Årsarbetskrafter och kostnader, som flyttas från Havs- och vattenmyndigheten till Miljöinspektionen

Verksamhet	Årsarbetskrafter	Kostnader
Tillsyn	*_	–
Tillsynsvägledning	3	4 104 000
Summa	3	4 104 000

*Tillsyn över spridning av GMO, 155 timmar.

Källa: Havs- och vattenmyndighetens tidsredovisning och årsredovisning för 2014 samt egna beräkningar.

Vårt förslag att vattenmyndigheterna ska avvecklas innebär att verksamhet ska flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Med nuvarande organisation finansieras vattenmyndigheternas verksamhet med inomstatliga bidrag som betalas ut av Havs- och vattenmyndigheten. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten betalades sammanlagt ut knappt 56 miljoner kronor till kanslierna vid vattenmyndigheterna. Därutöver betalades knappt 48 miljoner kronor ut till beredningssekretariaten vid de övriga 16 länsstyrelserna. Havs- och vattenmyndigheten bör tillföras resurserna för kanslierna vid vattenmyndigheterna. Vissa resurser behöver dock återföras till de länsstyrelser som i dag saknar beredningssekretariat. Av tabellen nedan framgår hur vi föreslår att medlen ska fördelas.

Tabell 12.4 Överföring av medel i anledning av att vattenmyndigheterna avvecklas

Från anslag	Till anslag	Belopp, kronor
Anslag 1:12	Anslag 1:17	
Åtgärder för havs- och vattenmiljö	Havs- och vattenmyndigheten	41 000 000
Anslag 1:12	Anslag 5:1	
Åtgärder för havs- och vattenmiljö	Länsstyrelserna m.m.	63 000 000

Källa: Kostandsberäkning för vattenmyndigheterna för 2014 från Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndighetens verksamhet kommer därutöver att beröras av förslaget om ändrad finansiell styrning.

Länsstyrelserna

Våra förslag avser tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsprövning kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Den tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning som genomförs enligt dessa kapitel kommer med vårt förslag om en ny myndighet att flyttas från länsstyrelserna. Övrig tillsyn som bedrivs vid länsstyrelserna berörs inte av förslagen.

Förslaget om att inrätta den nya myndigheten innebär att bl.a. att miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna avvecklas. Förslaget att avveckla vattenmyndigheterna påverkar också länsstyrelserna. Även vårt förslag att möjliggöra för bl.a. länsstyrelserna att föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen ska tas bort påverkar nuvarande verksamhet.

Genom länsstyrelsernas tidsredovisning har vi beräknat att dessa förslag till förändringar innebär att verksamhet som motsvarar omkring 361 årsarbetskrafter flyttas från länsstyrelserna till den nya myndigheten och till Havs- och vattenmyndigheten. Den kostnad som redovisas i tabellen nedan är beräknad med hjälp av den genomsnittliga driftskostnaden för länsstyrelserna, 976 000 kronor per årsarbetskraft.

Enligt länsstyrelsernas tidsredovisning användes under 2014 omkring 26 årsarbetskrafter för överklaganden enligt miljöbalken. Vi gör bedömningen att länsstyrelserna även i fortsättningen kommer att behöva denna kompetens för att bistå den nya myndigheten och föreslår därför inte att dessa resurser ska flyttas över till Miljöinspektionen.

Som framgår ovan föreslår vi att vattenmyndigheterna ska avvecklas, men också att varje länsstyrelse ska tillföras medel för att kunna biträda Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Vi föreslår att varje länsstyrelse tillförs 3 miljoner kronor för denna uppgift, sammanlagt 63 miljoner kronor. Detta innebär att det kommer att finnas utrymme för länsstyrelserna att bedriva verksamhet som avser vattenförvaltningen. Med motsvarande beräkningsätt, dvs. med användningen av begreppet driftskostnad per årsarbetskraft (som ett genomsnitt för samtliga länsstyrelser) skulle omkring 65 års-

arbetskrafter kunna föras tillbaka till länsstyrelserna. Tabellen nedan är en uppskattning av vad våra förslag innebär för länsstyrelserna.

Tabell 12.5 Årsarbetskrafter och kostnader, för uppgifter som bedrivs vid länsstyrelserna och som bör övertas av Miljöinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten

Verksamhet	Årsarbetskrafter	Kostnader
Tillståndsprovning	102	99 552 000
Tillsyn	101	98 576 000
Tillsynsvägledning	15	14 640 000
Förvaltning av kvaliteten på vatten	52	50 752 000
Summa	270	263 520 000

Källa: Länsstyrelsernas tidsredovisning och årsredovisningar för 2014. Miljömyndighetsutredningens bearbetning.

Tabellen ovan visar en uppskattning av det totala antalet årsarbetskrafter på länsstyrelserna som kan komma att överföras till den nya myndigheten och till Havs- och vattenmyndigheten. I praktiken kommer förändringen av antalet årsarbetskrafter att fördelas mellan länsstyrelser beroende på t.ex. huruvida länsstyrelsen är vattenmyndighet, har en miljöprovningsdelegation eller hur stor den nuvarande verksamheten är beroende på förhållandena i länet.

Länsstyrelsernas verksamhet kommer därutöver att beröras av förslaget om ändrad finansiell styrning.

Formas

Vi föreslår att Formas får utökat ansvarsområde i två avseenden.

Vi föreslår att Formas vetenskapligt ska utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att tillgängliggöra miljöforskningens resultat. Vår bedömning är att tio årsarbetskrafter kommer att utgöra en lämplig nivå för verksamheten. Vi föreslår också att det ska finns ett särskilt beslutsorgan hos Formas; Rådet för utvärdering av miljöforskning. Vi uppskattar kostnaden för rådet till 1 miljon kronor.

Vi föreslår också att Formas ska ansvara för att regelbundet genomföra en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av

miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Vår bedömning är att tio årsarbetskrafter kommer att utgöra en lämplig nivå för verksamheten. Vi menar att Formas för denna uppgift bör arbeta aktivt med t.ex. internationella paneler, referensgrupper och med att beställa studier för att få kompletterande underlag. I detta arbete kommer Formas också att behöva en rad licenser samt genomföra databearbetningar, kostnaderna för detta uppskattar vi till 1 miljon kronor.

Vi bedömer vidare att det kommer att uppstå kostnader för förstärkt förvaltning på myndigheten. Under 2014 var medeltalet anställda på Formas 45 personer. Ett tillskott på ytterligare 20 personer kommer att innebära en förändring för verksamheten och kräva administrativ förstärkning vid myndigheten. Utökningen kommer bl.a. att innebära ökade behov av ekonomihandläggare, personalhandläggare, it-tekniker och samordnare för råd och referensgrupper. Vi uppskattar dessa kostnader till sammanlagt 3 miljoner kronor. Av dessa beräknar vi 1,5 miljoner kronor för forskningsutvärderingen och 1,5 miljoner kronor för verksamheten med utvärdering måluppfyllelseanalysen.

Tabell 12.6 Resurser för ny verksamhet till Formas, antal årsarbetskrafter och kostnader i miljoner kronor

Forskningens tillgänglighet		
Verksamhet	Antal årsarbetskrafter	Kostnader, miljoner kronor
Personal	10	11
Råd		1
Övriga förvaltningskostnader		2
Utvärdering av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen		
Personal	10	11
Övriga förvaltningskostnader		3
Förstärkt förvaltning		
Personal	3	3
Summa	23	31

Källa: Miljömyndighetsutredningen.

Formas verksamhet kan därutöver komma att beröras av förslaget om ändrad finansiell styrning.

12.2.1 Konsekvenser för andra myndigheter

Vi förslår att rätten att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen som tillkommer bl.a. Kammarkollegiet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tas bort. Vi gör bedömningen att den specifika kompetens som finns på dessa myndigheter kommer att behövas för att vara Miljömyndigheten behjälplig i tillståndsprovningen. Vi föreslår därför ingen förändring för dessa myndigheter vad gäller anslags-tilldelning.

12.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommunerna bedriver en stor del av miljötillsynen. Förutom det tillsynsansvar som kommunerna får direkt genom t.ex. miljö-tillsynsförordningen kan kommuner också få tillsynsuppdrag genom att länsstyrelserna överlåter tillsyn till kommunerna.

Vi har inga förslag som direkt berör kommunernas verksamhet men vi menar att kommunernas tillsyn kommer att påverkas genom att tillsynsvägledningen från Miljöinspektionen kommer att öka eftersom tillsynsvägledning kommer att vara en av myndighetens tre huvuduppgifter. Genom förändringen kommer tillsynsvägledningen också att bli enhetlig eftersom den lämnas av en myndighet.

Vi föreslår att den nya myndigheten successivt ska pröva lämpligheten i den kommunala tillsynen i avsikt att denna ska bli mer enhetlig. I våra överväganden har vi pekat på att det kan finnas skäl som talar för en minskad kommunal tillsyn, men konsekvenserna av Miljöinspektionens successiva provning måste inventeras innan några konsekvenser kan konstateras.

12.4 Konsekvenser för företag

Vi lämnar inga förslag som gäller förändrade skyldigheter för näringslivet. Vi lämnar inte heller några förslag som leder till ökade kostnader av något annat skäl.

Vi gör bedömningen att företagens arbete med att ansöka om och att uppfylla villkoren för att bedriva miljöfarlig verksamhet kommer att underlättas.

I våra överväganden har vi framhållit att tillståndprocessen, tillsynen och tillsynsvägledningen kommer att bli mer rättssäker och konkurrensneutral genom att det är *en* myndighet som prövar ansökningarna om tillstånd, bedriver tillsynen och lämnat tillsynsvägledning. Processen för tillståndsprövningen kan också förväntas bli mer effektiv då möjligheterna för nationella och regionala myndigheter att träda in som part i processen tas bort med vårt förslag. Vi menar att tillsynen kommer att bli mer enhetlig och frekvent då den samlas på en myndighet som har som en av sina huvuduppgifter att bedriva tillsyn. Att tillsynsvägledningen till kommunerna ska lämnas av den nya myndigheten kommer också att bidra till en större enhetlighet vad gäller den kommunala tillsynen.

12.5 Konsekvenser för miljön

Enligt våra direktiv ska vi även bedöma och redovisa förslagets konsekvenser av betydelse för miljön.

Vi gör bedömningen att våra förslag inte kommer att ha någon omedelbar påverkan på miljön, något som inte heller i första hand har varit avsikten med utredningen. Vår uppgift enligt direktiven sammanfattas enligt följande.

En särskild utredare ska pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet. Myndighetsstrukturen bör i ökad grad underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen.

Däremot tror vi att samtliga våra förslag kommer att ha påtagliga effekter på miljön på sikt genom att resurserna för miljöarbetet används effektivare och att det därmed finns möjligheter att öka de konkreta insatserna för att förbättra miljön.

12.6 Övriga konsekvenser

Vårt förslag att inrätta en nationell myndighet, Miljöinspektionen, innebär att arbetsuppgifter från bl.a. länsstyrelserna flyttar till den nya myndigheten, något som kommer att få konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet. Även förslaget om att avveckla vattenmyndigheterna kommer att kunna få sådana konsekvenser. Hur stor påverkan blir kommer dock att bli klart först efter Miljöinspektionens och Havs- och vattenmyndighetens – eventuella – regionala organisations beslutas.

Vi gör bedömningen att våra förslag inte har någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet, för små företags villkor i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Kommittédirektiv 2013:101

Översyn av myndigheterna inom miljöområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet. Myndighetsstrukturen bör i ökad grad underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen.

- Utredaren ska bl.a. beskriva rådande myndighets- och verksamhetsstruktur hos myndigheterna under Miljödepartementet,
- kartlägga ansvarsfördelningen mellan de centrala förvaltningsmyndigheterna Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt stiftelserna Stockholms internationella miljöinstitut, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning,
- vid behov lämna förslag till förändringar för ansvarsfördelningen mellan myndigheterna,
- lämna förslag på hur myndighetsstrukturen kan effektiviseras och om utredaren bedömer det som effektivare även föreslå att

verksamheter inom nuvarande myndigheter bör bedrivas i någon annan verksamhetsform,

- tydliggöra hur myndighetsstrukturen kan förstärka insatserna för prövning, tillsyn, tillsynsvägledning och miljöövervakning samt för analys, uppföljning och utvärdering,
- lämna förslag på hur regeringens styrning av myndigheter och verksamheter kan utvecklas, och
- redovisa de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslagen.

I översynen ingår även att identifiera gränssnitt mellan ovan nämnda myndigheter och övriga statliga myndigheter inom miljömålssystemet. Eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga ska beskrivas. I denna del ska utredaren särskilt samråda med Statskontoret.

Kartläggningdelen i uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2014. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2015.

Bakgrund

År 1999 fastställde riksdagen de långsiktiga miljö kvalitetsmål som miljöpolitiken ska vila på. Utgångspunkten var att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen var lösta.

Miljö kvalitetsmålen innebar att miljöarbetet blev tydligare strukturerat och mer effektivt. Vissa förändringar av systemet genomfördes år 2010, bl.a. beslutade riksdagen om en ny målstruktur som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Naturvårdsverket ska samordna miljö målsuppföljning och informationsförsörjning och vägleda de ca 25 myndigheter som har ett ansvar i miljö målssystemet. Begreppen kunskap och kunskapsstyrning utgör en hörnsten, där samtliga myndigheter med ansvar i miljö målssystemet har viktiga roller. Detta gäller även prövning och tillsyn, där ett flertal myndigheter har olika roller och ansvar inom miljöområdet.

Såväl tillämpningen av miljölagstiftningen som det övriga arbete som sker för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen ställer krav på de centrala miljömyndigheternas möjligheter att skapa överblick och samordning. Arbetet måste också ta hänsyn till hur andra samhällsintressen och målsättningar påverkas, så att målkonflikter tydliggörs och kan lösas så effektivt som möjligt. Stora utmaningar finns inom en rad sektorer, bland annat transportsektorn, areella näringar och energiområdet. Trots de anpassningar som successivt gjorts av den statliga miljöförvaltningen finns skäl att överväga vilken struktur som bäst kan svara mot dagens och framtidens miljömässiga utmaningar. Den påtagligt globala dimensionen i miljöarbetet, klimatfrågan, de allt mer utsatta ekosystemen, befolkningsfrågan och de utmaningar som energibehov och försörjning ställer ger utrymme för nya ställningstaganden och gör att det behövs nya synsätt. Miljöförvaltningen behöver värdera och möta komplicerade risker, förändringar med allt snabbare förlopp samt påverkan på ekosystem som rör mark, luft, hav och vatten. Ett offentligt åtagande, såväl nationellt som internationellt, kring de stora miljöfrågorna och miljökvalitetsmålen är numera självklart men vilken struktur krävs och hur ska den framtida förvaltningen bäst organiseras för att nå dit?

Statlig myndighetsstruktur under förändring

Förändringar har skett och sker inom den statliga förvaltningen i syfte att renodla och effektivisera förvaltningen. Under hela 1990-talet och början av 2000-talet minskade antalet statliga myndigheter. Den främsta anledningen var att många små regionala och lokala myndigheter slogs samman till större enheter och i flera fall ombildades till en nationell myndighet. Minskningen har fortsatt under de senaste åren, men takten har avtagit. Statskontoret redovisar utvecklingen av antalet myndigheter i rapporten Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012. Behovet av uppföljning och utvärdering har inneburit etablering av en rad analysmyndigheter som ett komplement till de centrala stabsmyndigheterna.

Generella förvaltningsmässiga mål har lyfts fram för en innovativ och samverkande statsförvaltning, som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som

därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Dessa frågor behandlas i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Offentlig verksamhet ska vara rättssäker, effektiv, öppen och tillgänglig, bedrivs sakligt, opartiskt och med stor noggrannhet samtidigt som resurserna används så effektivt som möjligt. En strävan har varit att organisera statsförvaltningen så att ansvarsförhållanden för olika frågor blir tydliga och onödiga överlapp undviks. Samverkan mellan myndigheter behöver utvecklas, dels av effektivitetsskäl, dels för att medborgare och andra intressenter förväntar sig att staten uppträder samordnat och effektivt.

Trots att förändringarna varit omfattande, finns utrymme för fortsatt utveckling. Förvaltningskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande, SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, att förändringar av statsförvaltningen ofta skett inom ramen för olika mer eller mindre avgränsade områden. Kommittén efterlyste bredare, mer systematiska och omfattande analyser av myndigheterna och deras uppgifter, exempelvis genom att hela myndighetsstrukturen under ett departement belyses. Styretredningen tog i sitt betänkande, SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, upp regeringens sektoriserade eller ”stuprörsmässiga” styrning som ett problem, eftersom ett alltför ensidigt fokus på enskilda myndigheter utan koppling till hela processer eller större sammanhang minskar möjligheterna till effektiv samordning mellan myndigheter.

Helhetssyn för en framtidsinriktad och effektiv statlig miljöförvaltning

Fokus för de senaste årens reformer inom statsförvaltningen har varit att klargöra statens roll och uppgifter, effektivisera resurser, sätta medborgare och företag i centrum samt att förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna (prop. 2009/10:175, s. 25). Regeringens styrning av myndigheterna inom miljöområdet utgör inget undantag. Under de senaste åren har instruktionerna för flertalet av dessa myndigheter setts över och verksamhetsdelarna i regleringsbrev reducerats för att minska detaljstyrningen och ge förutsätt-

ningar för en mer strategisk styrning av myndigheter och verksamheter. Dialogen och kontakterna mellan departementet och myndigheterna har ökat och utvecklat en fastare struktur.

Regeringens styrning inom miljöområdet sker genom ett antal centrala förvaltningsmyndigheter och genom länsstyrelserna samt indirekt även genom kommunerna. Både länsstyrelserna och kommunerna har ansvar för bland annat tillsyn och prövning av verksamheter samt skydd och övervakning av områden och arter. Kommunerna har också en nyckelroll i övrigt genom tillämpningen av miljöbalken och genom ansvaret för den fysiska planeringen, en roll som har lyfts fram allt mer under senare år. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten är centrala miljömyndigheter, både i kraft av sina ansvarsuppgifter och sina koordinerande, utredande och planerande roller inom vitt skilda delar av miljöpolitiken.

Vissa strukturella förändringar som rör miljömyndigheterna har genomförts under senare år. Strålsäkerhetsmyndigheten bildades 2008 genom en sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion, med syfte att uppnå en bättre samordning av strålsäkerhetsarbetet. Genom inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten år 2011 kan ökat fokus läggas på bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av våra ytvatten och havsområden. Förutsättningar skapades också för en hållbar fiskeriförvaltning och utveckling av en sammanhållen fysisk havsplanering. Den nya myndigheten samlade resurser från dåvarande Fiskeriverket, som avvecklades, samt delar av Naturvårdsverket, samtidigt som vissa förvaltningsmässigt motiverade justeringar genomfördes. Det innebär att Fiskeriverkets operativa forsknings- och datainsamlingsverksamhet fördes till Sveriges lantbruksuniversitet med Havs- och vattenmyndigheten som ansvarig beställare av datainsamlingsverksamheten och att näringsfrämjande uppgifter fördes till Statens jordbruksverk. Efter en första verksamhetsperiod finns nu skäl att närmare följa upp och analysera effekterna av myndighetsreformen.

Organisationen av forskningsråden som t.ex. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande och forskningsstiftelserna som t.ex. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen för internationella Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet har behandlats i

propositionen om forskning och innovations (prop. 2012/13:30) och behöver därför inte omfattas av översynen.

Naturvårdsverkets samlade verksamhet analyserades närmast i en särskild granskning under 2007–2008 (SOU 2008:62, Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket). Den övergripande bedömningen var att verket i många avseenden bedrev ett förtjänstfullt arbete, men hade svårigheter att fullt ut uppfylla de omfattande krav som ställdes. Utredaren konstaterade att hela myndighetsorganisationen för det nationella miljöarbetet behövde ses över i ett större perspektiv. Trots de justeringar som därefter skett avseende uppdraget till Naturvårdsverket, många som en följd av utredningens förslag, kvarstår behovet av en genomgripande översyn av myndigheterna inom miljöområdet. Utöver ovan nämnda tre myndigheter har Miljödepartementet huvudmannaskapet för Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Förvaltningen inom miljöområdet måste ha beredskap för flexibilitet och förändring för att kunna möta nya insikter om utvecklingen inom miljöområdet och de krav som ställs på åtgärder. Då valmöjligheterna för medborgare och företag ökar, ställs också högre krav på förvaltningens förmåga att beställa och förmedla relevanta kunskaper som stöd för det praktiska miljöarbetet. Öppenhet krävs för innovationer, nya lösningar och kontinuerlig uppföljning och återkoppling. Miljöarbetet förutsätter ett samordnat system för såväl övervakning av tillstånden i miljön som tillämpningen av miljölagstiftningen, inte bara nationellt utan även internationellt. Miljöpolitiken formas i en värld där tempot blir snabbare och behovet av adekvata åtgärder allt viktigare.

Centrala mål i miljöpolitiken är klimatfrågan, den biologiska mångfalden, våra havs- och vattenområden och kemikaliesamhällets allt mer komplicerade struktur och långsiktiga effekter. Regeringen betonade i miljömålspropositionen (prop. 2009/10:155) behovet av att utvärdera styrmedel och myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Den parlamentariska Miljömålsberedningen har därefter påbörjat ett långsiktigt uppdrag kring strategier och etappmål. Sammantaget innebär utvecklingen att behovet av analys- och utvärderingsinsatser har fått ökad betydelse.

Genomförandet av miljöpolitiken har i ökande utsträckning integrerats i andra politikområden med ett stort antal myndigheter som delansvariga för arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Dessutom har ansvaret för prövning och tillsyn enligt miljöbalken delats mellan en rad olika myndigheter. Detta innebär sammantaget att behovet av samarbete och samordning ökar. Det internationella arbetet har successivt ökat i omfattning under en längre tid och är i dag en stor del av verksamheten inom EU och i annat internationellt samarbete. Detta innebär att myndigheter inom sitt ansvarsområde har i uppgift att bistå regeringen i arbetet inom EU och internationellt med att nå de nationella miljökvalitetsmålen, att påverka miljölagstiftningen inom EU, driva miljöfrågor i olika internationella forum samt att bidra till målen för Sveriges politik för en global utveckling. Hittills har dock förändringarna av de centrala miljömyndigheterna och deras ansvar varit begränsade. Roller och inbördes ansvarsfördelning hos myndigheterna under Miljödepartementet har inte setts över i sin helhet. En sådan översyn kan förnya miljöarbetet, ge underlag för effektiviseringar och öka måluppfyllelsen.

Statskontoret har regeringens uppdrag (dnr M2013/234/Ma) att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet. Statskontoret ska utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I uppdraget som ska redovisas den 31 mars 2014 analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet.

Uppdraget

Utgångspunkter och genomförande

En utredare ska efter kartläggning analysera hur regeringen genom myndigheterna under Miljödepartementet kan verka för ett effektivt och långsiktigt hållbart miljöarbete, med fokus på det generationsmål och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt. Utredaren ska ta ställning till och vid behov lämna förslag till en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande som i ökad grad kan underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen mot en stödjande,

samordnande och pådrivande kraft inom Miljödepartementets område såväl nationellt som inom EU och internationellt. En utgångspunkt för arbetet är vidare att säkerställa strukturer som ger goda förutsättningar för prövning, tillsyn, och tillsynsvägledning samt för analys, uppföljning och utvärdering inom området.

Utredaren ska i fråga om myndigheterna under Miljödepartementet

- kartlägga rådande myndighets- och verksamhetsstruktur, ansvarsfördelning och funktioner,
- beskriva de strukturella förändringar som skett av den statliga miljöförvaltningen under senare decennier,
- kartlägga myndigheternas effektivitet och ändamålsenlighet utifrån angivna resultatmål,
- ge förslag på hur myndighets- och verksamhetsstrukturen kan utvecklas för ökad tydlighet, effektivitet och ändamålsenlighet och om så bedöms som effektivare även föreslå att verksamheter inom nuvarande myndigheter bör bedrivas i någon annan verksamhetsform,
- tydliggöra hur en utvecklad myndighetsstruktur kan förstärka insatserna för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning samt för analys, uppföljning och utvärdering inom det miljöpolitiska området,
- ge förslag på hur regeringens styrning av berörda myndigheter och verksamheter kan utvecklas, och
- identifiera gränssnitt till andra myndigheter inom miljömålsystemet samt beskriva eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga. I denna del ska utredaren särskilt samråda med Statskontoret.

Utredaren ska analysera och redovisa ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen. Utredaren ska ta hänsyn till internationella överenskommelser och EU-lagstiftning inom området. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, ska en beräkning redovisas och förslag till finansiering lämnas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i

övrigt, ska dessa redovisas. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagens konsekvenser av betydelse för miljön.

Avgränsningar

Utredarens översyn omfattar myndigheterna Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt stiftelserna Stockholms internationella miljöinstitut, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning under Miljödepartementet. Översynen ska identifiera gränssnitt mellan ovan nämnda myndigheter och övriga statliga myndigheter som har ansvar inom miljöområdet. Eventuella verksamhetsöverlappningar som inte är ändamålsenliga ska beskrivas.

Samråd och redovisning av uppdraget

I sitt arbete ska utredaren samråda med Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket. Utredaren ska även samråda med länsstyrelserna och övriga myndigheter som kan vara berörda samt företrädare för kommuner, näringsliv och organisationer. Utredaren ska i sitt arbete lyfta fram goda exempel när det gäller myndighetsstrukturer och organisation inom andra verksamhetsområden i komplexa myndighetsstrukturer.

Utredaren ska särskilt samråda med Statskontoret och ta hänsyn till de analyser som berör myndighetsstrukturen inom området.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2014 redovisa kartläggningsdelen i uppdraget. Denna del beskrivs i punkterna 1–3 ovan. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2015 till Regeringskansliet (Miljödepartementet).

Miljödepartementet

Miljömålen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev – en tillbakablick

Miljömålen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev – en tillbakablick.....	415
1.1 Boverket.....	417
1.2 Energimyndigheten.....	422
1.3 Exportkreditnämnden	426
1.4 Folkhälsomyndigheten	427
1.5 Försvarsmakten.....	428
1.6 Havs- och vattenmyndigheten	431
1.7 Jordbruksverket	434
1.8 Kemikalieinspektionen	441
1.9 Kommerskollegium	452
1.10 Konkurrensverket	453
1.11 Konsumentverket.....	454
1.12 Livsmedelsverket.....	457
1.13 Läkemedelsverket.....	459

1.14 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	461
1.15 Naturvårdsverket.....	463
1.16 Riksantikvarieämbetet.....	479
1.17 Sida	484
1.18 Sjöfartsverket	486
1.19 Skogsstyrelsen.....	489
1.20 Skolverket	496
1.21 Strålsäkerhetsmyndigheten	497
1.22 Sveriges geologiska undersökning	500
1.23 Tillväxtanalys	505
1.24 Tillväxtverket	506
1.25 Trafikverket	508
1.26 Transportstyrelsen.....	510
1.27 Länsstyrelserna	511
1.28 SMHI, Formas och Konjunkturinstitutet	522

1.1 Boverket

Boverket – Verksförordningen

Boverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Boverkets chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Boverket – Instruktionen

I januari 2002 trädde en ändring¹ i Boverkets dåvarande instruktion² i kraft. Ändringen innebar att instruktionen fick en ny § 1 a som löd på följande sätt:

Boverket ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket ansvarar även för övergripande miljömålsfrågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten.

I Boverkets nästa instruktion³ som började tillämpas i januari 2005 återfanns uppgifterna inom miljömålsystemet i § 3.

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande för att integrera miljöfrågorna i de verksamheter som bedrivs inom sektorn. De av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen och strategierna för att uppnå dem ska vara vägledande.

Boverket ansvarar för samordning, uppföljning och information, samt för att ge förslag till kostnadseffektiva åtgärder och på andra sätt verka för att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och dess delmål nås. Boverket ansvarar även för övergripande miljömålsfrågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten. Boverket ska inom ramen för miljömålsansvaret rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket. Rapporteringen ska ske enligt de riktlinjer som miljömålsrådet utfärdar.

Uppgiften i fick en ny utformning i januari 2007⁴ och fick då följande lydelse:

¹ SFS 2001:1097.

² Förordningen (1996:124) med instruktion för Boverket.

³ Förordningen (2004:1258) med instruktion för Boverket.

⁴ SFS 2006:1154.

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Boverket har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Boverket ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket har även det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Boverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Denna uppgift fanns kvar i Boverkets nästa instruktion⁵ som trädde i kraft i januari 2008. Dessutom skulle

Boverket ska bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och dess utveckling.

Boverket ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket har även det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Boverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt första och tredje styckena rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I Boverkets näst senaste instruktion, förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket finns uppgifterna inom miljö målssystemet i § 5 som lyder:

Boverket ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket har även det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Boverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt första stycket rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Genom en ändring⁶ ändrades i januari 2012 uppgiften till att

5 § Boverket ska

⁵ Förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.

⁶ SFS 2011:1158.

1. inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, samt

2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Boverket ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

I Boverkets senaste instruktion⁷ som trädde i kraft i oktober 2012 framgår samma uppgift, likalydande (med undantag av någon redaktionell ändring), av § 8.

Boverket – regleringsbrevet

Åren 2003–2008 fanns en del av Boverkets verksamhet inom politikområdet Miljöpolitik, verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete och verksamhetsgrenen Miljömålsarbete. Målen för politikområdet var likalydande samtliga år.

Målet för Politikområdet Miljöpolitik var *att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.*

Målet för verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete var åren 2003–2006 *att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärderingarna samt påverka attityder och beteenden hos individer och organisationer så att de agerar i enlighet med sitt miljöansvar.*

Åren 2007 och 2008 ändrade regeringen målet för verksamhetsområdet till *att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärdena.*

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete omformulerades mellan budgetåren på följande sätt

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete i regleringsbrevet för 2003 var att

Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö ska uppnås inom en generation. Boverket ska därvid utveckla samordningen med och mellan de myndigheter som berörs av delmålen, stödja och samordna statliga myn-

⁷ Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

digheters arbete med att ta fram program och strategier enligt delmålet om planeringsunderlag.

Regeringens återrapporteringskrav till målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete var att

Boverket ska senast den 29 april 2003 lämna underlag till Miljömålsrådet enligt rådets riktlinjer till den fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet som rådet ska lämna till regeringen våren 2004.

Boverket ska redovisa hur arbetet inom verksamhetsområdet ska samverka med arbetet inom andra verksamhetsområden. Boverket ska beträffande delmålen redovisa sina insatser i arbetet med att stödja länsstyrelsernas och kommunernas arbete med att ta fram program och strategier enligt delmålet om planeringsunderlag, nå delmålet om energi-användning m.m. i byggnader, nå delmålet om inomhusmiljö, utveckla samordningen med och mellan de myndigheter som berörs av delmålen.

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete i regleringsbrevet dels för 2004, dels för 2005 var att

Boverket ska inom ramen för sitt miljömålsansvar utveckla kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö med tillhörande delmål.

Regeringens återrapporteringskrav 2004 och 2005 till målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete var att

Boverket ska till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Åtgärdsanalysen ska innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna samt ge förslag på lämpliga styrmedel.

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete i regleringsbrevet för 2006 var att

Strategin för hushållning av mark, vatten och bebyggd miljö ska vidareutvecklas i syfte att uppnå miljökvalitetsmålen.

Regeringens återrapporteringskrav 2006 till målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete 2006 var att

1. Boverket ska, tillsammans med berörda myndigheter, vidareutveckla strategin för hushållning av mark och vatten. Rapporteringen av arbetet ska ske till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet utfärdar.

2. Boverket ska rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år. Rapporteringen ska ske enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet utfärdar.

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete i regleringsbrevet för 2007 var att

Boverket ska ha ett system för samordning och uppföljning av sitt miljömålsarbete som involverar berörda myndigheter och andra aktörer. Inom ramen för sitt miljömålsansvar ska Boverket utveckla kostnads-effektiva åtgärder för att nå miljömålen.

Regeringens återrapporteringskrav 2007 till målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete var att

Boverket ska redovisa vilka insatser som genomförts inom ramen för verkets miljöönsvar. Boverket ska särskilt redovisa vilka insatser som gjorts för att kommunicera och öka engagemanget för generationsmålet.

Redovisningen ska innehålla en redogörelse för uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete. I redovisningen ska anges med vilka andra myndigheter Boverket samordnar arbetet med miljömålsarbetet och hur samordningen genomförts. Boverket ska redogöra för behovet av informationsinsatser inom sitt verksamhetsområde och de insatser som verket har genomfört.

Boverket ska i övrigt miljömålsarbete, inom ramen för sitt miljömålsansvar, redovisa till Miljömålsrådet enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet anger.

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete i regleringsbrevet för 2008 och för Boverkets Miljömålsarbete 2009 var att

Boverket ska ha ett system för samordning och uppföljning av sitt miljömålsarbete som involverar berörda myndigheter och andra aktörer. Inom ramen för sitt miljömålsansvar ska Boverket utveckla kostnads-effektiva åtgärder för att nå miljömålen.

Regeringens återrapporteringskrav 2008 till målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete och för Boverkets Miljömålsarbete 2009 var att

Boverket ska redovisa vilka insatser som genomförts inom ramen för verkets arbete med miljömålen inkl. delmålen. Boverket ska särskilt redovisa vilka insatser som gjorts för att kommunicera och öka engagemanget för generationsmålet. Redovisningen ska innehålla en redogörelse för uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete. I redovisningen ska anges med vilka andra myndigheter Boverket samordnar arbetet med miljömålsarbetet och hur samordningen genomförts.

Boverket ska redogöra för behovet av informationsinsatser inom sitt verksamhetsområde och de insatser som verket har genomfört. Boverket

ska i övrigt miljömålsarbete, inom ramen för sitt miljömålsansvar, redovisa till Miljömålsrådet enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet anger.

I regleringsbrevet för 2010 hade Boverket ett nygammalt mål för Miljömålsarbetet

Boverket ska ha ett system för samordning och uppföljning av sitt miljömålsarbete som involverar berörda myndigheter och andra aktörer.

Regeringen hade dock inte formulerat något åiterrapporteringskrav till målet.

Åren 2011, 2012, 2013 och 2015 hade inte Boverket några mål och/eller åiterrapporteringskrav om miljömålen i sitt regleringsbrev. Dock i regleringsbrevet för 2014 hade Boverket – liksom de övriga miljömålsmyndigheterna – det åiterrapporteringskrav som handlar om att redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

1.2 Energimyndigheten

Statens energimyndighet – Energimyndigheten – verksförordningen

Energimyndigheten omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Energimyndighetens chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Statens energimyndighet – Energimyndigheten – instruktionen

Genom en ändring i 1 § i den dåvarande instruktionen⁸ fick Energimyndigheten i januari 2007⁹ uppgiften att ha

ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

⁸ Förordningen (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet.

⁹ SFS 2006:1153.

Enligt samma ändring skulle Energimyndigheten

i fråga om sitt miljömålsarbete/---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken information som behövs.

Dessa uppgifter fanns kvar inledningsvis i myndighetens nästa instruktion som regeringen beslutade i december 2007.¹⁰ Genom en ändring som trädde i kraft i januari 2009¹¹ ändrades sektorsansvaret och kom i den nya lydelsen att innebära att Energimyndigheten skulle ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Uppgiften ändrades igen i mars 2011¹² och innebar att Energimyndigheten ska

inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.

Enligt samma ändring skulle Energimyndigheten i fråga om sitt miljömålsarbete/---/ rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

I Energimyndighetens senaste instruktion från juni 2014¹³ återkommer samma uppgifter i fråga om miljömålsarbetet med endast några redaktionella ändringar.

Energimyndigheten – regleringsbrevet

Enligt regleringsbrevens för 2003, 2004 och 2005 skulle Statens energimyndighet under rubriken Övriga mål och återrapporteringskrav

i sitt arbete bidra till att uppfylla de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen som är relevanta för energisektorn, med inriktning på miljömålen begränsad klimatpåverkan, god bebyggd miljö, frisk luft och bara naturlig försurning. Beträffande energipolitiska insatser för begränsad klimatpåverkan bör dessa bidra till att det klimatpolitiska delmålet för perioden 2008–2012 uppnås och att en god grund läggs för att det långsiktiga klimatmålet till år 2050 kan uppnås.

¹⁰ Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹¹ SFS 2008:1070.

¹² SFS 2011:97.

¹³ Förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

Återrapporteringskravet i regleringsbrev för 2003, 2004 och 2005 var i huvudsak likalydande och innebar att Energimyndigheten bland annat skulle redovisa en bedömning av hur verksamheten hade bidragit till att uppfylla relevanta miljö kvalitetsmål. Bedömningen skulle inriktas på miljömålen begränsad klimatpåverkan, God bebyggd miljö, Frisk luft och Bara naturlig försurning. Myndigheten skulle också redovisa sin samverkan med Miljömålsrådet och berörda miljö målsmyndigheter.

Enligt ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2003 skulle Energimyndigheten även redovisa sitt arbete med sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling, hur arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen och miljöledningssystem samordnats samt föreslå eventuella förändringar av samordningen.

Enligt regleringsbrevet för 2006, 2007 och 2008 (i huvudsak) skulle Energimyndigheten

i sitt arbete bidra till att uppfylla de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen som är relevanta för energisektorn, med inriktning på miljömålen begränsad klimatpåverkan, god bebyggd miljö, frisk luft och bara naturlig försurning. Därvid ska myndigheten, tillsammans med berörda myndigheter, vidareutveckla strategin för effektivare energianvändning och transporter. Beträffande energipolitiska insatser för begränsad klimatpåverkan bör dessa bidra till att det klimatpolitiska delmålet för perioden 2008–2012 uppnås och att en god grund läggs för att det långsiktiga klimatmålet till 2050 kan uppnås.

Energimyndigheten skulle 2006, 2007 och 2008 redovisa

väsentliga aktiviteter som genomförts för att uppfylla relevanta miljö kvalitetsmål. Bedömningen ska inriktas på miljömålen begränsad klimatpåverkan, god bebyggd miljö, frisk luft och bara naturlig försurning. Myndigheten ska också redovisa hur samverkan har skett med Miljömålsrådet och berörda miljö målsmyndigheter. Myndigheten ska även redovisa erfarenheter, kostnader och tidsåtgång för beredning av ärenden som genomförts i enlighet med förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram.

Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Energimyndigheten även redovisa sitt arbete med att vidareutveckla strategin för effektivare energianvändning och transporter. Arbetet skulle rapporteras till det Miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet utfärdade i samråd med Energimyndigheten. Myndigheten skulle även, enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet utfärdar i samråd med Energimyndigheten, rappor-

tera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år.

Därutöver fick Energimyndigheten och Naturvårdsverket i uppdrag att, i samråd med Konjunkturinstitutet och Skatteverket och efter samråd med berörda miljömåls- och sektorsmyndigheter, göra en övergripande, heltäckande utvärdering av de ekonomiska styrmedlen inom miljöområdet.

Enligt regleringsbrevet för 2007 skulle Energimyndigheten för respektive 2004, 2005 och 2006 redovisa

vilka insatser som har genomförts samt hur resurserna fördelats när det gäller de medel för arbete med åtgärder som syftar till att uppnå miljö kvalitetsmålen i enlighet med miljömålspropositionerna (prop. 2000/01:130 och 2004/05:150) som tillförts anslaget 35:1 Statens energimyndighet från utgiftsområde 20 under perioden 2001–2006. Redovisningen lämnas i separat rapport till regeringen (Miljödepartementet) senast den 23 mars 2007.

Enligt regleringsbrevet för 2008 och för 2009 skulle Energi-myndigheten lämna motsvarande redovisning av vilka insatser som myndigheten genomfört för de tilldelade anslagsmedlen 2008.

Åren 2010, 2011, 2012 och 2015 hade inte Energimyndigheten några mål och/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i sitt regleringsbrev.

I regleringsbrevet för 2013 och 2014 under rubriken mål- och återrapporteringskrav och inom området energiforskning och innovation framgick att det övergripande målet är att

insatser för forskning och innovation på energiområdet ska inriktas så att de kan bidra till uppfyllandet av uppställda energi- och klimatmål, den långsiktiga energi- och klimatpolitiken samt energirelaterade miljöpolitiska mål.

I regleringsbrevet för 2014 hade även Energimyndigheten det återrapporteringskrav som innebär att redovisa det pågående arbetet med hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen nås och hur processen med att integrera arbetet i kärnverksamheten fortlöper.

1.3 Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden – verksförordningen

Exportkreditnämnden omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Exportkreditnämndens ledning skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Exportkreditnämnden – instruktionen

Genom en ändring¹⁴ i Exportkreditnämndens instruktion¹⁵ som trädde i kraft i mars 2011 fick myndigheten en ny uppgift som innebär att myndigheten särskilt ska

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Vid samma tillfälle införde regeringen uppgiften som innebär att

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Exportkreditnämnden – regleringsbrevet

I miljömålsarbetet har Exportkreditnämnden haft ett enda återrapporteringskrav. Enligt regleringsbrevet för 2014 skulle Exportkreditnämnden redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet nås och hur arbetet integreras med genomförandet av Exportkreditnämndens kärnverksamhet.

¹⁴ SFS 2011:86.

¹⁵ Förordningen (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämndens.

1.4 Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten bildades i januari 2014. Enligt sin instruktion¹⁶ ska myndigheten särskilt

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt i detta arbete särskilt följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa påverkas av miljön.

Enligt § 19 i samma instruktion under rubriken Nationell rapportering ska myndigheten

i fråga om sitt miljöarbete enligt 3 § 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Socialstyrelsen

Innan Folkhälsomyndigheten bildades hade Socialstyrelsen motsvarande uppgift i miljömålssystemet som Folkhälsomyndigheten nu har. Folkhälsomyndigheten har därmed ersatt Socialstyrelsen i miljömålssystemet.

Socialstyrelsen omfattades fram till januari 2008 av 7 § i verkförordningen (1995:1322) vilket innebar att Socialstyrelsens chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /- -/ en ekologiskt hållbar utveckling /- -/.

Genom en ändring¹⁷ till Socialstyrelsen instruktion¹⁸ som trädde i kraft i januari 2007 fick myndigheten en ny uppgift som innebar att Socialstyrelsen skulle

ha det övergripande ansvaret för hälsofrågor inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Socialstyrelsens instruktion¹⁹ som trädde i kraft i januari 2008 fick myndigheten fanns uppgiften kvar med samma formulering liksom

¹⁶ Förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁷ SFS 2006:1146.

¹⁸ Förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁹ Förordningen (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen.

i den²⁰ av Socialstyrelsens instruktioner som trädde i kraft två år senare, i januari 2010.

Genom en ändring²¹ i instruktionen som trädde i kraft i mars 2012 fick Socialstyrelsen nya uppgifter inom ramen för miljömåls-systemet som innebar att Socialstyrelsen skulle

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås genom att följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa ska utsättas för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva påverkan på människors hälsa främjas samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

och skulle

i fråga om sitt miljöarbete/---/ rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Genom den ändring²² som trädde i kraft i januari 2014 tog regeringen bort dessa uppgifter från Socialstyrelsens instruktion.

Folkhälsomyndigheten – regleringsbrevet

Folkhälsomyndigheten har inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i regleringsbrevens för 2014 och 2015.

1.5 Försvarsmakten

Försvarsmakten – verksförordningen

Försvarsmakten omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Försvarsmaktens chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

²⁰ Förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

²¹ SFS 2012:53.

²² SFS 2013:907.

Försvarsmakten – instruktionen

I de två instruktioner²³ för Försvarsmakten som föregick den nu gällande stadgades att

Med beaktande av de krav uppgifterna enligt (1–3 §§) 2–6 §§ ställer ska Försvarsmakten väga in miljöaspekterna vid sin verksamhet i fred.

I en ändring²⁴ till instruktionen²⁵ gav regeringen i januari 2002 Försvarsmakten även uppgiften att ha

ett sektorsansvar för en ekologiskt hållbar utveckling inom det militära försvaret.

Denna uppgift utvidgades i januari 2007.²⁶ De nya uppgifterna innebar att Försvarsmakten

Med beaktande av de krav som uppgifterna enligt 2–6 §§ ställer ska Försvarsmakten ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred. Försvarsmakten har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet inom det militära försvaret. Försvarsmakten ska inom ramen för detta ansvar vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda myndigheter.

Försvarsmakten ska i fråga om miljömålsarbetet enligt första stycket rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Regeringen tillfogade därefter ytterligare en uppgift till § 7 och denna uppgift innebar att Försvarsmakten skulle medverka i det internationella försvarsmiljöarbetet.²⁷

Uppgiften fördes ordagrant över till Försvarsmaktens nästa instruktion som gäller sedan januari 2008.²⁸

Men genom en ändring²⁹ i juli 2011 ändrades paragrafen och enligt den nya lydelsen ska Försvarsmakten

Med beaktande av de krav som uppgifterna enligt 1–4 §§ ställer ska Försvarsmakten ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred. *Inom ramen för detta miljöarbete ska Försvarsmakten bidra till att det generationsmål för*

²³ Förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten och Förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁴ SFS 2001:1264.

²⁵ Förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁶ SFS 2006:1149.

²⁷ SFS 2006:1440.

²⁸ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁹ SFS 2011:481.

miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Försvarsmakten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket andra meningen rapportera till *Naturvårdsverket och samråda med verket* om vilken rapportering som behövs.

Försvarsmakten ska medverka i det internationella försvarsmiljö-samarbetet.

Ändringen framgår av den kursiverade texten.

Försvarsmakten – regleringsbrevet

Enligt regleringsbrevet för 2003 skulle Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2004 redovisa en nedbrytning i konkretiserade mål – kopplade till de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen – för försvarssektorn av de överordnade målsättningarna i Samnordisk Agenda 21 för Försvarssektorn.

Försvarsmakten skulle även, inom ramen för sektorsansvaret påbörja arbetet med utveckling av miljöindikatorer för försvarssektorn. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) skulle fortlöpande hållas informerat om hur arbetet fortskred. Därutöver skulle Försvarsmakten senast den 1 juni 2003 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa en beskrivning av sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till miljö kvalitetsmålen.

Enligt regleringsbrevet för 2004 och 2005 skulle Försvarsmakten redovisa det fortsatta arbetet med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet för försvarssektorn och miljöarbetets koppling till de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen. I regleringsbrevet för 2005 skulle Försvarsmakten vidare inom ramen för sektorsansvaret fortsätta arbetet med utveckling av miljöindikatorer för försvarssektorn. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) skulle fortlöpande hållas informerat om hur arbetet fortskred.

Av regleringsbrevet för 2006 framgick att Försvarsmakten skulle ha

ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete inom försvarssektorn. De av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen och strategierna för att uppnå dessa mål ska vara vägledande för arbetet. /---/

Enligt återrapporteringskravet skulle Försvarsmakten redovisa:

- arbetet med det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet för försvarssektorn,
- arbetet med systematisk hållbarhet i enlighet med Sveriges nationella strategi,
- arbetet med att utveckla det införda miljöledningssystemet,
- arbetet med att göra myndighetens personal delaktig i miljöarbetet,
- vidtagna åtgärder för att begränsa utsläppen från användning av fossila bränslen och andra skadliga ämnen,
- arbetet med strategiska miljöbedömningar i planerings- och beslutsprocessen,
- hur miljöskydd beaktats vid internationella insatser och övningar samt
- myndighetens medverkan i det internationella försvarsmiljösamarbetet och hur försvarsmiljösamarbetet med andra staters försvarsmakter utvecklats.

Härutöver skulle Försvarsmakten redovisa arbetet med det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet. En sådan redovisning ska lämnas vart fjärde år och göras i enlighet med de riktlinjer Miljömålsrådet bestämmer.

Åren 2007–2013 fanns inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i Försvarsmaktens regleringsbrev. I regleringsbreven för 2014 och 2015 däremot fick Försvarsmakten likalydande återrapporteringskrav som innebär att

Försvarsmakten ska, med beaktande av vad som sägs i 5 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

Enligt regleringsbrevet för 2015 skulle myndigheten dessutom redovisa hur arbetet med strategiska miljöbedömningar i planerings- och beslutsprocessen har utvecklats.

1.6 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten – instruktionen

Havs- och vatten myndighetens uppgifter i miljömålssystemet framgår av 3–5 §§ i myndighetens instruktion,³⁰ och lyder som följer

³⁰ Förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

3 § Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

4 § Myndigheten ska samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

5 § Myndigheten ska särskilt

8. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde.

Fiskeriverket lades ner när Havs- och vattenmyndigheten bildades

Havs- och vattenmyndigheten bildades i juli 2011 och myndighetens uppgifter baserades på de uppgifter avseende havs- och vattenmiljö som dessförinnan utfördes av Naturvårdsverket och Fiskeriverket. Andra uppgifter som Fiskeriverket utfört fördes över till Statens jordbruksverk och Sveriges lantbruksuniversitet.

Genom en ändring³¹ av Fiskeriverkets dåvarande instruktion³² fick verket i februari 2002 en ny uppgift som innebar att

Verket ska i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön och efter samråd med naturvårdsmyndigheterna verka för en biologisk mångfald och därmed för ett rikt och varierat fiskbestånd.

Genom regeringens beslut förändrades denna uppgift i juli 2003³³ och kom i den nya versionen att lyda på följande sätt

Verket ska i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön aktivt verka för ett rikt, varierat fiskbestånd och en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskeresurserna.

Fiskeriverket ska /---/

– medverka till att miljö kvalitetsmålen uppnås.

³¹ SFS 2001:1290.

³² Förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket.

³³ SFS 2003:339.

Fiskeriverket fick därmed redan 2003 uppgiften att medverka till att miljömålen uppnås. Uppgiften fick återigen en ny lydelse i januari 2007³⁴ och formulerades då på följande sätt

Verket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande övriga berörda parter.

Fiskeriverket ska /---/

– ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Vid samma tillfälle införde regeringen även en ny paragraf 4 a § med följande lydelse

Fiskeriverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I den nya instruktionen för Fiskeriverket som trädde i kraft i januari 2008³⁵ fanns samma uppgifter kvar med endast några redaktionella ändringar. Denna förordning upphörde att gälla i juni 2011.³⁶

Havs- och vattenmyndigheten – regleringsbrevet

I regleringsbrevet för 2012 fick Havs- och vattenmyndigheten ett uppdrag att med utgångspunkt i regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav³⁷ ge förslag på de områden som kan vara lämpliga att ingå i en kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik.

Enligt regleringsbrevet för 2013 skulle Havs- och vattenmyndigheten, i samråd med Boverket och efter samråd med övriga berörda myndigheter, utreda nödvändiga förändringar i regelverket om enskilda avlopp. Förslagen skulle bidra till att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.

I regleringsbrevet för 2014 hade Havs- och vattenmyndigheten motsvarande återrapporteringskrav som de övriga miljömålsmyndigheterna – att redovisa vilka steg myndigheten hade tagit för

³⁴ SFS 2006:1145.

³⁵ Förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

³⁶ SFS 2011:643.

³⁷ Skr. 2009/10:213.

att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet.

Enligt regleringsbrevet för 2015 skulle Havs- och vattenmyndigheten återrapportera genomförda insatser i fråga om en fortsatt dialog med berörda myndigheter och andra intressenter med syfte att få en ökad samsyn om vattenkraften och de mål som är fastställda om förnybara energikällor samt miljömål för vatten och vattenförvaltning.

1.7 Jordbruksverket

Statens jordbruksverk – Jordbruksverket – verksförordningen

Jordbruksverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Jordbruksverkets chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gällde /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Statens jordbruksverk – Jordbruksverket – instruktionen

Genom en ändring³⁸ i instruktionen³⁹ fick Jordbruksverket i februari 2002 en ny uppgift som innebar att

Jordbruksverket ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljökvalitetsnålet Ett rikt odlingslandskap.

I januari 2008 fick Jordbruksverket en ny instruktion.⁴⁰ Enligt den nya instruktionen skulle myndigheten

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,
ansvara för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap

och myndigheten skulle

i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

³⁸ SFS 2001:1291.

³⁹ Förordningen (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁴⁰ Förordningen (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk.

I januari 2010 fick Jordbruksverket återigen en ny instruktion.⁴¹ Den nya instruktionen innebar inledningsvis inte någon förändring i uppgifterna inom ramen för miljömålsarbetet. Dessa uppgifter ändrades dock genom den ändring i instruktionen som trädde i kraft i juli 2011. Enligt ändringen skulle Jordbruksverket

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap.

och

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete /---/ rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Statens jordbruksverk – Jordbruksverket – regleringsbrevet

Vår genomgång av regeringens myndighetsstyrning av arbetet inom ramen för miljömålssystemet i regleringsbrevet har avgränsats till verksamhetsdelen. För Jordbruksverkets del är det dock intressant att peka på att regeringen förutom verksamhetsdelen även använder finansieringsdelen/villkor för anslag i sin myndighetsstyrning av dessa frågor.

Åren 2003–2008 fanns delar av Jordbruksverkets verksamhet inom politikområdet Landsbygdspolitik, verksamhetsområdet Miljö- och landsbygdsåtgärder och verksamhetsgrenen Miljöförbättrande åtgärder i jordbruk och trädgårdsnäring. Målen för politikområdet var likalydande samtliga år. Målet för politikområdet var *en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden*.

Åren 2003 och 2004 var målet för verksamhetsområde Miljö- och landsbygdsåtgärder att tillvarata och utveckla jordbrukets positiva och minimera dess negativa miljöeffekter samt verka för en livskraftig landsbygd. Vidare ska lantbrukarens roll som företagare främjas och underlättas.

År 2003 var målet för verksamhetsgren Miljöförbättrande åtgärder i jordbruk och trädgårdsnäring var att Jordbruksverket skulle

⁴¹ Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

bidra till att uppnå målet om en ekologiskt hållbar utveckling av landsbygden samt de för jordbruket relevanta nationella miljö-kvalitetsmålen genom genomförande av åtgärdsprogram för

- *minskade växtnäringsförluster,*
- *minskade risker vid användning av bekämpningsmedel,*
- *främjande av ekologisk produktion,*
- *bevarande och förstärkning av den biologiska mångfalden,*
- *växtgenetiska resurser,*
- *samt genom att delta i arbetet med att förbättra EU:s regler och ambitioner i en omfattning som överensstämmer med de svenska ambitionerna på/inom miljöområdet.*

Jordbruksverket skulle redovisa omfattningen och effekterna av insatta åtgärder. Redovisningen skulle göras enligt den målstruktur som redovisades i prop. 2000/01:130 och enligt anvisningar från Miljömålsrådet.

I regleringsbrevet för 2003 hade Jordbruksverket även ett uppdrag att redovisa hur de tre komponenterna i miljöarbetet nationella miljö-kvalitetsmål, särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling samt miljöledningssystem förhöll sig till varandra och samverkade inbördes för att nå en hög måluppfyllelse i miljöarbetet. Om det fanns behov av det skulle Jordbruksverket lämna förslag på eventuella förbättringar avseende integreringen mellan de olika delarna. Uppdraget skulle redovisas till Naturvårdsverket senast den 1 september 2003.

I regleringsbrevet för 2004 var målet för verksamhetsgrenen Integrerad landsbygdsutveckling *att uppnå de mål som slagits fast för miljö- och landsbygdsprogrammet, Mål 1-programmen och Leader+ i samverkan med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter samt i enlighet med fastställt regelverk och de ekonomiska ramarna för programmen. Miljö- och landsbygdsprogrammet ska genomföras enligt de ekonomiska ramarna för programmet med tillämpning av en valutakurs på högst 8,57 kronor/euro. Ett effektivt och högt utnyttjande av den tilldelade budgeten från EU ska säkerställas.*

Jordbruksverket skulle bland annat redovisa

- översiktligt hur programmen tillsammans med andra åtgärder för landsbygdsutveckling främjar en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utvecklingen av landsbygden. Om det var befogat, skulle Jordbruksverket lämna förslag till förändringar av programmen.

Under rubriken övriga mål och återrapporteringskrav i samma regleringsbrev skulle Jordbruksverket i förhållande till miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap och andra miljö kvalitetsmål med koppling till jordbruket ska uppnås genom kostnadseffektiva åtgärder* i den årliga återrapporteringen till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet med tillhörande delmål. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av samhällsekonomiska konsekvenser samt ge förslag på lämpliga styrmedel.

Jordbruksverket skulle även, efter samråd med Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket, utarbeta en strategi för hur mängden småbiotoper i slättbygden ska kunna öka i syfte att bidra till att miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* kan uppnås.

I regleringsbrevet för åren 2005–2008, var målet för verksamhetsområdet Miljö- och landsbygdsåtgärder *de nationella miljö kvalitetsmålen som berör jordbruket ska uppfyllas. En väl fungerande och ekonomiskt livskraftig landsbygd.*

I regleringsbrevet för 2005 och 2006 var målet för verksamhetsgrenen Miljöförbättrande åtgärder i jordbruk och trädgårdsnäring:

Relevanta delmål inom ramen för miljö kvalitetsmålen, särskilt Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning och Giftfri miljö, ska uppfyllas inom områdena minskade växtnäring förluster, minskade risker vid användning av bekämpningsmedel, bevarande och förstärkning av den biologiska mångfalden samt växtgenetiska resurser. Fastställda mål för den ekologiska produktionen ska uppfyllas. Svenska mål och prioriteringar ska få genomslag i EU:s arbete med utformning och utveckling av regelverk på respektive område.

Återrapporteringskravet i förhållande till verksamhetsgrensmålet var att Jordbruksverket skulle redovisa en analys av resultat och effekter i förhållande till fastställda mål.

Jordbruksverket fick i regleringsbrevet för 2005 även ett uppdrag som innebar att Jordbruksverket inom ramen för sitt miljö målsansvar skulle utveckla kostnadseffektiva åtgärder för att nå

miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap med tillhörande delmål. Jordbruksverket skulle vid behov till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och förslag på lämpliga styrmedel.

I regleringsbrevet för 2006 var återrapporteringskravet till verksamhetsgrenen att Jordbruksverket skulle redovisa en analys av resultat och effekter i förhållande till fastställda mål. Jordbruksverket hade även ett uppdrag som innebar att verket inom ramen för sitt miljömålsansvar vid behov skulle utveckla kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap med tillhörande delmål. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna. Jordbruksverket skulle inom ramen för sitt särskilda sektorsansvar lämna förslag på lämpliga styrmedel och rapportera om sitt arbete till Miljömålsrådet senast den 28 februari 2007.

Vidare skulle Jordbruksverket rapportering enligt uppdraget om strategin för hushållning av mark och vatten, förslag till kostnadseffektiva åtgärder, sektorsansvar samt övrig rapportering enligt Jordbruksverkets ansvar för miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, i enlighet med riktlinjer från Miljömålsrådet.

Jordbruksverket skulle även för respektive 2004, 2005 och 2006 redovisa vilka insatser som verket genomfört samt hur verket fördelat resurserna av de medel för arbete med åtgärder som syftar till att uppnå miljökvalitetsmålen i enlighet med miljömålspropositionerna (prop. 2000/01:130 och 2004/05:150) som tillförts anslaget 43:1 Statens jordbruksverk från utgiftsområde 20 under perioden 2001–2006.

I regleringsbrevet för 2007 var målet för verksamhetsgrenen Miljöförbättrande åtgärder i jordbruk och trädgårdsnäring något omformulerat och löd på följande sätt: *Relevanta delmål inom ramen för miljökvalitetsmålen, särskilt Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning och Giftfri miljö, ska uppfyllas. Detta ska ske genom minskade växtnäring förluster, minskade risker vid användning av växtskyddsmedel, utveckling av ekologisk produktion, bevarande och förstärkning av den biologiska mångfalden samt växtgenetiska resurser. Fastställda mål för den ekologiska produktionen ska upp-*

yllas. Svenska mål och prioriteringar ska få genomslag i EU:s arbete med utformning och utveckling av regelverk på respektive område.

Jordbruksverket skulle redovisa en analys av resultaten och effekterna i förhållande till fastställda mål. Jordbruksverket skulle också redovisa en sammanställning över kostnaderna för verksamheten under politikområdet Landsbygdspolitik fördelat per miljökvalitetsmål och i möjligaste mån per delmål.

Jordbruksverket skulle även inom ramen för sitt miljömålsansvar vid behov utveckla kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap med tillhörande delmål. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och lämna förslag på lämpliga styrmedel,

utifrån sitt sektorsansvar delta i det pågående arbetet med att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

För 2007 skulle Jordbruksverket redovisa vilka insatser som genomförts samt hur resurserna fördelats när det gäller de medel för arbete med åtgärder som syftar till att uppnå miljökvalitetsmålen i enlighet med miljömålspropositionerna (prop. 2000/01:130 och 2004/05:150) som tillförts anslaget 43:1 Statens jordbruksverk från utgiftsområde 20 under perioden 2001–2007. Redovisningen lämnas i separat rapport till regeringen (Miljödepartementet) senast den 23 mars 2008.

I regleringsbrevet för 2008 hade målet för verksamhetsområdet Miljö- och landsbygdsåtgärder reviderats och hade nu fått följande formulering *En väl fungerande och ekonomiskt livskraftig landsbygd där natur- och kulturvärden värnas och där jordbrukets negativa miljöpåverkan minimeras.*

Även målet för verksamhetsgrenen Landsbygdens utveckling och miljö fick samma år ett delvis nytt mål som innebar att *målen angivna för åtgärder i det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 är uppfyllda eller på väg att uppfyllas under programperioden. Relevanta delmål inom ramen för miljökvalitetsmålen, särskilt Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker är uppfyllda eller på väg att uppfyllas. Förutsättningarna för jordbruk och livsmedelsförädling i norra Sverige är goda.*

Jordbruksverkets återrapporteringskrav var att redovisa en analys av resultaten och effekterna av verksamhet under verksamhetsgrenen i förhållande till målen.

Samma år fick Jordbruksverket i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter och organisationer lämna förslag till ett handlingsprogram för minskade växtnärlings- och växthusgasförluster från jordbruket för perioden 2011 till och med 2016 med utblick till 2020. Handlingsprogrammet skulle vara en bred kunskapsbas och ett redskap i ett långsiktigt arbete för att minska växtnärlings- och växthusgasförlusterna. Förslaget till program skulle särskilt beakta miljö kvalitetsmålen Minskad klimatpåverkan och Ingen övergödning men även andra relevanta miljö kvalitetsmål.

I regleringsbrevet för 2009 fick Jordbruksverket i uppdrag att i samråd med Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket föreslå ett program för uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter för perioden 2010–2014. Uppföljningen och utvärderingen skulle göras i relation till miljö kvalitetsmålen, bl.a. utsläpp av växthusgaser och klimatpåverkan samt åtagandena i Natura 2000, EG:s ramdirektiv för vatten samt andra regelverk och processer.

Enligt regleringsbrevet för 2012 skulle Jordbruksverket efter samråd med Kemikalieinspektionen och med utgångspunkt i den föreslagna strategin för växtskyddsmedel som redovisades till regeringen den 1 december 2011 (Strategi för växtskyddsmedel – Förslag till en arbetsmetod, rapport 2011:38) vidareutveckla och använda denna med syfte att bibehålla förutsättningarna för en hållbar och konkurrenskraftig produktion med beaktande av relevanta miljö kvalitetsmål. Arbetet skulle bedrivas i dialog med näringen och berörda myndigheter och redovisas till Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet).

Enligt regleringsbrevet för 2014 skulle Jordbruksverket redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet med att integrera miljöarbetet i kärnverksamheten fortlöper.

Dessutom skulle Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket gemensamt föreslå ett program för uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens (GJP) miljöeffekter för perioden 2015–2019. Jordbruksverket har samordningsansvar för redovisning av upp-

draget. Utgångspunkten för arbetet inom GJP:s miljöeffekter är att leverera framåtsyftande och policy-relevanta analyser på såväl EU-nivå som nationell nivå. Analyserna ska bland annat beakta kostnadseffektivitet och möjligheten att utveckla ekosystemtjänster samt bidra till uppfyllandet av nationella miljökvalitetsmål. GJP:s miljöeffekter på EU-nivå samt motsvarande arbete i andra länder och inom kommissionen bör följas. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet) senast den 1 oktober 2014.

I regleringsbrev för 2010, 2011, 2013 och 2015 hade Jordbruksverket uppgifter i förhållande till miljökvalitetsmålen endast i regleringsbrevets finansieringsdel.

1.8 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen – verksförordningen

Kemikalieinspektionen omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Kemikalieinspektionens chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Kemikalieinspektionen – instruktionen

I augusti 1988 fick Kemikalieinspektionen sin andra instruktion.⁴² I januari 2002⁴³ infördes miljökvalitetsmålet Giftfri miljö i instruktionen genom en ny paragraf, 1 a §:

Kemikalieinspektionen ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

Den 1 januari 2007⁴⁴ utökades uppgiften genom en ändring i 1 a § (ny text är kursiv):

Kemikalieinspektionen ansvarar för samordning, *utveckling*, uppföljning, *utvärdering*, rapportering och *information* i fråga om miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

⁴² Förordningen (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁴³ SFS 2001:1098.

⁴⁴ SFS 2006:1143.

En ny 2 a § som också hade med miljömålsarbetet att göra infördes vid samma tillfälle.

Kemikalieinspektionen ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 1 a § rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Den 1 januari 2008 fick Kemikalieinspektionen åter en ny instruktion,⁴⁵ den tredje i ordningen. I den 3 § hade nu Kemikalieinspektionen en ny uppgift inom ramen för miljömålssystemet. Den innebar att:

3 § Kemikalieinspektionen ska särskilt

6. bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingsarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

Två år senare, den 1 januari 2010, fick Kemikalieinspektionen återigen en ny instruktion som var myndighetens fjärde instruktion.⁴⁶ Det första stycket i 2 § byggdes här ut något ytterligare avseende myndighetens uppgifter i anledning av miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, nämligen med att myndigheten också skulle ge förslag till kostnadseffektiva åtgärder och på andra sätt verka för att miljökvalitetsmålet och dess delmål nås.

Genom en instruktionsändring i mars 2011⁴⁷ fick § 2 en ny lydelse som avsåg uppgifter avseende generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Kemikalieinspektionen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

Inspektionen ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

I och med denna ändring i instruktionen hade Kemikalieinspektionens uppgifter i miljömålssystemet utvidgats från att tidigare

⁴⁵ Förordningen (2007:1064) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁴⁶ Förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁴⁷ SFS 2011:89.

endast ha omfattat miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö till att nu omfatta både generationsmålet och samtliga miljö kvalitetsmål.

Kemikalieinspektionen – regleringsbrevet

Åren 2003–2008 fanns Kemikalieinspektionens verksamhet inom politikområdet Miljöpolitik samt åren 2003–2007 inom ramen för två verksamhetsområden; Pådrivande och förebyggande miljöarbete samt Kunskap och underlag för miljöarbete. I regleringsbrevet för 2008 fanns Kemikalieinspektionens verksamhet inom endast ett verksamhetsområde – Pådrivande och förebyggande miljöarbete.

Målet för politikområdet Miljöpolitik var 2003–2008 *att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.*

Målet för verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete var åren 2003–2006 *att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärdena samt påverka attityder och beteenden hos individer och organisationer så att de agerar i enlighet med sitt miljöansvar. År 2007 och 2008 var målet att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärdena.*

Målet för verksamhetsområdet Kunskap och underlag för miljöarbete var 2003 *att Kemikalieinspektionen ska genom information, forskning, uppföljning och analys ha nödvändig kunskap för att kunna genomföra och förnya insatser så att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan nås. Åren 2004–2007 var målet för verksamhetsområdet att genom forskning, uppföljning och analys ta fram den kunskap som behövs för att genomföra och förnya insatser för att nå miljö kvalitetsmålen.*

Inom verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete fanns åren 2003–2007 verksamhetsgrenarna Kunskap om kemikalier, Information om varor, Utfasning av särskilt farliga ämnen, Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier och Tillsyn och vägledning.

Inom verksamhetsområdet Kunskap och underlag för miljöarbete fanns åren 2003–2007 verksamhetsgrenarna Samordning,

uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och Riktvärden för miljö kvaliteten.

Verksamhetsgrenarna med återrapporteringskrav

Kunskap om alla kemikalier

Det övergripande målet för verksamhetsgrenen *Kunskap om alla kemikalier* var åren 2003–2007 Delmål 1 till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Målet innebar att Kemikalieinspektionen aktivt skulle verka för att förslag till ny lagstiftning inom EU ger förutsättningar för att delmålet ska kunna nås inom ramen för regeringens samlade politik. År 2003–2005 skulle Kemikalieinspektionen även aktivt medverka till en global överenskommelse inom Forum för kemikaliesäkerhet, om att bristen på kunskap om egenskaper hos kemiska ämnen som hanteras på marknaden ska åtgärdas och 2007 skulle särskild vikt läggas på insatser som rörde kravet på att företagen ska ta fram kunskap om ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper. I regleringsbrevet för 2006 kompletterade regeringen målet med att särskild vikt skulle läggas på insatser som rör kravet på att företagen ska ta fram kunskap om ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper.

Åren 2003–2007 var Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav till målet att redovisa hur arbetet inom EU och globalt fortskred. Redovisningen skulle innehålla redogörelse av uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete samt uppgifter om myndighetens resursanvändning.

Information om alla varor

Det övergripande målet för verksamhetsgrenen *Information om alla varor* var åren 2003–2007 Delmål 2 till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Målet var i stort likalydande åren 2003–2007 och innebar att Kemikalieinspektionen skulle verka för att förutsättningar ges till en förbättrad hälso- och miljöinformation genom bl.a. att klassificerings- och märkningsreglerna utvecklas. Kemikalieinspektionen skulle också verka för att vissa andra varor än kemiska produkter ska förses med hälso- och miljöinformation. I regleringsbrevet för

åren 2004–2007 kompletterades målet med att Kemikalieinspektionen även skulle granska kvaliteten på produktinformationen. År 2006 och 2007 skulle Kemikalieinspektionen även genom information m.m. stimulera näringslivet att utveckla krav på information om farliga ämnen i varor, främst inom ramen för miljövarudeklarationerna.

Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav till målet var 2003–2007 i stort likalydande och var att redovisa de åtgärder myndigheten vidtagit för att tillverkare och importörer av kemikalier skulle förbättra produktinformationens kvalitet samt redovisa förändringar av produktinformationens kvalitet. Kemikalieinspektionen skulle också redovisa hur arbetet inom EU, OECD och FN med att utveckla regler eller på annat sätt skapa krav på hälso- och miljöinformation fortskred, liksom hur arbetet löpte med att i EU införliva de globala harmoniseringskraven. Redovisningen skulle innehålla en redogörelse av uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete samt uppgift om myndighetens resursanvändning.

Utfasning av särskilt farliga ämnen

Det övergripande målet för verksamhetsgrenen *Utfasning av särskilt farliga ämnen* var i regleringsbrevet för 2003–2007 Delmål 3 till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Målet för verksamhetsgrenen var i stort likalydande i samtliga regleringsbrev åren 2003–2007. Målet var att Kemikalieinspektionen skulle verka för att förslag till ny lagstiftning inom EU ger en hög skyddsnivå med avseende på särskilt farliga ämnen. Förslaget ska omfatta ämnen som har vPvB-, PBT- och CMR-egenskaper. Kemikalieinspektionen skulle verka för att tillämpningen av den befintliga EG-lagstiftningen är i linje med de svenska riktlinjerna för utfasning av särskilt farliga ämnen. Riktlinjerna ska också tillämpas vid den nationella prövningen av biocidprodukter. Vid nationell prövning av växtskyddsmedel ska EG-direktivets (91/414/EEG) möjligheter att fasa ut särskilt farliga ämnen utnyttjas. Inspektionen skulle vidare verka för att problemen med särskilt farliga ämnen synliggörs vid riskvärderingen av verk samma ämnen (växtskyddsmedel) i EU samt verka för en sträng bedömning av dessa. Kemikalieinspektionen skulle genom informa-

tion m.m. ha gett näringslivet ökade förutsättningar att tillämpa riktlinjerna för utfasning av särskilt farliga ämnen. Kemikalieinspektionen skulle bidra till att utveckla det internationella arbetet med tungmetaller, särskilt kvicksilver, kadmium och bly.

Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav till målet enligt regleringsbrevet för var 2003–2007 att redovisa hur arbetet med att införa lagstiftning för särskilt farliga ämnen i EU löpte. Kemikalieinspektionen skulle redovisa tillämpningen i den nationella prövningen av biocidprodukter och identifiera möjligheter till utfasning vid prövning av växtskyddsmedel. Kemikalieinspektionen skulle också redovisa sina insatser för att näringslivet skulle tillämpa riktlinjerna. Redovisningen skulle innehålla redogörelse av uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete samt uppgift om myndighetens resursanvändning.

Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier

Det övergripande målet för verksamhetsgrenen *Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier* var åren 2003–2007 Delmål 4 till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Målet var i huvudsak likalydande under samma tidsperiod.

I regleringsbrevet för åren 2003–2005 ingick i målet att Kemikalieinspektionen tillsammans med berörda myndigheter skulle använda indikatorer och nyckeltal för att följa upp riskminskningen enligt delmålet.

Enligt regleringsbrevet för åren 2003–2007 skulle Kemikalieinspektionen enligt målet verka för att förslag till ny lagstiftning inom EU ger goda förutsättningar för att hälso- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen fortlöpande ska minska. Vid prövningen av bekämpningsmedel skulle alla möjligheter till riskminskning tas tillvara. Inspektionen ska verka för att förslag till ny lagstiftning inom EU (relaterad till den tematiska strategin) överensstämmer med den svenska ambitionsnivån i Giftfri miljö. Antalet avslutade ansökningar om godkännande av bekämpningsmedel ska ha ökat med 10 procent jämfört med år 2001. Handläggningstiden skulle vid årsskiftet i genomsnitt vara 18 månader eller kortare för bekämpningsmedel med verksamma ämnen som

inte finns i redan godkända medel och 6 månader eller kortare för övriga medel.

Enligt regleringsbrevet för 2006 och 2007 skulle Kemikalieinspektionen informera användare av kemikalier om hälso- och miljörisker med kemikalier och hur de riskerna kan minskas. Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Kemikalieinspektionen bevaka användningen av giftiga båtottenfärger för fritidsbåtar samt utvecklingen och användningen av alternativ till sådana färger och i regleringsbrevet för 2007 löpande bistå regeringen med förslag till åtgärder som behövs i samband med ikraftträdandet av REACH. Inspektionen ska utföra informations- och kunskapsspridningsaktiviteter rörande REACH.

Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav enligt regleringsbrevet för 2003–2007 var att redovisa hur arbetet i EU fortskred (samt arbetet med den nationella implementeringen av REACH år 2007). Inspektionen skulle också redovisa hur prövningsverksamheten av bekämpningsmedel och biotekniska organismer löper inklusive handläggningstider för dessa produktgrupper. Redovisningen skulle innehålla redogörelse av uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete samt uppgift om myndighetens resursanvändning.

Enligt regleringsbrevet för 2004–2007 kompletterades återrapporteringskravet med att Kemikalieinspektionen om handläggningstiderna (2007) för godkännande av bekämpningsmedel) inte bedömdes kunna nås – skulle redovisa orsakerna till detta.

Åren 2004 och 2005 skulle Kemikalieinspektionen även genom indikatorer och nyckeltal visa hur riskminskningen enligt delmålet uppnås.

Enligt ett återrapporteringskrav 2003 till samma verksamhetsgrensmål skulle Kemikalieinspektionen tillsammans med Naturvårdsverket redovisa hur dialogen med prioriterade kemikalieanvändande branscher fortlöpte. Dialogen skulle syfta till utveckling av verksamhetsanpassad information av hälso- och miljöfarliga kemikalier samt möjligheter till frivillig utfasning av sådana som är särskilt farliga.

År 2006 skulle Kemikalieinspektionen även redovisa användningen av giftiga båtottenfärger för fritidsbåtar samt utvecklingen och användningen av alternativ till sådana färger.

*Samordning, uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet
Giftfri miljö*

Målet för verksamhetsgrenen *Samordning, uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö* fanns med i regleringsbrev för 2003–2007. Målet utvidgades år från år. Den del av målet som fanns med i regleringsbrev för 2003–2007 var att Kemikalieinspektionen har (ska ha) ett system för samordning och uppföljning av miljö kvalitetsmålet som involverar berörda myndigheter och andra aktörer. Åren 2004–2007 kompletterades detta med Kemikalieinspektionen ska inom ramen för sitt miljömålsansvar utveckla kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö med tillhörande delmål. År 2006 skulle Kemikalieinspektionen samordna berörda myndigheters arbete med att fasa ut giftiga båtbottnfärger. Åren 2006–2006 kompletterades målet dels med att Kemikalieinspektionen ska, i linje med den strategi som inspektionen har utformat, informera om och förbereda företag och myndigheter för införandet av REACH. Kemikalieinspektionen ska, som en del i det arbetet, i samarbete med näringslivet och andra berörda myndigheter utforma informations- och utbildningsmaterial samt genomföra utbildningsinsatser om kemiska hälso- och miljörisker och innebörden av kommande kemikalier regler. Dels med att Kemikalieinspektionen ska uppdatera framtagna indikatorer för uppföljningen av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav till målet för verksamhetsgrenen i regleringsbrev för 2003–2007 var i var att redovisa vilka insatser som Kemikalieinspektionen gjort inom ramen för huvudansvaret för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Inspektionen skulle särskilt redovisa vilka insatser som gjorts för att kommunicera och öka engagemanget för generationsmålet. Redovisningen skulle innehålla redogörelse av uppnådda effekter eller resultat av myndighetens arbete samt uppgift om myndighetens resursanvändning. Enligt återrapporteringskraven 2004–2007 skulle Kemikalieinspektionen även redovisa med vilka andra myndigheter Kemikalieinspektionen samordnat arbetet (och från och med 2005) mot miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och hur samordningen genomförts.

Enligt regleringsbrevet för 2004–2007 skulle Kemikalieinspektionen till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna samt ge förslag på lämpliga styrmedel.

Åren 2006 och 2007 skulle Kemikalieinspektionen även redogöra för behovet av informationsinsatser inom kemikalieområdet och de insatser som inspektionen hade genomfört.

Riktvärden för miljö kvalitet

Enligt regleringsbrevet för 2003–2007 var målet för verksamhetsgrenen *Riktvärden för miljö kvalitet* Delmål 5 till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. År 2003 skulle Kemikalieinspektionen göra en bedömning av hur riktvärdena kan användas. Enligt regleringsbrevet för 2004 skulle Kemikalieinspektionen ta fram riktvärden för den yttre miljön för ytterligare 30 ämnen, med inriktning på bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen skulle i samarbete med Naturvårdsverket, Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut lämna förslag till hur arbetet med riktvärden för hälsa kan fortskrida. Enligt regleringsbrevet för 2005–2007 skulle Kemikalieinspektionen vid behov uppdatera befintliga riktvärden.

Kemikalieinspektionens återrappporteringskrav i regleringsbrevet för 2003 var att redovisa hur riktvärdena kan användas av såväl myndigheter som näringsliv.

Återrappporteringskravet 2004 var att redovisa riktvärden för ytterligare 30 ämnen samt redovisa förslag till hur arbetet med riktvärden för hälsa kunde fortskrida.

I regleringsbrevet för 2005–2007 var Kemikalieinspektionens återrappporteringskrav var att redovisa de uppdateringar av riktvärden för miljö kvalitet som gjorts under 2005 (2006, 2007).

Nya verksamhetsgrenar 2008

I regleringsbrevet för 2008 var Kemikalieinspektionens hela verksamhet samlad inom verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete. Målet för verksamhetsområdet var detta år

att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärdena.

Inom verksamhetsområdet fanns de fyra verksamhetsgrenarna; Allmänkemikalier och varor, Växtskyddsmedel, biocidprodukter och GMO, Tillsyn och tillsynsvägledning och Internationellt arbete.

Internationellt arbete

I regleringsbrevet för 2008 var målet för den nya verksamhetsgrenen verksamhetsgren Internationellt arbete: Kemikalieinspektionen ska bidra till regeringens arbete med vidareutveckling, uppföljning, eventuell rapportering och genomförande av den globala kemikaliestrategin, internationella miljökonventioner och tillhörande protokoll. Kemikalieinspektionen ska särskilt

- *beakta varuperspektivet i sitt internationella arbete,*
- *bidra till att Sverige är drivande i det internationella arbetet med tungmetaller, särskilt kvicksilver, kadmium och bly,*
- *bidra till att Sverige är drivande i arbetet med den globala kemikaliestrategin.*

Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav var att redovisa

- de viktigaste insatserna och bedöma resultaten av dessa med särskilt fokus på de ovan prioriterade områdena,
- hur utvecklingssamarbetet eventuellt bidragit till målsättningarna i konventionsarbetet och under miljö kvalitetsmålet en Giftfri miljö.

Uppdrag

I regleringsbrevet för 2003 fick Kemikalieinspektionen även ett uppdrag som innebar att redovisa arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling (M98/2998/8). Redovisningen skulle innehålla sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till de nationella miljö kvalitetsmålen, hur myndigheten arbetat för att minska sektorns miljöpåverkan, eventuella problem

samt ge förslag till vidareutveckling och eventuella behov av förtydliganden av sektorsansvaret.

Kemikalieinspektionen skulle även redovisa hur arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen och miljöledningssystem integrerats samt föreslå eventuell förbättring av integreringen. Integreringen skulle bland annat gälla aktiviteter såsom utvecklande av mål och handlingsplaner, samarbete med andra aktörer, information samt redovisning, uppföljning och revidering. Uppdraget skulle redovisas till Naturvårdsverket senast den 1 september 2003.

2009

Enligt regleringsbrevet för 2009 skulle Kemikalieinspektionen prioritera att fortlöpande bistå regeringen i förberedelserna och genomförandet av det svenska ordförandeskapet i EU:s råd andra halvåret 2009 både när det gällde sakfrågor och praktiska frågor inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde.

Kemikalieinspektionen skulle bidra till regeringens arbete med vidareutveckling, uppföljning, eventuell rapportering och genomförande av den globala kemikaliestrategin, internationella miljökonventioner och tillhörande protokoll. /---/

Kemikalieinspektionens återrapporteringskrav var bland annat att redovisa hur utvecklingsarbetet eventuellt bidragit till målsättningarna i konventionsarbetet och under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

2010, 2011 och 2012

I regleringsbrevens för 2010–2012 hade inte Kemikalieinspektionen något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljö målen.

2013

I regleringsbrevet för 2013 fick Kemikalieinspektionen ett uppdrag att ta fram en fördjupad analys och förslag till handlingsplan för Sveriges insatser i utvecklingen av EU:s kemikalielagstiftning Reach

samt hur dess tillämpning skulle kunna effektiviseras, för att bidra till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. /---/

Kemikalieinspektionen skulle samråda med berörda myndigheter och andra intressenter. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast 1 juni 2014.

2014

Enligt ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2014 skulle Kemikalieinspektionen redovisa hur myndigheten hade verkat för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur arbetet hade integrerats i genomförandet av myndighetens arbete.

2015

I regleringsbrevet för 2010–2012 hade inte Kemikalieinspektionen något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

1.9 Kommerskollegium

Kommerskollegium – verksförordningen

Kommerskollegium omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Kommerskollegiums chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Kommerskollegium – instruktionen

Genom den ändring⁴⁸ i Kommerskollegiums instruktion⁴⁹ som trädde i kraft i mars 2011 fick myndigheten nya uppgifter som innebar att

inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

⁴⁸ SFS 2011:88.

⁴⁹ Förordningen (SFS 2009:894) med instruktion för Kommerskollegium.

och

Kollegiet ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Kommerskollegium fick en ny instruktion i februari 2013⁵⁰ och av den framgår att

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde /---/
verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås, vid behov föreslå utvecklingsåtgärder samt rapportera till Naturvårdsverket om miljöarbetet.

Kommerskollegium – regleringsbrevet

Åren 2003–2013 och 2015 hade Kommerskollegium inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i sitt regleringsbrev. I regleringsbrevet för 2014 hade Kommerskollegium ett återrapporteringskrav som innebar att redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

1.10 Konkurrensverket

Konkurrensverket – verksförordningen

Konkurrensverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Konkurrensverkets chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Konkurrensverket – instruktionen

Genom den ändring⁵¹ i sin instruktion⁵² som trädde i kraft i juli 2014 fick Konkurrensverket en ny uppgift. Uppgiften innebär att

⁵⁰ Förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

⁵¹ SFS 2014:784.

⁵² Förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

Konkurrensverket ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Verket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Regeringen gav Konkurrensverket ett ansvar i miljömålssystemet mot bakgrund av att verket fått ansvaret för det samlade statliga upphandlingsansvaret. Regeringen anförde som argument att upphandlingsstödet även omfattar bland annat miljöhänsyn i offentlig upphandling och kriterier för grön upphandling.⁵³

Konkurrensverket – regleringsbrevet

Konkurrensverket har inte haft några mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i regleringsbrevet för 2014 och 2015.

1.11 Konsumentverket

Konsumentverket – verksförordningen

Konsumentverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Konsumentverkets chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Konsumentverket – instruktionen

Genom en ändring⁵⁴ i Konsumentverkets instruktion⁵⁵ införde regeringen i augusti 1998 en ny uppgift som innebar att

Konsumentverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för konsumentrelaterade miljöfrågor. Verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter i sådana frågor.

⁵³ Skr. 2013/14:145.

⁵⁴ SFS 1998:802.

⁵⁵ Förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

Med en skrivning som trädde i kraft i augusti 2006⁵⁶ uttryckte regeringen att

Konsumentverket har ett samlat ansvar för konsumentrelaterade miljö- och handikappfrågor. Verket ska vara stödjande och pådrivande i sådana frågor.

Genom nästa ändring⁵⁷ i av denna uppgift i instruktionen⁵⁸ kompletterades den i januari 2007 med en skrivning som innebar att

Konsumentverket har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

och

Konsumentverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

I den nya instruktion⁵⁹ för Konsumentverket som trädde i kraft i januari 2008 hade uppgiften ändrats så att myndigheten skulle ha

ett samlat ansvar för konsumentrelaterade miljö- och handikappfrågor. Verket ska vara stödjande och pådrivande i sådana frågor. Konsumentverket har ett särskilt ansvar för miljömålsarbetet inom sitt verksamhetsområde.

Uppgiften att rapportera till miljömålsrådet fanns, med vissa redaktionella ändringar, kvar med samma innebörd som tidigare.

Konsumentverket fick återigen en ny instruktion i juli 2009.⁶⁰ I denna instruktion har uppgiften formulerats på följande sätt

Myndigheten ska i sin löpande verksamhet integrera

1. arbetet som följer av myndighetens ansvar för miljö- och hållbarhetsfrågor samt det särskilda ansvar för miljömålsarbetet, samt
2. arbetet som följer av myndighetens särskilda ansvar för handikappfrågor inom sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar stödja samt vara samlande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Konsumentverket skulle fortfarande, enligt instruktionen,

⁵⁶ SFS 2006:1023.

⁵⁷ SFS 2006:1144.

⁵⁸ Förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

⁵⁹ Förordningen (2007:1139) med instruktion för Konsumentverket.

⁶⁰ Förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

i fråga om sitt miljömålsarbete/---/rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Genom den ändring⁶¹ av instruktionen⁶² som trädde i kraft i maj 2011 ändrade regeringen uppgiften så att myndigheten i sin löpande verksamhet skulle

integrera det arbete som följer av myndighetens ansvar för miljö- och hållbarhetsfrågor samt verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling

och myndigheten skulle

i fråga om sitt miljöarbete /---/ rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

I januari 2012 trädde nästa ändring⁶³ av uppgiften i kraft. Ändringen innebar att myndigheten i sin löpande verksamhet ska

integrera frågor om hållbar utveckling samt verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Rapporteringsuppgiften till Naturvårdsverket finns kvar utan ändring.

Konsumentverket – regleringsbrevet

I regleringsbreven för 2004 och 2005, 2007–2013 samt 2015 hade Konsumentverket inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i sitt regleringebrev.

Enligt regleringsbrevet för 2003 skulle Konsumentverket redovisa hur arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen och miljöledningssystem integrerades samt föreslå eventuell förbättring av integreringen. Integreringen skulle bland annat gälla aktiviteter såsom utvecklande av mål och handlingsplaner, samarbete med andra aktörer, information

⁶¹ SFS 2011:397.

⁶² Förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁶³ SFS 2011:1218.

samt redovisning, uppföljning och revidering. Uppdraget skulle redovisas till Jordbruksdepartementet och Naturvårdsverket senast den 29 augusti 2003.

I regleringsbrevet för 2006 fick Konsumentverket ett uppdrag som innebar att, enligt Miljömålsrådets riktlinjer, rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år.

Enligt ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2014 skulle Konsumentverket liksom övriga miljömålsmyndigheter, redovisa hur myndighetens verksamhet bidrar till att uppfylla generationsmålet i miljöarbetet och relevanta miljö kvalitetsmål, och hur arbetet med att integrera miljöarbetet i verksamheten fortlöper. I samma regleringsbrev fick Konsumentverket ett uppdrag som innebar att, efter samråd med Naturvårdsverket, redovisa vilka åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde som kan vara underlag till ett fortsatt strategiskt arbete om hållbar konsumtion. Arbetet skulle relatera till Naturvårdsverkets fördjupade utvärderingar av miljömålen (rapporterna 6500 och 6557). Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 15 september 2014.

1.12 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket – verksförordningen

Livsmedelsverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Livsmedelsverkets chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Livsmedelsverket – instruktionen

Genom en ändring⁶⁴ i Livsmedelsverkets dåvarande instruktion⁶⁵ fick Livsmedelsverket i januari 2007 en ny uppgift i § 2 p. 10, som innebar att verket skulle

⁶⁴ SFS 2006:1152.

⁶⁵ Förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket.

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Instruktionen kompletterades samtidigt med ny § 7c som stadgade att

Livsmedelsverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 2 § 10 rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I januari 2008 fick Livsmedelsverket en ny instruktion⁶⁶ och enligt § 2 p. 10 skulle verket

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Uppgiften att rapportera om miljömålsarbetet till miljömålsrådet fanns kvar med samma formulering som i den tidigare instruktionens § 7c.

I januari 2010 fick Livsmedelsverket återigen en ny instruktion.⁶⁷ I denna instruktion fanns inledningsvis uppgifterna om sektorsansvaret för miljömålsarbetet och rapporteringen till miljömålsrådet kvar med samma formuleringar som i den tidigare instruktionen. Genom en ändring i mars 2011⁶⁸ ändrades dock dessa uppgifter och ersattes av nya uppgifter som innebar att Livsmedelsverket skulle

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Rapporteringen om miljöarbetet och samrådet om vilken rapportering som behövdes skulle nu göras till Naturvårdsverket i stället för till miljömålsrådet.

Livsmedelsverket – regleringsbrevet

I regleringsbreven för 2003–2005 och 2007–2013 hade inte Livsmedelsverket något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

⁶⁶ Förordningen (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁶⁷ Förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁶⁸ SFS 2011:91.

Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Livsmedelsverket, enligt Miljömålsrådets riktlinjer, rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år.

I regleringsbrevet för 2014 fick Livsmedelsverket ett uppdrag att redovisa hur myndigheten verkar för att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

Även i regleringsbrevet för 2015 fick Livsmedelsverket ett uppdrag om miljömål som innebär att redovisa prestationer och effekter av den del av myndighetens verksamhet som dels bidrar till att uppnå målet säkra livsmedel och dels bidrar till att uppfylla miljökvalitetsmålet Giftfri miljö genom arbetet med handlingsplanen för giftfri vardag. I arbetet ska könsaspekter belysas och analyseras. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 januari 2016.

1.13 Läkemedelsverket

Läkemedelsverket – verksförordningen

Läkemedelsverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Läkemedelsverkets chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Läkemedelsverket – instruktionen

Genom en ändring i Läkemedelsverkets dåvarande instruktion⁶⁹ fick verket i januari 2007 en ny uppgift⁷⁰ som innebar

ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter.

Samtidigt fick Läkemedelsverket uppgiften i p.14 i 2 § att

⁶⁹ Förordningen (1996:611) med instruktion för Läkemedelsverket.

⁷⁰ SFS 2006:1147.

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet

och skulle

i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 2 § 14 rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I januari 2008 fick Läkemedelsverket en ny instruktion.⁷¹ I den nya instruktionen fanns verkets sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till verkets ansvarsområde kvar i likalydande utformning som i den tidigare instruktionen. Även uppgiften att ha ett sektorsansvar för miljömålsarbetet fanns kvar i den nya instruktionen (2 § 13). Den tidigare uppgiften i den äldre instruktionen att rapportera till miljömålsrådet vid Naturvårdsverket var dock inte längre kvar.

Genom en ändring av Läkemedelsverkets instruktion i mars 2011⁷² tog regeringen bort sektorsansvarsuppgiften för miljöfrågor men tillförde samtidigt verket två nya uppgifter. Den ena av dessa nya uppgifter innebar att Läkemedelsverket enligt p.13 i 2 § inom sitt verksamhetsområde särskilt skulle

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Den andra uppgiften innebar att Läkemedelsverket återigen skulle rapportera om sitt miljömålsarbete – men nu till Naturvårdsverket – och löd på följande sätt

Läkemedelsverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 2 § 13 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Läkemedelsverket – regleringsbrevet

I regleringsbreven för åren 2003–2005 och 2007–2013 hade Läkemedelsverket inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

⁷¹ Förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket.

⁷² SFS 2011:85.

I regleringsbrevet för 2006 fick Läkemedelsverket ett uppdrag att, enligt Miljömålsrådets riktlinjer, rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år.

Enligt ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2014 och 2015 ska Läkemedelsverket redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

Enligt för regleringsbrevet för 2015 ska Läkemedelsverket också redovisa hur de verkat för att genomföra etappmålet till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö om ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt samt de insatser kopplade till etappmålet som framgår av prop. 2013/14:39 På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken. Redovisningen ska särskilt omfatta hur Läkemedelsverket arbetat för att utveckla vägledningen för riskbedömning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 december 2015.

1.14 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB – instruktionen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildades i januari 2009.⁷³ I § 18 a som gäller från och med juli 2011 har regeringen beslutat om en ny uppgift⁷⁴ i MSB:s instruktion. Uppgiften innebär att

Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

⁷³ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷⁴ SFS 2011:482.

När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildades lades Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ner

Enligt en ändring i Statens räddningsverks instruktion⁷⁵ i januari 2007⁷⁶ fick myndigheten nya uppgifter. Bland annat skulle myndigheten ha

ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Räddningsverket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Vidare skulle Räddningsverket

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet

och

i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I Räddningsverkets nästa instruktion⁷⁷ som trädde i kraft i januari 2008 fanns dessa uppgifter med i likalydande formuleringar som i den tidigare instruktionen.

Styrelsen för psykologiskt försvar hade inte någon sådan uppgift i sin instruktion.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB – regleringsbrevet

I regleringsbrevet för åren 2009–2013 samt 2015 hade MSB inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

I regleringsbrevet för 2014 skulle MSB redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

⁷⁵ Förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk.

⁷⁶ SFS 2006:1155.

⁷⁷ Förordningen (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk.

Statens räddningsverk

I regleringsbrevaren åren 2003–2008 hade Statens räddningsverk ett enda uppdrag om miljömålen.

Enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för 2003 skulle Räddningsverket redovisa arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling. Redovisningen skulle innehålla sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till de nationella miljökvalitetsmålen, hur myndigheten arbetade för att minska sektorns miljöpåverkan, eventuella problem samt förslag till vidareutveckling och eventuella behov av förtydligande av sektorsansvaret. Myndigheten skulle även redovisa hur arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen och miljöledningssystem integrerats samt föreslå eventuell förbättring av integreringen. Integreringen skulle bland annat gälla utvecklande av mål och handlingsplaner, samarbete med andra aktörer, information samt redovisning, uppföljning och revidering. Uppdraget skulle redovisas till Naturvårdsverket senast den 1 september 2003.

1.15 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket – verksförordningen

Naturvårdsverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Naturvårdsverkets generaldirektör skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Naturvårdsverket – instruktionen

Naturvårdsverkets roll i miljömålsarbetet manifesterades i verkets *tredje instruktion* som infördes den 1 januari 2002.⁷⁸ Här förde regeringen för första gången in uppgifter med anknytning till *miljökvalitetsmålen*:

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete

⁷⁸ Förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

ska syfta till att främja hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Därvid ska de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen och strategierna för att uppnå dessa vara vägledande.

Samtidigt framgick det av instruktionens 2 § att:

I arbetet med att uppnå *miljö kvalitetsmålen* har Naturvårdsverket ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor och för naturmiljön.

Naturvårdsverket ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker och Storslagen fjällmiljö.

I denna instruktion lade regeringen större vikt än tidigare vid uppföljning. Bland annat skulle verket enligt 3 § särskilt följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljö kvalitetsmålen.

Den 1 januari 2007 införde regeringen tre ändringar i denna den tredje instruktionen.⁷⁹ Till uppräknningen i 2 § av de miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket ansvarade för lades det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Vidare ändrades 3 § 1 punkten som fick följande lydelse:

Verket ska särskilt

Vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsyns arbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling.

Den 1 januari 2008 fick Naturvårdsverket återigen en ny instruktion – den fjärde i ordningen.⁸⁰ Denna instruktion innehöll huvudsakligen redaktionella ändringar i portalparagrafen och de övriga paragrafer som innehöll verkets uppgifter i övrigt.

Naturvårdsverkets femte instruktion infördes i januari 2010.⁸¹

Portalparagrafen var ny:

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som rör klimat och luft, vatten och hav, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning och miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och

⁷⁹ SFS 2006:1151.

⁸⁰ Förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁸¹ Förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

ska vara pådrivande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i arbetet.

Den 2 § löd på följande sätt:

Naturvårdsverket har i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor.

Naturvårdsverket ska ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.*

Regeringen beslutade senare under 2010 om en ändring⁸² som trädde i kraft i november samma år. Ändringen innebar bland annat en ny roll och uppgift inom miljö målssystemet för Naturvårdsverket. Den nya formuleringen innebar ett utvidgat ansvar. Enligt den nya lydelsen skulle Naturvårdsverket

inom ramen för miljö målssystemet samordna miljö måluppfoljningen och miljö informationsförsörjningen samt vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljö målssystemet.

Enligt den gamla lydelsen hade verket ett övergripande ansvar för miljö målfrågor.

Regeringen beslutade om ytterligare en ändring i 2 § vid detta tillfälle. Enligt den gamla lydelsen skulle Naturvårdsverket ansvara för *samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information* i fråga om miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.* Enligt den nya lydelsen skulle Naturvårdsverket *samordna uppföljning och utvärdering* i fråga om dessa mål.

Vid samma tillfälle skrev regeringen in Naturvårdsverkets uppgift om miljö målrapporteringen i instruktionen (3 § 9 punkten a–c).

⁸² SFS 2010:1111.

Naturvårdsverket ska särskilt

9. samråda med andra berörda myndigheter och

a) varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljning och prognos av utvecklingen i förhållande till miljökvalitetsmålen

b) regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering, och

c) utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.

I samband med denna instruktionsändring avvecklades Miljömålsrådet som inrättades i januari 2002.⁸³ Miljömålsrådet var ett särskilt beslutsorgan inom Naturvårdsverket. Rådet skulle också vara ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå de miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat.

Miljömålsrådet skulle varje år göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen i fråga om utvecklingen mot miljökvalitetsmålen och i fråga om det regionala miljömålsarbetet. Vidare skulle rådet sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel. Miljömålsrådet skulle svara för övergripande information om miljömålsarbetet, verka för en övergripande samordning av den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen, fördela medel som behövs för uppföljningen av miljökvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering, och samråda med berörda myndigheter och ge dem den vägledning som de behövde för sin miljömålsrapportering.

Miljömålsrådet bestod av en ordförande och högst sjutton andra ledamöter. Rådet skulle bistås av högst sex experter som representerade kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet. Miljömålsrådet var beslutfört när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna var närvarande. Rådet fick överlåta åt myndighetschefen att besluta i frågor som inte hade principiell betydelse eller annars var av stor vikt.⁸⁴

⁸³ Förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁸⁴ Förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

Den 1 juli 2011⁸⁵ gjorde regeringen ett antal ändringar i instruktionen med anledning av att Havs- och vattenmyndigheten bildats. Ändringarna innebar bland annat att Naturvårdsverket särskilt, enligt p. 7 3 §, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten bland annat skulle

fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljösystemet inom sitt ansvarsområde

Naturvårdsverket fick sin sjätte och nu gällande instruktion i januari 2013.⁸⁶ I huvudsak är uppgifterna desamma som tidigare, men de inledande paragraferna är något omformulerade.

I den nya instruktionen fick Naturvårdsverket – liksom övriga myndigheter inom miljömålssystemet – uppgiften att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.

1 § Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

2 § Naturvårdsverket ska vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen. I arbetet med miljömålsuppföljningen ska Naturvårdsverket höra andra berörda myndigheter och

1. varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljningar och prognoser av utvecklingen i förhållande till miljö kvalitetsmålen, och

2. regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering.

3 § Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt

6. samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skydd-

⁸⁵ SFS 2011:620.

⁸⁶ Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

ande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,

7. utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet,

9. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde.

Av den ändring⁸⁷ av Naturvårdsverkets instruktion som träder i kraft den 1 april 2015 är verkets uppgifter enligt 2 § följande:

2 § Naturvårdsverket ska inom miljömålssystemet

1. vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning,

2. utvärdera, följa upp och i samråd med berörda myndigheter utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser,

3. löpande och strategiskt analysera och utvärdera styrmedel och åtgärder,

4. varje år redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat med

a) en uppföljning av etappmålen,

b) en redovisning av de åtgärder som vidtagits för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet, och

c) en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljökvalitetsmålen och generationsmålet, och

5. vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet med

a) en analys av förutsättningarna att nå vart och ett av miljökvalitetsmålen, och

b) en målövergripande analys av utvecklingen mot generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

I arbetet med redovisning enligt första stycket 4 och 5 ska Naturvårdsverket höra och samordna berörda myndigheter.

Naturvårdsverket – regleringsbrevet

Naturvårdsverkets verksamhet ingick åren 2003–2008 i politikområdet Miljöpolitik. Under samma tidsperiod var målet för politikområdet *att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.*

⁸⁷ SFS 2015:124.

Inom politikområdet var Naturvårdsverkets verksamhet samma år underindelat i tre verksamhetsområden; Pådrivande och förebyggande miljöarbete, Bevara och restaurera natur och miljö och Kunskap och underlag för miljöarbete.

Målet för verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete var 2003–2006 *att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärdena samt att påverka attityder och beteenden hos individer och organisationer så att de agerar i enlighet med sitt miljöansvar*. I regleringsbrevet för 2007 och 2008 var målet för samma verksamhetsområde ändrat till *att nationellt och internationellt utveckla och tillämpa styrmedel i enlighet med de fem grundläggande miljövärdena*.

Verksamhetsområdet Pådrivande och förebyggande miljöarbete var åren 2003–2006 underindelat i tre verksamhetsgrenar; Tillsyn och normgivning, Information och Strategier och övriga styrmedel. Verksamhetsgrenen Information fanns inte längre med i regleringsbrevet för 2007 och 2008.

Målet för verksamhetsområdet Bevara och restaurera natur och miljö var åren 2003–2008 *att effektivt genomföra insatser för att bevara, skydda och vårda miljö, samt restaurera och återställa skadad miljö för att nå miljökvalitetsmålen*.

Verksamhetsområdet Bevara och restaurera natur och miljö var 2003–2008 underindelat i tre verksamhetsgrenar; Efterbehandling av förorenade områden, Åtgärder för att bevara biologisk mångfald och Investeringsprogram.

Målet för verksamhetsområdet Kunskap och underlag för miljöarbete var 2003–2008 *att genom forskning, uppföljning och analys ta fram den kunskap som behövs för att genomföra och förnya insatser för att nå miljökvalitetsmålen*.

I regleringsbrevet för 2003 var målet för verksamhetsgrenen Uppföljning och utvärdering: *analys och utvärdering av miljöarbetet och miljötillståndet ska ge underlag för att utveckla miljöarbetet*.

Uppföljning och utvärdering ska särskilt ge underlag

- *för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen,*
- *för internationellt förhandlingsarbete.*

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa insatser, resultat och lägesbeskrivning. Naturvårdsverkets skulle särskilt redovisa

- hur rapporteringen om utsläppen av växthusgaser hade utvecklats,
- hur resultatet och samarbetet runt utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter hade utvecklats,
- hur resultatet och samarbetet om utvärderingen av skogspolitikens miljöeffekter hade utvecklats.

I regleringsbrevet för 2004 var målet för verksamhetsgrenen Övriga styrmedel och strategier att *nationell och internationell utveckling och tillämpning av strategier och styrmedel ska bidra till att genomföra klimatstrategin och de tre vägledande strategierna för att nå miljö kvalitetsmålen.*

Naturvårdsverket skulle särskilt bland annat

- utveckla underlag om kostnadseffektiva åtgärder avseende de miljö kvalitetsmål verket ansvarar för.

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa insatser, resultat och lägesbeskrivning. Naturvårdsverket skulle särskilt redovisa

- till Miljömålsrådet lämnade förslag om kostnadseffektiva åtgärder som skulle bidra till att nå de miljö kvalitetsmål verket ansvarar för. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna samt ge förslag på lämpliga styrmedel.

I regleringsbrevet för 2004 fick Naturvårdsverket tre olika uppdrag som inkluderade miljö kvalitetsmål.

Naturvårdsverket skulle redovisa en sammanställning över hur de medel som anslagits under perioden 1999–2003 hade använts för att uppnå delmål 1, under miljö kvalitetsmålet Levande skogar, genom att bilda nationalparker samt statliga och kommunala naturreservat. Redovisningen borde avse kostnader per år för köp, intrångs ersättning och bidrag till kommuner och stiftelsers markförvärv. Omkostnader, köp av tjänster samt administrativa kostnader skulle

specificeras och redovisas särskilt. Uppdraget skulle rapporteras till regeringen senast den 30 april 2004.

I det andra uppdraget skulle Naturvårdsverket tillsammans med Skogsstyrelsen ta fram en gemensam fördjupad strategi för arbetet med områdesskydd (naturreservat och biotopskyddsområden) och naturvårdsavtal för särskilt värdefulla naturområden på skogsmark. En kostnadseffektiv måluppfyllelse av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1 Långsiktigt skydd av skogsmark, skulle vara utgångspunkten för uppdraget. /---/ Arbetet skulle utföras efter samråd med och underlag från länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser och redovisas till regeringen senast den 1 juni 2005.

I det tredje uppdraget skulle Naturvårdsverket, Fiskeriverket och kustlänsstyrelserna i samarbete vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ytterligare fem marina områden skulle vara skyddade som reservat senast 2005 i enlighet med delmål 1 under miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Resultatet och erfarenheterna av arbetet skulle redovisas till regeringen senast den 1 maj 2006.

I regleringsbrevet för 2005 var målet för verksamhetsgrenen *Information att väsentliga aktörer har fått information om vad de kan göra för att miljökvalitetsmålen ska nås.*

Naturvårdsverket skulle redovisa

1. Direkta effekter hos de relevanta aktörerna av väsentliga insatser som genomfördes 2003–2004.
2. Väsentliga insatser under 2005 samt förväntade effekter.
3. Frågor och målgrupper som verket prioriterat de närmsta åren, vilka effekter av informationsverksamheten som eftersträvas och hur detta förhöll sig till miljökvalitetsmålen redovisas senast den 10 oktober 2005.

I regleringsbrevet för 2005 var målet för verksamhetsgrenen *Övriga styrmedel och strategier förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel för att nå de miljökvalitetsmål som verket ansvarar för har redovisats. Förslagen är analyserade med avseende bland annat på ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser. Förslagen är även analyserade med avseende på hur ett styrmedel kompletterar eller motverkar andra styrmedel.*

Naturvårdsverkets återrappporteringskrav var att redovisa en bedömning av måluppfyllelsen samt vilka åtgärder verket avser att vidta för att förbättra måluppfyllelsen. Och hur verket hade säkrat att jämställdhets- respektive folkhälsoperspektivet beaktades i förslagen.

I regleringsbrevet för 2005 var målet för verksamhetsgrenen Åtgärder för att bevara biologisk mångfald: *Beslut om insatser leder till ett effektivt genomförande av naturvårdspolitiken och berörda miljökvalitetsmål. Insatser för kommande år har baserats på en analys av vad som behöver göras för att utarmningen av biologisk mångfald ska hejdas till 2010.*

I sin återrappportering skulle Naturvårdsverket redovisa

1. Insatser under 2005 samt förväntade effekter.
2. Hur insatserna för att skydda och sköta värdefulla naturområden har utvecklats i omfattning. Redovisningen av insatserna ska ske naturtypsvis på nationell och regionalnivå.
3. Utvecklingen av och arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter.
4. Populationsutvecklingen för de stora svenska rovdjuren i förhållande till miniminivåer och etappmål.

För verksamhetsgrenen skulle Naturvårdsverket även redovisa

1. Hur anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald hade använts översiktligt fördelat på delmålen under miljökvalitetsmålen Levande skogar, Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap och Storslagen fjällmiljö.

I regleringsbrevet för 2006 var målet för verksamhetsgrenen Miljöforskning: *Fördelningen av forskningsmedlen har beslutats utifrån en analys av vilken ny kunskap som behövs för att nå miljökvalitetsmålen.*

Naturvårdsverkets återrappporteringskrav var att redovisa hur medlen hade fördelats i relation till miljökvalitetsmålen och motiven bakom fördelningen.

I regleringsbrevet för 2005 fick Naturvårdsverket även ett uppdrag som innebar att se över myndigheternas samlade rapportering till Miljömålsrådet och regeringen med anknytning till systemet med nationella miljökvalitetsmål och närliggande rapportering om miljöfrågor. I uppdraget ingick att föreslå hur denna rapportering skulle kunna effektiviseras så att rådets roll som samordnare beträffande rapporteringen till regeringen förtydligades och myndigheternas arbetsbelastning på grund av rapporteringen minskade. I uppdraget ingick även att se över hur en utvärdering av skogspolitikens miljömål kunde koordineras med värderingen av de nationella miljökvalitetsmålen. Uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 31 december 2005.

I regleringsbrevet för 2006 var målet för verksamhetsgrenen Information att väsentliga aktörer har fått information om vad de kan göra för att miljökvalitetsmålen ska nås.

Naturvårdsverkets återrappporteringskrav var att redovisa väsentliga insatser samt förväntade effekter och en bedömning av direkta effekter av tidigare års insatser.

I regleringsbrevet för 2006 var målet för verksamhetsgrenen Miljöforskning: *Fördelningen av forskningsmedlen har beslutats utifrån en analys av vilken ny kunskap som behövs för att nå miljökvalitetsmålen samt med beaktande av vetenskaplig kvalitet och en jämn fördelning mellan könen.*

Naturvårdsverkets återrappporteringskrav var att redovisa hur medlen fördelats i relation till miljökvalitetsmålen och motiven bakom fördelningen samt hur medlen fördelats mellan män och kvinnor.

I regleringsbrevet för 2006 var målet för verksamhetsgrenen Uppföljning och utvärdering: *Senast 2007 finns varningssystem som slår larm när miljö och hälsa hotas.*

Naturvårdsverkets återrappporteringskrav var att redovisa hur översynen av miljöövervakningsprogrammen lett till ökad anpassning till uppföljningen av miljökvalitetsmålen samt en bedömning av effekterna av andra insatser som genomförts tidigare år. Naturvårdsverket skulle även redovisa insatserna under 2006 med redovisning av hur anslagsmedlen använts samt förväntade effekter.

I regleringsbrevet för 2006 fick Naturvårdsverket ett antal omfattande uppdrag med bäring på miljökvalitetsmål och delmål.

Enligt ett av dessa uppdrag skulle Naturvårdsverket efter samråd med berörda myndigheter, näringslivet och övriga berörda aktörer ta fram förslag till kompletterande åtgärder som skulle föra med sig att delmål 4 om utsläpp av kväveoxider i Sverige uppnås. Naturvårdsverket skulle också utreda möjligheterna att skärpa delmålet. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 oktober 2007.

Ett annat av uppdragen var att Naturvårdsverket skulle redovisa hur miljömålsarbetet bedrevs i landets kommuner, vilken omfattning arbetet med miljö kvalitetsmålen hade och vilka mål som hade prioriterats respektive valts bort samt skälen till detta. I redovisningen skulle också ingå en uppskattning av de resurser som avsatts för arbetet med miljö kvalitetsmålen, om lokala mål utarbetats, hur samarbetet med andra kommuner, länsstyrelser, samverkansorgan, näringsliv och sektorsmyndigheter organiserats och bedrevs samt hur förankrat miljömålsarbetet var hos andra aktörer på den lokala nivån. En annan aspekt var hur och i vilken utsträckning som arbetet knöt an till kommunens strategiska planering och utvecklingsfrågor. Analysen skulle också omfatta vilka hinder och möjligheter man från kommunal nivå såg i sitt miljömålsarbete. I sammanhanget fanns, enligt uppdraget, också anledning att beakta kopplingar till det uppdrag Naturvårdsverket och Nutek fått om att stärka och utveckla det regionala hållbarhetsarbetet (dnr N2005/5466/RUT). I arbetet med detta uppdrag skulle Naturvårdsverket samverka med representanter för kommuner och regioner/samverkansorgan samt övriga intressenter från näringsliv och övriga relevanta aktörer. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 november 2006.

I regleringsbrevet för 2007 var målet för verksamhetsgrenen Miljöforskning: *Fördelningen av forskningsmedlen har beslutats utifrån en analys av vilken ny kunskap som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen samt med beaktande av hög vetenskaplig kvalitet och en jämn fördelning mellan könen.*

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa hur medlen fördelats i relation till miljö kvalitetsmålen och motiven bakom fördelningen samt hur medlen fördelats mellan män och kvinnor.

I regleringsbrevet för 2007 var målet för verksamhetsgrenen Uppföljning och utvärdering: *Miljöövervakningen har möjliggjort effektiv uppföljning av miljö kvalitetsmålen och slagit larm när miljö och hälsa hotats.*

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa dels hur utvecklingsinsatser och översyn av miljöövervakningsprogrammen lett till en ökad anpassning till uppföljningen av miljö kvalitetsmålen, dels insatser för att säkerställa att signaler för miljöövervakningen m.m. om påverkan som kan hota människors hälsa och miljön fångas upp, värderas och hanteras.

Även i regleringsrevet för 2007 hade Naturvårdsverket uppdrag med bäring på miljö kvalitetsmål.

I regleringsbrevet för 2008 var målet för verksamhetsgrenen Tillsyn och normgivning: *Arbetet med vattenmiljön, framförallt avseende ramdirektivet för vatten, berörda miljö kvalitetsmål och havsmiljöarbetet, ska samordnas och så långt som möjligt ske på ett integrerat sätt. I detta arbete och i arbetet med den gemensamma genomförandestrategin för ramdirektivet för vatten ska Naturvårdsverket ha ett väl fungerande och brett samråd med berörda myndigheter och andra aktörer.*

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa insatser och effekter.

I regleringsbrevet för 2008 var målet för verksamhetsgrenen Efterbehandling av förorenade områden: *Beslut om insatser ska vara baserade på en analys och prioritering av vad som behöver göras för att förorenade områden ska ha identifierats, undersökts och efterbehandlats i enlighet med delmålen om förorenade områden i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö senast 2050.*

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa insatser med redovisning av hur anslagsmedlen fördelats samt effekter.

I regleringsbrevet för 2008 var målet för verksamhetsgrenen Miljöforskning: Fördelningen av forskningsmedlen ska beslutas utifrån en analys av vilken ny kunskap som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen samt med beaktande av hög vetenskaplig kvalitet. Naturvårdsverket ska verka för en jämn fördelning mellan könen av medelstilldelningen.

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa hur medlen fördelats i relation till miljö kvalitetsmålen och motiven bakom fördelningen samt hur medlen fördelats mellan män och kvinnor.

Enligt regleringsbrevet för 2009 var ett av målen: Arbetet med vattenmiljön, framförallt avseende ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), berörda miljö kvalitetsmål och havsmiljöarbetet, ska

samordnas och så långt som möjligt ske på ett integrerat sätt. I detta arbete och i arbetet med den gemensamma genomförandestrategin för ramdirektivet för vatten ska Naturvårdsverket ha ett väl fungerande och brett samråd med berörda myndigheter och andra aktörer genom de råd och andra forum som redan finns etablerade. Naturvårdsverket ska vid sin granskning av vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram bl.a. fokusera på att dessa anpassas till åtgärder i Aktionsplanen för Östersjön (BSAP) och bidrar till att dess mål nås.

Naturvårdsverkets återrapporteringskrav var att redovisa insatser och om möjligt effekter inklusive hur anslaget 1:12 Havsmiljö använts och dess effekter.

I regleringsbrevet för 2009 fick Naturvårdsverket ett uppdrag som innebar att i samråd med Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet föreslå ett program för uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter för perioden 2010–2014. Uppföljningen och utvärderingen skulle göras i relation till miljö kvalitetsmålen, bland annat utsläpp av växthusgaser och klimatpåverkan, samt åtagandena i Natura 2000, ramdirektivet för vatten samt andra regelverk och processer. Politikens miljöeffekter på gemenskapsnivå samt motsvarande arbete i andra länder och inom kommissionen borde följas. Jordbruksverket hade samordningsansvar för redovisningen av uppdraget.

I regleringsbrevet för 2010 fick Naturvårdsverket ett uppdrag om miljö kvalitetsmålet Skyddande ozonskikt som innebar att redovisa för- och nackdelar med att helt förbjuda att yrkesmässigt överlåta och saluhålla varor som innehåller klorfluorkarboner, CFC, och klorfluorkolväten, HCFC.

Ett annat uppdrag i samma regleringsbrev var att ta fram förslag till en plattform som syftar till att öka näringslivets engagemang för att kunna nå uppställda nationella miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald. Plattformen ska rymma konkreta åtgärder/verktyg och tas fram i dialog med representanter från näringsliv, intresseorganisationer och forskarvärlden. Naturvårdsverket skulle samråda med Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen samt Samedningen i relevanta delar.

Naturvårdsverk fick i regleringsbrevet för 2010 ett uppdrag om långsiktig anpassning av kalkningsverksamheten och skulle efter samråd med de länsstyrelser som är vattenmyndigheter enligt

37 a § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, ta fram en plan som kostnadsberäknats för en långsiktig anpassning av kalkningsverksamheten baserat på försurningstillståndet, återhämtningen i miljön, den framtida utvecklingen av nedfallet utifrån de krav som ställs genom miljö kvalitetsnormer och miljömål. En analys borde göras av långsiktigt verkande åtgärder för de mest försurade områdena. I uppdraget ingick också ingå att, efter samråd med Skogsstyrelsen, bedöma skogsbrukets del av försurningen. Av redovisningen skulle det framgå hur kalkningsverksamheten kan bidra till och samordnas med andra insatser än kalkning för att nå miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag och miljö kvalitetsnormerna inom vattenförvaltningen, inklusive miljöövervakning, i syfte att effektivisera vattenvårdsinsatserna.

I regleringsbrevet för 2011 och 2012 hade inte Naturvårdsverket några särskilda mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljö kvalitetsmålen.

I regleringsbrevet för 2013 däremot fick Naturvårdsverket ett uppdrag att föreslå följande nya etappmål:

Ett etappmål för ökad förberedelse för återanvändning och återvinning av avfallsmaterial bestående av åtminstone papper, metall, plast och glas, enligt vad som anges i artikel 11.2 a) i ramdirektivet för avfall. Etappmålet ska ange en fortsatt utveckling av omhändertagande av avfall i enlighet med avfallshierarkin.

Ett etappmål för minskad mängd matavfall samt vad etappmålet i sådant fall ska omfatta och vilken ambitionsnivå som är nödvändig. I det fall Naturvårdsverket anser att det finns skäl att införa ytterligare etappmål på avfallsområdet, exempelvis för textilier och textilavfall, ska även dessa förslag till etappmål redovisas. Naturvårdsverket ska även föreslå åtgärder som bedöms som nödvändiga för att nå etappmålen. Förslagen till etappmål på avfallsområdet ska tas fram efter samråd med Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket.

Ett etappmål om efterbehandling av förorenade områden. I uppdraget ingår att identifiera steg på vägen för att nå målet för förorenade områden så som det preciseras under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Förslagen till etappmål om efterbehandling ska ske efter samråd med Sveriges geologiska undersökning och Statens Geotekniska Institut.

Ett etappmål för exponering för kadmium via livsmedel, inklusive förslag till åtgärder och styrmedel. Förslagen till etappmål ska ske i samråd med Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket.

Naturvårdsverket skulle undersöka förutsättningarna för att införa ett etappmål om kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar (SLCP). Etappmålet borde omfatta utsläpp och bildning av de kortlivade ämnen som bidrar till klimatpåverkan, men som i dag inte omfattas av Kyotoprotokollets bilaga A. Målet borde avse utsläppen 2020 i förhållande till lämpligt basår. Uppdraget skulle innehålla en beskrivning av hur etappmålet kan bidra till att miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och Bara naturlig försurning kan nås. Förslaget skulle tas fram i samråd med Statens meteorologiska och hydrologiska institut samt efter samråd med Trafikverket, Statens jordbruksverk och övriga berörda myndigheter.

Till förslagen om etappmål skulle Naturvårdsverket redovisa en konsekvensanalys och en analys av förslagets kostnadseffektivitet samt övriga relevanta delar av de strecksatser som framgår i direktivet (Dir. 2010:74 s. 6) till Miljömålsberedningen. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 6 januari 2014.

Enligt ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2014 skulle Naturvårdsverket redovisa hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet.

Ett av Naturvårdsverkets uppdrag i samma regleringsbrev var att efter samråd med Statens skolverk, vidareutveckla det befintliga stödmaterial som är riktat mot skolor om miljö kvalitetsmålen och generationsmålet på webbplatsen www.miljomal.se. Vidareutvecklingen ska syfta till att fördjupa och utöka stödmaterial med ytterligare innehåll, säkerställa att det tydligt kopplar till befintliga styrdokument för grundskola samt att kännedomen om stödmaterial bland lärare i grundskolan ökar. Naturvårdsverket skulle även, efter samråd med Skolverket, se över vilka behov grundskolelärare har för att få stöd i sin undervisning om det svenska miljömålssystemet med fördjupat och målgruppsanpassat skolmaterial. Uppdraget skulle redovisas i årsredovisningen för 2014.

Ett annat uppdrag i regleringsbrevet för 2014 var att efter samråd med berörda myndigheter, redovisa förslag till åtgärder som bidrar till en mer hållbar konsumtion som underlag till ett fortsatt strategiskt arbete i frågan. Arbetet skulle ta sin utgångspunkt i Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2012 (rapport 6500) och (rapport 6557). Naturvårdsverket skulle även beakta det arbete med nästa fördjupade utvärdering 2015.

I regleringsbrevet för 2015 fick Naturvårdsverket ett återrapporteringskrav som innebar att återrapportera hur myndigheten bidragit till utvecklingen av nya och befintliga ekonomiska styrmedel inom klimatområdet. Naturvårdsverket ska särskilt beskriva hur man bidragit till beräkningen av miljöeffekter inklusive synergieffekter och hur myndigheten därigenom bidragit till en effektiv utformning av styrmedlen för att nå miljö kvalitetsmålen och andra klimatpolitiska målsättningar.

1.16 Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet – verksförordningen

Riksantikvarieämbetet omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Riksantikvarieämbetets chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Riksantikvarieämbetet – instruktionen

I en ändring i Riksantikvarieämbetets dåvarande instruktion⁸⁸ införde regeringen en ny paragraf, 1 b, med en ny uppgift⁸⁹ som trädde i kraft i januari 2002 och som innebar att

I arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen har Riksantikvarieämbetet ansvar för övergripande miljömålsfrågor som avser kulturmiljön.

I januari 2008 fick Riksantikvarieämbetet en ny instruktion.⁹⁰ En ny uppgift (5 §) i den nya instruktionen innebar att

⁸⁸ Förordningen (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

⁸⁹ SFS 2001:1100.

⁹⁰ Förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

Myndigheten har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsfrågor med anknytning till ämbetets verksamhetsområde. Myndigheten har även det övergripande ansvaret för kulturmiljön inom samtliga miljökvalitetsmål.

Myndigheten ska ifråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Denna uppgift i § 5 fick en ny lydelse i mars 2011.⁹¹ Den nya lydelsen innebar att

Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

I januari 2015 fick Riksantikvarieämbetet sin senaste instruktion.⁹² Uppgiften i § 5 i den tidigare instruktionen återfinns ordagrant i § 4 i den nya instruktionen.

Riksantikvarieämbetet – regleringsbrevet

I regleringsbrevet för 2003 hade Riksantikvarieämbetet två uppdrag om miljökvalitetsmålen.

Enligt det ena uppdraget skulle Riksantikvarieämbetet i samråd med Jordbruksverket och Naturvårdsverket till regeringen redovisa ett förslag till fortsatt program för uppföljning och utvärdering av miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken i relation till de svenska nationella miljökvalitetsmålen. Eventuella målkonflikter skulle särskilt uppmärksammas. Behovet av att i förekommande fall lämna förslag till åtgärder skulle beaktas. Verket borde följa politikens miljöeffekter på gemenskapsnivå samt Kommissionens och andra medlemsstaters utvärderingsarbete. Programmet som bör avse perioden 2004–2008 skulle utformas så att en beredskap finns att anpassa detta till eventuella förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Verken skulle senast den 30 april 2003 delredovisa hur uppdraget genomförts samt de beräknade

⁹¹ SFS 2011:84.

⁹² Förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

kostnaderna. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 30 september 2003.

Det andra uppdraget som dessutom återkom i regleringsbrevet för 2004 och 2005 var att Riksantikvarieämbetet som myndighet med övergripande ansvar för miljömålsfrågor relaterade till kulturmiljön skulle utveckla kulturmiljöarbetet mot bakgrund av miljömålen som angavs i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.⁹³ Inom ramen för arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen skulle Riksantikvarieämbetet:

- tillsammans med berörda myndigheter utarbeta en strategi för hur arbetet för att bevara, utveckla och bruka den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen bör bedrivas och följas upp. Ett program för skydd av särskilt värdefulla bebyggelsemiljöer skulle finnas 2010.
- i samverkan med berörda myndigheter utarbeta strategier för att bevara, utveckla och bruka kulturarvet i kust- och skärgårdsområden samt i anslutning till sjöar och vattendrag. Strategierna skulle redovisas senast 2005.
- tillsammans med berörda myndigheter verka för att ta tillvara lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader. Ett program skulle finnas senast 2005 för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan tas tillvara.
- verka för att odlingslandskap kan bevaras och brukas, att mängden kulturbärande landskapselement som vårdas ökar, ett fortsatt och utökat skydd av fjällens forn- och kulturlämningar samt av kulturmiljövärden i skogslandskapet och i våtmarker.
- Riksantikvarieämbetet skulle göra en samlad återrapporering relaterad till miljömålen i samband med årsredovisningen för 2002 (2003) (2004).

Enligt regleringsbrevet för 2006 skulle Riksantikvarieämbetet rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år. Riksantikvarieämbetet skulle rapportera enligt Miljömålsrådets riktlinjer. Första rapporteringstillfället var den 31 december 2006.

⁹³ Prop. 2000/01:130.

Inom ramen för sitt miljömålsansvar skulle Riksantikvarieämbetet, tillsammans med berörda myndigheter, vidareutveckla strategin för hushållning av mark, vatten och bebyggd miljö. Arbetet skulle återrapporteras till miljömålsrådet inom Naturvårdsverket enligt miljömålsrådets riktlinjer.

I regleringsbrevet för 2006 och 2007 fick Riksantikvarieämbetet ett i huvudsak likalydande uppdrag som innebar att Riksantikvarieämbetet som myndighet med övergripande ansvar för miljömålsfrågor relaterade till kulturmiljön skulle utveckla kulturmiljöarbetet mot bakgrund av miljömålen som anges i propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.⁹⁴ Skillnaden var att enligt uppdraget 2006 skulle Riksantikvarieämbetet även bistå Naturvårdsverket i arbetet under 2006 med att ta fram ett register över restaureringsåtgärder i och vid vatten. Inom ramen för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen skulle Riksantikvarieämbetet

- i samråd med länsstyrelser och övriga berörda myndigheter utforma en strategisk och långsiktig kulturmiljöövervakning som redovisas i återkommande kulturmiljöbokslut,
- utarbeta ett förslag till nationellt genomförande av Europeiska landskapskonventionen. I uppdraget ingår en översyn av ansvarsfördelningen mellan myndigheter när det gäller landskapsfrågor,
- genomföra utvecklings- och utbildningsinsatser i syfte att höja de offentliga aktörernas kompetens inom arbetet med att bevara, utveckla och bruka bebyggelsens kulturhistoriska värden,
- tillsammans med berörda myndigheter stödja och vägleda kommuner och länsstyrelser i deras arbete med planeringsunderlag,
- ge stöd till berörda länsstyrelserns pilotarbete med regionala landskapsstrategier,
- redovisa hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2007. Riksantikvarieämbetet skulle göra en samlad återrapportering relaterad till miljömålen i årsredovisningen för 2006.

⁹⁴ Prop. 2004/05:150.

Riksantikvarieämbetet skulle enligt regleringsbrev för 2006, 2007 och 2008 för respektive år 2004, 2005 och 2006 (2007) (2008) redovisa vilka insatser som genomförts, samt hur resurserna fördelats, när det gäller de medel för arbete med åtgärder som syftar till att uppnå miljökvalitetsmålen i enlighet med miljömålspropositionerna (prop. 2000/01:130 och 2004/05:150) som tillförts anslag 28:26 Bidrag till kulturmiljövård från utgiftsområde 20 under perioden 2001–2006 (2007) (2008). Redovisningen skulle lämnas i en särskild rapport till Regeringskansliet (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) senast den 23 mars 2007 (2008).

Enligt regleringsbrevet för 2007 skulle Riksantikvarieämbetet, enligt riktlinjer från miljömålsrådet, rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år.

Inom ramen för sitt miljömålsansvar skulle Riksantikvarieämbetet, enligt samma regleringsbrev, tillsammans med berörda myndigheter, vidareutveckla strategin för hushållning av mark, vatten och bebyggd miljö. Rapporteringen av arbetet skulle lämnas till miljömålsrådet inom Naturvårdsverket i enlighet med de riktlinjer det miljömålsrådet utfärdar.

Enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för 2008 skulle Riksantikvarieämbetet som myndighet med övergripande ansvar för miljömålsfrågor relaterade till kulturmiljön utveckla kulturmiljöarbetet mot bakgrund av miljömålen som anges i propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.⁹⁵ Inom ramen för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen skulle Riksantikvarieämbetet i samråd med länsstyrelser och övriga berörda myndigheter utforma en strategisk och långsiktig kulturmiljöövervakning som redovisas i återkommande kulturmiljöbokslut, genomföra utvecklings- och utbildningsinsatser i syfte att höja de offentliga aktörernas kompetens inom arbetet med att bevara, utveckla och bruka bebyggelsens kulturhistoriska värden, tillsammans med berörda myndigheter stödja och vägleda kommuner och länsstyrelser i deras arbete med planeringsunderlag, Riksantikvarieämbetet lämna en samlad återrapportering relaterad till miljömålen i årsredovisningen för 2008.

Enligt regleringsbrevet för 2009 skulle Jordbruksverket i samråd med Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket föreslå ett pro-

⁹⁵ Prop. 2004/05:150.

gram för uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) miljöeffekter för perioden 2010–2014. Uppföljningen och utvärderingen skulle göras i relation till miljö kvalitetsmålen bl.a. utsläpp av växthusgaser och klimatpåverkan samt åtagandena i Natura 2000, EG:s ramdirektiv för vatten samt andra regelverk och processer. /---/

I regleringsbrevens åren 2010–2013 hade inte Riksantikvarieämbetet något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Enligt regleringsbrevens för 2014 och 2015 skulle Riksantikvarieämbetet redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet. I uppdraget ingick också att belysa och analysera förutsättningarna för att myndigheten effektivt ska kunna företräda kulturmiljö aspekterna i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 22 februari 2015.

I regleringsbrevet för 2014 fick Riksantikvarieämbetet ett uppdrag som innebar att Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket gemensamt skulle föreslå ett program för uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) miljöeffekter för perioden 2015–2019. Jordbruksverket hade samordningsansvar för redovisning av uppdraget. /---/ Analyserna skulle bland annat beakta kostnadseffektivitet och möjligheten att utveckla ekosystemtjänster samt bidra till uppfyllandet av nationella miljö kvalitetsmål. GJP:s miljöeffekter på EU-nivå samt motsvarande arbete i andra länder och inom kommissionen borde följas. I programmet skulle det finnas en flexibilitet att kunna analysera konsekvenser av eventuella förändringar i politiken. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Landsbygdsdepartementet) senast den 1 oktober 2014.

1.17 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida – verksförordningen

Sida omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Sidas chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida – instruktionen

I Sidas förordning⁹⁶ som trädde i kraft i januari 2008 fick myndigheten en ny uppgift som innebar att

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Myndigheten ska rapportera till det miljöråd som finns inom Naturvårdsverket.

I Sidas nya instruktion⁹⁷ som trädde i kraft i augusti 2010 fanns inte uppgiften med men genom den ändring⁹⁸ i instruktionen som trädde i kraft i januari 2013 fick Sida uppgiften att

inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, och
i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida – regleringsbrevet

I regleringsbrevens för åren 2003–2005, 2008–2013 samt i regleringsbrevet för 2015 hade Sida inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Enligt regleringsbrevens för 2006 och 2007 skulle Sida, enligt Miljömålsrådets riktlinjer, rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år. Rapporteringen ska ske enligt de riktlinjer som Miljömålsrådet utfärdar.

I regleringsbrevet för 2014 hade Sida ett återrapporteringskrav om att redovisa hur myndigheten integrerar arbetet med att verka för att nå generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen i den löpande verksamheten.

⁹⁶ Förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

⁹⁷ Förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

⁹⁸ SFS 2011:1499.

1.18 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket – verksförordningen

Sjöfartsverket omfattades inte av 7 § i verksförordningen (1995:1322).

Sjöfartsverket – instruktionen

Sjöfartsverket omfattades inte av verksförordningens krav på myndighetens chef. Däremot ingick det, enligt Sjöfartsverkets instruktion att i styrelsens ansvar och uppgifter att styrelsen särskilt skulle svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till miljöpolitiken m.m.

Sjöfartsverket fick en ny instruktion i januari 2008.⁹⁹ I den 10 § under rubriken samverkan fick verket en ny uppgift som innebär att

Sjöfartsverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Genom en ändring av § 10 i instruktionen¹⁰⁰ gäller sedan januari 2012 att Sjöfartsverket

ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö-kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Sjöfartsverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Sjöfartsverket – regleringsbrevet

Åren 2003–2008 fanns Sjöfartsverkets verksamhet inom politik-område Transportpolitik och verksamhetsområdet Sjöfart.

Målet för politikområdet Transportpolitik var 2003–2008 att *säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.*

⁹⁹ Förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

¹⁰⁰ SFS 2011:1225.

Ett av flera mål för verksamhetsområdet Sjöfart var 2003–2006 *en god miljö, där sjötransportssystemet anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla och där en god hushållning med naturresurser främjas. Sjötransportssystemets utformning ska bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås.*

Sjöfartsverkets återrapporteringskrav till verksamhetsområdsmålet var under samma tidsperiod att redovisa hur verksamheten har bidragit till att uppfylla målet.

I regleringsbrevet för 2007 och 2008 var det relevanta målet för verksamhetsområdet Sjöfart omformulerat till *god miljö, där sjötransportssystemets utformning och funktion ska bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås.* Sjöfartsverket skulle redovisa hur verksamheten hade bidragit till att uppfylla målet.

Åren 2003–2006 var ett av målen för verksamhetsgrenen Myndighets- och sektorsverksamhet En god miljö och målet var *att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan.*

Sjöfartsverkets återrapporteringskrav till verksamhetsgrensmålet under samma tidsperiod var att redovisa hur sjöfartssektorns samlade miljöpåverkan förändras i förhållande till de för sjöfartssektorn relevanta nationella miljökvalitetsmålen. Redovisningen ska vad avser luftföroreningar och andra miljöfrågor omfatta dels vilka nationella åtgärder Sjöfartsverket har vidtagit, dels Sjöfartsverkets insatser på ett internationellt plan. I regleringsbrevet för 2004–2006 kompletterades detta med att Sjöfartsverket skulle lämna redovisningen i sin sektorsrapport.

I regleringsbrevet för 2007 var målet för en god miljö inom verksamhetsgren Myndighets- och sektorsverksamhet att *sjöfarten ska bidra till att sjöfartens negativa miljöpåverkan minskar och att miljöpolitikens delmål nås.*

Sjöfartsverkets återrapporteringskrav var att rapportera sjöfartssektorns samlade miljöpåverkan och förändringar i förhållande till relevanta delmål i miljöpolitiken. Redovisningen skulle lämnas i Sjöfartsverkets sektorrapport och omfatta:

1. Utvecklingen av det nationella arbetet med att minska sjöfartens miljöpåverkan;
2. Sjöfartsverkets insatser på ett internationellt plan och arbetsläget i internationella forum avseende minskad miljöpåverkan från sjöfarten;

3. Utsläppen av koldioxid, flyktiga organiska ämnen (VOC), svaveldioxid, kväveoxider, olja och kemikalier samt energianvändning (kWh) per transportarbete.

I regleringsbrevet för 2008 hade motsvarande mål kompletterats och löd *Sjöfartsverket ska inom ramen för IMO verka för krav om att utsläppsreducerande åtgärder införs på nya fartyg samt att åtgärder som förbättrar reningen i redan existerande fartyg stimuleras.*

Sjöfartsverket skulle inom sitt ansvarsområde redovisa och kommentera måluppfyllelsen för verksamhetsgrenen. Sektorsrapporten skulle lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 april 2009.

Förutom mål och återrapporteringskrav inom verksamhetsstrukturens skulle Sjöfartsverket enligt regleringsbrevet för 2003 redovisa hur arbetet med att införa ett miljöledningssystem för verket fortlöper. Verket ska även redovisa hur arbetet med sektorsansvaret för miljön, arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen och miljöledningssystem integrerats samt föreslå en eventuell förbättring av integreringen. Integreringen avser bl.a. aktiviteter såsom utvecklande av mål och handlingsplaner, samarbete med andra aktörer, information samt redovisning, uppföljning och revidering. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 april 2003.

I regleringsbrevet för 2004 fick Sjöfartsverket ett uppdrag att senast den 1 september 2004 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) redovisa hur deras löpande redovisning av sjöfartssektorns samlade miljöpåverkan var uppbyggd. Av särskilt intresse var uppföljningen av de nationella miljömålen och de åtgärder som vidtagits för att nå dessa mål och verkets medverkan i internationell rapportering inom miljöområdet.

Enligt regleringsbreven för 2006 och 2007 skulle Sjöfartsverket redovisa sitt miljömålsarbete till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket enligt de riktlinjer som miljömålsrådet utfärdade.

I regleringsbreven för 2009–2011 återkom samma mål och återrapporteringskrav som innebar att sjöfarten skulle bidra till att sjöfartens negativa miljöpåverkan minskar och att miljöpolitikens mål och delmål nås. Sjöfartsverket skulle inom sitt ansvarsområde redovisa och kommentera måluppfyllelsen.

Enligt regleringsbrevet för 2014 skulle Sjöfartsverkets resultatredovisning delas in i verksamhetsområden. Av redovisningen skulle det så långt möjligt framgå vad myndighetens prestationer bidragit till i form av leverenskvaliteter och uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Särskild vikt ska läggas vid den del av redovisningen som gäller miljökvalitetsmålen för klimat, luftkvalitet, försurning, giftfri miljö samt biologisk mångfald. Av redovisningen skulle det även framgå hur Sjöfartsverket utformar verksamhet och processer för att på ett ändamålsenligt sätt bidra till uppfyllelse av generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

I regleringsbreven för 2012–2013 och 2015 fanns inget mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen i Sjöfartsverkets regleringsbrev.

1.19 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen – verksförordningen

Skogsstyrelsen omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Skogsstyrelsens chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Skogsstyrelsen – instruktionen

Enligt en ändring¹⁰¹ i regeringens dåvarande instruktion till Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna¹⁰² fick skogsvårdsorganisationen i januari 2002 en ny uppgift som innebar att

ansvara för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Samma uppgift återfanns likalydande i myndighetens nästa instruktion¹⁰³ som trädde i kraft i januari 2006. Genom en ändring¹⁰⁴ i

¹⁰¹ SFS 2001:1103.

¹⁰² Förordningen (1995:1335) med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna.

¹⁰³ Förordningen (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

¹⁰⁴ SFS 2006:1156.

instruktionen i januari 2007 formulerades uppgiften så att Skogsstyrelsen skulle

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,

och

ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Dessutom fick Skogsstyrelsen i uppgift att

i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I Skogsstyrelsen nästa instruktion¹⁰⁵ som trädde i kraft i januari 2008 fanns dessa uppgifter kvar i likalydande formuleringar liksom i nästa nya förordning¹⁰⁶ som trädde i kraft i januari 2010.

Uppgifterna ändrades dock i mars 2011¹⁰⁷ och den nya formuleringen innebär att myndigheten ska

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling

¹⁰⁵ Förordningen (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

¹⁰⁶ Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

¹⁰⁷ SFS 2011:1190.

och

samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö-kvalitetsmålet Levande skogar.

Skogsstyrelsen ska även

i fråga om sitt miljöarbete /---/ rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Skogsstyrelsen – regleringsbrevet

Åren 2003–2008 fanns Skogsstyrelsens verksamhet inom politik-områdesmålet Skogspolitik. Målet för politikområde Skogspolitik under samma tidsperiod var *skogen är en nationell tillgång som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som biologisk mångfald behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas till andra allmänna intressen.*

I regleringsbrevet för 2003 var Skogsstyrelsens återrapporteringskrav till politikområdesmålet att senast den 28 april 2003 lämna underlag till Miljömålsrådet enligt rådets riktlinjer till den fördjupade utvärderingen av miljömålsarbetet som rådet ska lämna till regeringen våren 2004.

Under tiden 2003–2008 fanns Skogsstyrelsens verksamhet även inom verksamhetsområdet Skogspolitik. Det fanns inte i något av regleringsbreven dessa år något mål för verksamhetsområdet.

I regleringsbrevet för 2003 fanns Skogsstyrelsens miljömålsarbete inom verksamhetsgrenen Övriga myndighetsuppgifter. Målet för verksamhetsgrenen var att *fortsätta att utveckla nationella och regionala mål och strategier för biologisk mångfald och uthålligt skogsbruk samt utveckla Skogsvårdsorganisationens arbete med miljö-kvalitetsmålen, särskilt målet Levande skogar.*

Skogsstyrelsens återrapporteringskrav till målet var att redovisa hur arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljö-kvalitetsmålen och miljöledningssystem integrerats samt föreslå eventuell förbättring av integreringen senast den 1 september 2003.

I regleringsbrevet för 2003 fick Skogsstyrelsen även ett uppdrag om innebar att Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket som ett led i genomförandet av delmål 1 Långsiktigt skydd av

skogsmark under miljö kvalitetsmålet Levande skogar, skulle analysera och redovisa i vad mån regelverket eller den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av de olika skyddsinstrumenten naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal är ett hinder för ett effektivt genomförande av ett långsiktigt skydd av skogsmark (delmål 1) och lägga förslag till eventuella förändringar som behövde beslutas av regeringen eller riksdagen. Skogsstyrelsen skulle samråda med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Uppdraget skulle redovisas av Naturvårdsverket senast den 1 december 2003.

Enligt regleringsbrevet för 2004 – inom ramen för verksamhetsgrenen Övriga myndighetsuppgifter skulle Skogsstyrelsen redovisa arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen och miljöledningssystem. Skogsstyrelsen skulle i den årliga redovisningen till miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar med tillhörande delmål.

I regleringsbrevet för 2004 fick Skogsstyrelsen även ett uppdrag som innebar att Skogsstyrelsen skulle redovisa en sammanställning över hur de medel som anslagit under perioden 1999–2003 hade använts för att uppnå delmål 1 under miljö kvalitetsmålet Levande skogar genom naturvårdsavtal och biotopskyddsområden. Redovisningen borde avse kostnader per år, intrångsersättning eller annan kompensation för naturvårdsavtalen. Köp av tjänster, myndighetens kostnader samt andra kostnader skulle specificeras och redovisas särskilt. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 april 2004.

Ett annat uppdrag i samma regleringsbrev var att Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket skulle ta fram en gemensam fördjupad strategi för arbetet med områdesskydd (naturreservat och biotopskyddsområden) och naturvårdsavtal för särskilt värdefulla naturområden på skogsmark. En kostnadseffektiv måluppfyllelse av miljö kvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1, Långsiktigt skydd av skogsmark, skulle vara utgångspunkt för uppdraget. Strategin skulle bland annat belysa frågor om geografisk fördelning inom landet (län/regioner) och fördelning på olika skogsnaturtyper. Naturtypsindelningen borde i huvudsak vara densamma som skulle användas i basinventeringen över skyddade områden. Vidare gäller att områdesskydd och naturvårdsavtal på skogsmark ska ses i ett landskapssammanhang. Det innebär att beröringspunkter med kompletterande bevarandeinsatser i skogslandskapet, till exempel

frivilliga avsättningar inom ramen för ekologisk landskapsplanering, gröna skogsbruksplaner och kommunala naturvårdsinsatser skulle uppmärksammas. Arbetet skulle utföras efter samråd med och underlag från skogsvårdsstyrelser och länsstyrelser. Uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 1 juni 2005.

I regleringsbrevet för 2005 och 2006 var målet för verksamhetsgren Inventering, uppföljning och utvärdering *ökade kunskaper om skogstillståndet inklusive miljöhänsyn*.

Skogsstyrelsens åiterrapporteringskrav var båda åren att fortlöpande följa upp och redovisa skogsägarnas frivilliga avsättningar av skogsmark samt deras bidrag till måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1.

Inom ramen för verksamhetsgrenen Övriga myndighetsuppgifter skulle Skogsstyrelsen enligt regleringsbrevet för 2005 redovisa arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen och miljöledningssystem samt strategiarbetet med skogssektorn. Skogsstyrelsen skulle i den årliga redovisningen till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar med tillhörande delmål.

Enligt regleringsbrevet för 2006 och verksamhetsgrenen Övriga myndighetsuppgifter skulle Skogsstyrelsen inom ramen för sitt miljömålsansvar, tillsammans med berörda myndigheter, vidareutveckla strategin för hushållning av mark, vatten och bebyggd miljö.

Skogsstyrelsen skulle lämna förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar med tillhörande delmål.

Dessutom skulle Skogsstyrelsen rapportera till miljömålsrådet och enligt miljömålsrådets riktlinjer, om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet vart fjärde år.

Skogsstyrelsen skulle inhämta och redovisa uppgifter om uppskattade kostnader vid berörda myndigheter för arbetet med åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålet Levande skogar. Redovisningen skulle så långt möjligt lämnas per delmål och i möjligaste mån innehålla en bedömning av den effekt de olika åtgärderna hade haft. En sammanställning för respektive år 2004, 2005 och 2006 skulle redovisas till Miljömålsrådet enligt rådets riktlinjer senast den 30 september 2007.

I regleringsbrevet för 2007 fick Skogsstyrelsen ett uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utreda behovet av och möjligheten att införa ett nytt delmål om kväveupplagring och kväveläckage i skogsmark. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2007. Resultatet skulle vara underlag till den fördjupade utvärderingen av miljö-kvalitetsmålen 2008.

Ett annat uppdrag i samma regleringsbrev liksom i regleringsbrevet för 2007 (där det var ett återrapporteringskrav) var att för respektive år 2004, 2005 och 2006 (2007) redovisa vilka insatser som genomförts samt hur resurserna fördelats av de medel för arbete med åtgärder som syftar till att uppnå miljö-kvalitetsmålen i enlighet med miljömålspropositionerna (prop. 2000/01:130 och 2004/05:150) som tillförts anslagen 41:1 Skogsstyrelsen och 41:2 Insatser för skogsbruket från utgiftsområde 20 under perioden 2001–2006 (2007). Redovisningen skulle lämnas i en separat rapport till Regeringskansliet (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) senast den 23 mars 2007 (2008).

Regeringen inleder Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2007 och 2008 inleds med följande text:

Skogsstyrelsens verksamhet bedrivs inom politikområdet Skogs-politik. Verksamheten syftar även till att bidra till måluppfyllelsen inom andra politikområden. Skogsstyrelsens grundläggande uppgift är att göra avvägningen mellan de två jämförda skogspolitiska målen, produktionsmålet och miljömålet, och verka för att dessa nås. I regleringsbrevet för 2008 skriver regeringen även att Skogsstyrelsens lokala närvaro är viktig

I regleringsbrevet för 2007 var målet för verksamhetsgrenen Inventering, uppföljning och utvärdering *att Skogsstyrelsens verksamhet Inventering, uppföljning och utvärdering bedrivs på ett enhetligt, kvalitativt och effektivt sätt över hela landet.*

Återrapporteringskravet var att Skogsstyrelsen senast den 30 april 2008 till Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet) skulle redovisa skogsägarnas frivilliga avsättningar av skogsmark såväl kvalitativt som kvantitativt. Skogsstyrelsen skulle göra en bedömning av hur avsättningarna bidragit till måluppfyllelsen av miljö-kvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1 samt andra relevanta miljö-kvalitetsmål. Redovisningen borde göras länsvis.

I regleringsbrevet för 2008 finns en ny verksamhetsgren – Miljö och sociala värden. Målet för den nya verksamhetsgrenen är att *Skogsstyrelsen ska bidra till att sektorsmålet uppnås:*

*Perioden 2004 till och med 2010 ska arealandelen föryngrings-
avverkningar med undermålig hänsyn halveras jämfört med perioden
1999–2001.*

Skogsstyrelsen ska bidra till att:

- *Skogsägare samt skogsentreprenörer har ökat sin kunskap och kompetens att ta tillvara miljö-, kulturmiljö- och rekreationsvärden genom ett långsiktigt hållbart skogsbruk.*
- *Medborgarnas förståelse har ökat för skogens natur-, kulturmiljö- och rekreationsvärden.*

Skogsstyrelsen skulle redovisa hur stor areal som hade

- Tecknats som naturvårdsavtal och till vilken areal- och totalkostnad samt den ackumulerade arealen fördelat på biototyp och län.
- Skyddats som biotopskyddsområde och till vilken areal- och totalkostnad samt den ackumulerade arealen fördelat på biototyp och län.

Redovisningen skulle avse både den totala arealen till och med 2008 och areal som avsågs för miljökvalitetsmålet Levande skogar.

I regleringsbrevet för 2014 hade Skogsstyrelsen ett återrapporteringskrav som innebar att Skogsstyrelsen skulle redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås

I regleringsbrev för åren 2009–2013 och 2015 hade Skogsstyrelsen inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

1.20 Skolverket

Statens skolverk – Skolverket – verksförordningen

Skolverket omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Skolverkets chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Statens skolverk – Skolverket – instruktionen

I oktober 2008 fick Skolverket en ny instruktion. En ny uppgift i den nya instruktionen (3 §) var att Skolverket skulle

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet inom sitt verksamhetsområde. /---/

Skolverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

En likalydande uppgift återkom i 10 § i Skolverkets nästa instruktion¹⁰⁸ som trädde i kraft i januari 2010.

Genom en ändring¹⁰⁹ i instruktionen ändrade regeringen i juli 2011 Skolverkets uppgift i 10 § och enligt den ska Skolverket

verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska ifråga om sitt miljöarbete /---/ rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Ändringen upphävdes¹¹⁰ dock och regeringen beslutade om en helt ny instruktion¹¹¹ för Skolverket som trädde i kraft i juli 2011. I den nya instruktionen var uppgiften om miljömålen och miljöarbetet att

verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

¹⁰⁸ Förordningen (2009:1214) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁰⁹ SFS 2011:270.

¹¹⁰ SFS 2011:503.

¹¹¹ Förordningen (2011:555) med instruktion för Skolverket.

Skolverket – regleringsbrevet

I regleringsbreven för 2003–2005, 2008–2013 och 2015 hade inte Skolverket något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Enligt regleringsbrevet för 2006 och 2007 skulle Skolverket redovisa hur verket samverkat med Myndigheten för skolutveckling i dess arbete som sektorsansvarig myndighet för miljömålen.

I regleringsbrevet för 2014 hade Skolverket ett uppdrag att redovisa på vilka sätt myndigheten verkat för att uppnå generationsmålet och miljökvalitetsmålen samt hur myndigheten verkat för att integrera miljöarbetet i sin kärnverksamhet. Skolverket skulle också redovisa förutsättningarna för att ytterligare integrera arbetet i myndighetens kärnverksamhet. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 mars 2014.

Enligt samma regleringsbrev, under rubriken uppdrag till annan myndighet, skulle Skolverket samråda med Naturvårdsverket i dess uppdrag att vidareutveckla ett webbaserat stödmaterial riktat mot skolor om miljökvalitetsmålen och generationsmålet som finns på webbplatsen miljomal.se.

1.21 Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten – instruktionen

Strålsäkerhetsmyndigheten bildades 2008 och myndighetens instruktion¹¹² som trädde i kraft i juli samma år, är myndighetens första och hittills enda instruktion. Instruktionens 2 § reglerar myndighetens uppgifter i miljömålsarbetet. Enligt den första skrivningen från 2008 som var miljömålsarbetet avgränsat till miljökvalitetsmålet Strålsäker miljö och dess delmål.

Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö samt för att ge förslag till kostnadseffektiva åtgärder och på andra sätt verka för att miljökvalitetsmålet och dess delmål uppnås.

I miljömålsarbetet ska myndigheten rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

¹¹² Förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

I mars 2011 ändrades instruktionens 2 § då Strålsäkerhetsmyndigheten fick en ny väsentligt utvidgad uppgift som innebär att

Strålsäkerhetsmyndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Inom ramen för sitt ansvar i miljömålssystemet ska myndigheten förlöpande uppskatta de risker som strålningen innebär såväl för befolkningen i sin helhet som för särskilda grupper.¹¹³

När Strålsäkerhetsmyndigheten bildades lades Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinstitut ner

Samtidigt som Strålsäkerhetsmyndighetens instruktion trädde i kraft upphörde förordningen (2006:520) med instruktion för Statens kärnkraftinspektion och förordningen (2006:524) med instruktion för Statens strålskyddsinstitut att gälla.

Enligt en ändring i dåvarande Statens strålskyddsinstituts instruktion¹¹⁴ i januari 2002 fick institutet i 1 § a en ny uppgift som innebar att

Institutet ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö.

I institutets nästa instruktion¹¹⁵ som trädde ikraft i juli 2006 utökades denna uppgift och löd i den nya formuleringen på följande sätt (2 §)

Strålskyddsinstitutet ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö samt för att ge förslag till kostnadseffektiva åtgärder och på andra sätt verka för att miljö kvalitetsmålet och dess delmål uppnås.

Strålskyddsinstitutet ska rapportera om miljömålsarbetet till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket. Rapporteringen ska ske enligt de riktlinjer som miljömålsrådet utfärdar.

¹¹³ SFS 2011:87.

¹¹⁴ Förordningen (1988:295) med instruktion för Statens strålskyddsinstitut.

¹¹⁵ Förordningen (2006:524) med instruktion för Statens strålskyddsinstitut.

Dåvarande Statens kärnkraftsinspektion hade inte någon motsvarande uppgift.¹¹⁶

Strålsäkerhetsmyndigheten – regleringsbrevet

I regleringsbreven för 2010–2013 samt 2015 hade inte Strålsäkerhetsmyndigheten något mål/återrapporteringskrav/uppdra om miljömålen.

I regleringsbrevet för 2008 fanns delar av Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet inom politikområdet Miljöpolitik vars mål var att *till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta* och verksamhetsområdet Kunskap och underlag för miljöarbete. Målet för verksamhetsområdet var *att genom forskning, uppföljning och analys ta fram den kunskap som behövs för att genomföra och förnya insatser för att nå miljökvalitetsmålen*. Vidare var målet Strålsäkerhetsmyndigheten inom verksamhetsgrenen Miljöövervakning att *Strålsäkerhetsmyndigheten ska ha en god uppfattning om strålnivåer i olika miljöer liksom om förändringar i dessa vare sig de orsakas av naturliga förlopp, nya eller ändrade verksamheter, olyckor eller avsiktlig hantering*.

Strålsäkerhetsmyndigheten skulle redovisa vilka insatser som gjorts för att bedriva ett sammanhållet miljöövervakningsprogram för strålning. Resultaten från programmet ska göras tillgängligt för andra intressenter.

Strålsäkerhetsmyndigheten skulle även till Miljömålsrådet redovisa dels förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och förslag på lämpliga styrmedel. Dels uppgifter om nedlagda kostnader för arbetet med åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö enligt rådets riktlinjer.

Enligt regleringsbrevet för 2009 skulle Strålsäkerhetsmyndigheten till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö. Åtgärdsanalysen skulle innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och förslag på lämpliga styrmedel.

¹¹⁶ Se förordningen (1988:523) med instruktion för statens kärnkraftsinspektion och förordningen (2006:520) med instruktion för Statens kärnkraftinspektion.

I regleringsbrevet för 2014 fick Strålsäkerhetsmyndigheten ett återrappporteringskrav om att redovisa hur myndigheten har verkat för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens verksamhet.

1.22 Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning, SGU – verksförordningen

Sveriges geologiska undersökning omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Sveriges geologiska undersöknings chef skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Sveriges geologiska undersökning – SGU – instruktionen

Genom den ändring¹¹⁷ av den dåvarande instruktionen¹¹⁸ för Sveriges geologiska undersökning, SGU, som trädde i kraft i januari 2002 fick SGU uppgiften att

ansvara för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö-kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.

I maj 2005 utökades¹¹⁹ uppgiften så att SGU skulle

ansvara för samordning, uppföljning och rapportering *samt lämna konsekvensanalyserande åtgärdsförslag* i fråga om miljö-kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.

Nästa gång uppgiften ändrades¹²⁰ var i januari 2007. Enligt denna ändring skulle SGU

ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö-kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.

¹¹⁷ SFS 2001:1102.

¹¹⁸ Förordningen (1997:1294) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

¹¹⁹ SFS 20056:164.

¹²⁰ SFS 2006:1148.

och

SGU ska i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I januari 2008 trädde en ny instruktion för SGU i kraft.¹²¹ Enligt den nya instruktionen skulle SGU

ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.

och

Sveriges geologiska undersökning ska i fråga om sitt miljömålsarbete /-- / rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

SGU fick återigen en ny instruktion i januari 2009.¹²² Enligt den nya instruktionen skulle SGU

inom sitt ansvarsområde verka för att miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet och delmålet om naturgrus användning under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö nås.

Myndigheten ska ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

och

bidra till att delmålen om efterbehandling av förorenade områden inom miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö nås, genom att

1. inventera samt genomföra ansvarsutredningar och nödvändiga undersökningar av objekt som förorenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar, och
2. samverka med Naturvårdsverket.

¹²¹ Förordningen (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

¹²² Förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

I januari 2010 ändrades¹²³ uppgiften om delmålen så att SGU skulle bidra till att delmålen om efterbehandling av förorenade områden inom miljökvalitetsmålet Giftfri miljö nås, genom att

1. inventera samt genomföra ansvarsutredningar, nödvändiga undersökningar, åtgärder och efterföljande miljökontroll på områden där staten har ett eget ansvar för avhjälpande och där ingen annan myndighet kan svara för avhjälpande
2. på begäran av kommun kunna vara huvudman för saneringsprojekt där efterbehandling sker helt eller delvis med statsbidrag, och
3. samverka med Naturvårdsverket.

Och i mars 2011 ändrades¹²⁴ uppgiften om miljökvalitetsmålet och fick därmed följande lydelse

Sveriges geologiska undersökning ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Sveriges geologiska undersökning – SGU – regleringsbrevet

I regleringsbrevet för 2003–2008 fanns SGU:s verksamhet inom politikområde Näringspolitik. År 2003–2007 var målet för politikområdet att *främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning genom fler och växande företag.*

I regleringsbrevet för 2008 fanns ett nytt mål för politikområdesmålet. Målet var att *stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag, för att därigenom bryta utanförskapet.*

I regleringsbrevet för åren 2003–2006 var SGU:s återrapporteringskrav till politikområdesmålet att lämna en samlad bedömning av hur SGU:s verksamhet har bidragit till målet. År 2003 skulle redovisningen även knytas an till arbetet med resultatindikatorer.

Inom politikområdet fanns SGU:s miljömålsarbete inom verksamhetsområdet Regler, tillstånd och tillsyn åren 2003–2007. Målet för verksamhetsområdet var under samma tidsperiod att *säkerställa*

¹²³ SFS 2009:1297.

¹²⁴ SFS 2011:81.

goda grundläggande förutsättningar inom näringslivet och ett enkelt regelverk för företagande.

I regleringsbrevet för 2008 hade regeringen flyttat SGU:s miljöarbete till verksamhetsområdet Entreprenörskap och företagande vars mål var *goda möjligheter för företagande och ökat nyföretagande.*

SGU hade inte i något regleringsbrev ett återrappporteringskrav knutet till verksamhetsområdesmålet

I regleringsbrev för åren 2003–2007 var målet för verksamhetsgrenen Miljö huvudsakligen att *inom ramen för arbetet med beslutade miljökvalitetsmål ska SGU verka för skydd av grundvattnet (miljökvalitetsmålet grundvatten av god kvalitet) samt för en långsiktig hållbar hushållning med naturgrus (delmål under miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö).*

Återrappporteringskravet till verksamhetsgrensmålet Miljö var i samtliga regleringsbrev under samma tidsperiod att redovisa insatser och resultat för att uppnå miljökvalitetsmålen Grundvatten av god kvalitet och God bebyggd miljö.

Enligt regleringsbrevet för 2003 skulle SGU även redovisa hur miljömålsarbetet integrerades med sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling.

I regleringsbrevet för 2008 återfanns miljömålsarbetet inte bara inom ett annat verksamhetsområde än tidigare år utan även inom en annan verksamhetsgren – Hållbar naturresursanvändning. Ett av målen till verksamhetsgrenen var att *inom ramen för arbetet med beslutade miljökvalitetsmål ska SGU verka för att miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet och delmålet om naturgrusanvändning under miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö nås. SGU ska vidare bidra till att delmålen om efterbehandling av förorenade områden inom miljökvalitetsmålet Giftfri miljö nås, dels genom att inventera samt genomföra ansvarsutredningar och nödvändiga undersökningar för objekt som förorenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar, dels inom ramen för samverkan med Naturvårdsverket.*

Enligt återrappporteringskravet skulle SGU redovisa insatser och resultat för att uppnå miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet och delmålet om naturgrusanvändning inom miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö.

I regleringsbrevet för 2003, 2004 hade SGU ett uppdrag om *miljömål – God bebyggd miljö som innebar att SGU tillsammans med*

berörda intressenter och sektorsmyndigheter skulle utveckla frivilliga överenskommelser som fördelar ansvaret att nå delmålet. Syftet är att bidra till att uppnå delmålet om uttag av naturgrus under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Enligt regleringsbrevet för 2003 skulle SGU dessutom senast den 29 april 2003 lämna underlag till Miljömålsrådet enligt rådets riktlinjer till den fördjupade utvärdering av miljömålarbetet som rådet skulle lämna till regeringen våren 2004.

Enligt övriga mål och återrapporteringskrav i regleringsbreven för 2006, 2007 och 2008 skulle SGU bidra till att delmålen 6 och 7 om efterbehandling av förorenade områden inom miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö uppnås. SGU skulle redovisa insatser och resultat av arbetet med att inventera samt genomföra ansvarsutredningar och nödvändiga undersökningar för objekt som förorenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar.

I regleringsbrevet för 2006 och 2007 hade SGU även flera uppdrag om miljömålen. Ett av uppdragen var att SGU för respektive år 2004, 2005 och 2006 samt 2007 skulle redovisa vilka insatser som genomförts samt hur resurserna fördelats när det gäller de medel för arbete med åtgärder som syftar till att uppnå miljö kvalitetsmålen i enlighet med miljömålspropositionerna (prop. 2000/01:130 och prop. 2004/05:150) som tillförts anslaget 38:5 Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m. från utgiftsområde 20 under perioden 2001–2006 (2007)(2008). Redovisningen skulle lämnas i en separat rapport till Regeringskansliet (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) senast den 23 mars 2007 (2008)(2009).

Ett annat uppdrag i regleringsbrevet för 2007 var att SGU skulle inhämta och redovisa uppgifter om uppskattade kostnader vid berörda myndigheter för arbetet med åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Redovisningen skulle så långt möjligt lämnas per delmål och i möjligaste mån innehålla en bedömning av den effekt de olika åtgärderna har haft. En sammanställning enligt överenskommelse med Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket för respektive år 2004, 2005 och 2006 skulle redovisas till Miljömålsrådet senast den 30 september 2007.

Enligt regleringsbrevet för 2014 skulle SGU redovisa hur myndigheten hade verkat för att generationsmålet och miljö kvalitets-

målen nås och hur arbetet har integrerats med genomförandet av myndighetens löpande verksamhet.

I regleringsbrevet för åren 2009–2015 hade inte SGU därutöver något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

1.23 Tillväxtanalys

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys – instruktionen

Genom den ändring¹²⁵ i sin instruktion¹²⁶ som trädde i kraft i februari 2012 fick Tillväxtanalys en ny uppgift som innebar att

Myndigheten ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndighetens ansvar omfattar uppföljning och analys av näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Tillväxtanalys hade dessförinnan inte haft någon uppgift inom ramen för miljömålssystemet.

Institutet för tillväxtpolitiska studier

Tillväxtanalys företrädare var Institutet för tillväxtpolitiska studier. Institutet för tillväxtpolitiska studier hade inte någon uppgift inom ramen för miljömålssystemet.¹²⁷

¹²⁵ SFS 2011:1585.

¹²⁶ Förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹²⁷ Förordningen (2000:1133) med instruktion för institutet för tillväxtpolitiska studier, förordningen (2006:60) med instruktion för institutet för tillväxtpolitiska studier, förordningen (2007:1116) med instruktion för Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Tillväxtanalys – regleringsbrevet

I regleringsbrevet för 2009–2013 samt 2015 hade Tillväxtanalys inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Enligt regleringsbrevet för 2014 skulle Tillväxtanalys redovisa hur myndigheten i enlighet med 5 a § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

1.24 Tillväxtverket

Tillväxtverket – instruktionen

Tillväxtverkets instruktion¹²⁸ trädde i kraft i april 2009 när Tillväxtverket bildades och instruktionen för Verket för näringslivsutveckling,¹²⁹ Vinnova, upphörde att gälla. I Tillväxtverkets instruktion fanns inledningsvis inte några uppgifter i förhållande till miljömålen. Genom en ändring i instruktionen¹³⁰ fick dock Tillväxtverket i februari 2012 uppgiften att

inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Verket ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Verket för näringslivsutveckling

Den tidigare myndigheten Vinnova skulle, enligt den instruktion som trädde i kraft i januari 2001¹³¹, inom sitt verksamhetsområde

arbeta för att uppnå de miljömål som regeringen har beslutat och ha sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling

¹²⁸ Förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

¹²⁹ Förordningen (2007:1155) med instruktion för Verkets för näringslivsutveckling.

¹³⁰ SFS 2011:1586.

¹³¹ Förordningen (2000:1178) med instruktion för Verket för näringslivsutveckling.

Genom en ändring av instruktionen som trädde i kraft i januari 2007 gällde för Vinnova att

ha ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet och vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Samtidigt fick verket även uppgiften att

i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Enligt sin senare instruktion som trädde i kraft i januari 2008¹³² skulle Vinnova inom sitt verksamhetsområde

ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,

och

i fråga om sitt miljömålsarbete enligt 1 § andra stycket 4 rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Tillväxtverket – regleringsbrevet

I regleringsbreven för 2009–2013 samt 2015 hade Tillväxtverket inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för 2014 skulle Tillväxtverket i anslutning till årsredovisningen redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet.

¹³² Förordningen (2007:1155) med instruktion för Verket för näringslivsutveckling.

1.25 Trafikverket

Trafikverket – instruktionen

Trafikverket bildades i april 2010. Av § 11 i verkets instruktion¹³³ framgick inledningsvis att

Trafikverket ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I januari 2012 fick samma paragraf en ny lydelse och den tidigare uppgiften ersattes med en ny¹³⁴ som innebär att

Trafikverket ska verka för det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Trafikverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Trafikverket bildades när Vägverket och Banverket upphörde

I januari 2008 fick både Vägverket och Banverket en ny instruktion.¹³⁵ I sina respektive nya instruktioner fick både Vägverket och Banverket en ny likalydande uppgift som innebar att verket

ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Vägverket fick återigen en ny instruktion¹³⁶ i januari 2009. Den nya instruktionen innebar inte någon förändring av Vägverkets uppgift att rapportera om sitt miljömålsarbete.

¹³³ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹³⁴ SFS 2011:1227.

¹³⁵ Förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket respektive förordningen (2007:960) med instruktion för Vägverket.

¹³⁶ Förordningen (2008:1380) med instruktion för Vägverket.

Trafikverket – regleringsbrevet

Enligt Trafikverkets regleringsbrev för 2010 och 2011 ska transportsektorn bidra till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Transportsektorn ska bidra till att övriga miljö kvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Trafikverket skulle i en särskild rapport i samband med sin årsredovisning för 2010 redovisa vilka åtgärder verket vidtagit för att bidra till uppfyllelse av dessa mål.

Enligt regleringsbrevet för 2010 skulle Trafikverket även utarbeta förslag till årsvisa mål för minskad miljöpåverkan utifrån miljö kvalitetsmålen för klimat, buller, luft och biologisk mångfald samt förslag till årsvisa mål för maximalt antal döda och allvarligt skadade inom vägtrafiken. Förslagen till mål ska avse transportsystemet i sin helhet och effekter av åtgärder vidtagna av Trafikverket. Förslagen ska lämnas i en redovisning till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 oktober 2010.

Enligt regleringsbrevet för 2012 ska transportsektorn bidra till att generationsmålet för miljöarbetet och miljö kvalitetsmålen nås samt till minskad ohälsa. Prioritet ska ges till de miljö kvalitetsmål där transportsystemet har betydelse för möjligheterna att nå målen. Trafikverket ska i en särskild rapport i samband med sin årsredovisning för 2012 redovisa vilka åtgärder verket vidtagit och/eller kommer att vidta i syfte att bidra till att målen nås.

I regleringsbrevet för 2013 fick Trafikverket återrapporteringskravet att Myndighetens åtgärder för att bidra till att generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt för att bidra till ökad hälsa ska särskilt framgå.

Enligt regleringsbrevet för 2014 ska det i Trafikverkets resultatredovisning läggas särskild vikt vid den del av redovisningen som gäller klimat, luftkvalitet, buller samt biologisk mångfald. Av årsredovisningen ska det även framgå hur Trafikverket utformar verksamhet och processer för att på ett ändamålsenligt sätt bidra till uppfyllelse av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

I regleringsbrevet för 2015 hade Trafikverket inte något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljö målen.

1.26 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen – instruktionen

Transportstyrelsens instruktion trädde i kraft i januari 2009.¹³⁷ Av instruktionens 14 § framgår att

Transportstyrelsen ska ifråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Uppgiften i denna paragraf ändrades i januari 2012¹³⁸ och fick då följande lydelse

Transportstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Transportstyrelsen ska ifråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen

I och med att Transportstyrelsen bildades upphörde Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. Enligt en uppgift i Luftfartsstyrelsens sista instruktion¹³⁹ som trädde i kraft i januari 2008 skulle styrelsen

ifråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Järnvägsstyrelsen hade inte någon sådan uppgift.¹⁴⁰

¹³⁷ Förordningen (2009:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

¹³⁸ SFS 2011:1226.

¹³⁹ Förordningen (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen.

¹⁴⁰ Förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen.

Transportstyrelsen – regleringsbrevet

I regleringsbreven för åren 2009–2013 samt 2015 hade inte Transportstyrelsen något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Av Transportstyrelsens regleringsbrev för 2014 framgick att resultatredovisningen skulle delas in i regelgivning, tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning. Av redovisningen skulle det så långt möjligt framgå i vilken utsträckning myndighetens prestationer bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen. Hur myndighetens verksamhet bidragit till att uppfylla generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen skulle särskilt framgå.

1.27 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna – verksförordningen

Länsstyrelserna omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att landshövdingen skulle beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Länsstyrelserna – instruktionen

Enligt sin instruktion hade länsstyrelserna sedan tidigare uppgifter inom naturvård och miljöskydd när de genom en ändring¹⁴¹ i länsstyrelseinstruktionen¹⁴² i juli 2002 fick en ny uppgift (§ 5) som innebar att

Länsstyrelsen ska verka för att det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås. Länsstyrelsen har därvid ansvar för regionalt mål- och uppföljningsarbete.

I den nya instruktion som länsstyrelserna fick i januari 2003 fanns uppgifterna kvar med samma innehåll men med smärre redaktionella ändringar.¹⁴³

¹⁴¹ SFS 2002:535.

¹⁴² Förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁴³ Förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

I januari 2008 fick länsstyrelserna återigen en ny instruktion.¹⁴⁴ I den nya instruktionen skulle länsstyrelserna (p.2 5 §) vidare

verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås och därvid svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete samt verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen. /---/

Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljöarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

I en ändring¹⁴⁵ som trädde i kraft i januari 2009 utökade regeringen uppgiften. Ändringen är kursiverad i citatet nedan. Länsstyrelsen ska

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.*

Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljömålsarbete /---/ rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Uppgiften förändrades återigen genom den ändring¹⁴⁶ i instruktionen som trädde i kraft i december 2013. Enligt den nya paragrafen (5 a §) gäller att¹⁴⁷ länsstyrelserna ska

verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Länsstyrelserna ska särskilt

1. samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet,
2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen,
3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, och
4. verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet.

¹⁴⁴ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁴⁵ SFS 2008:1346.

¹⁴⁶ SFS 2013:815.

¹⁴⁷ 5a §, förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Länsstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Länsstyrelserna – regleringsbrevet (endast mål och återrapporteringskrav)

I samtliga regleringsbrev 2003–2008 fanns länsstyrelsernas verksamhet inom ramen för politikområdet Regional samhällsorganisation. Målet för politikområdet var 2003–2008 att *länen ska utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar*.

Politikområdet Regional samhällsorganisation var 2003–2008 underindelad i tre verksamhetsområden; Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete, Tillsyn och vägledning samt Ärendehandläggning.

Målet för verksamhetsområdet Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete var 2003–2007 *ett långsiktigt hållbart förverkligande av den nationella politiken genom samordning och hänsynstagande till olika intressen*. I regleringsbreven för 2003–2007 fanns inte något återrapporteringskrav till målet.

Målet för verksamhetsområdet Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete ändrades i regleringsbrevet för 2008 till *Länsstyrelserna ska stärka det sektorsövergripande arbetet och samordningen av de olika sakområdena för att uppnå effektiva lösningar och bidra till en hållbar utveckling i länen*. Regeringen kopplade då även ett återrapporteringskrav till verksamhetsområdesmålet som innebar att länsstyrelserna skulle redovisa, kortfattat i punktform de tre största hindren för ett framgångsrikt sektorsövergripande arbete.

Verksamhetsområdet var i sin tur 2003–2008 underindelad i tre verksamhetsgrenar; Utåtriktat sektorsövergripande arbete, Regional tillväxt och Miljömålsarbete. Målet för verksamhetsgrenen var till stora delar likalydande mellan åren men förändrades även i vissa avseenden mellan budgetåren. Här lämnar vi två exempel ett från regleringsbrevet 2003 och ett från regleringsbrevet från 2007.

Målet för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete var 2003 att

1. Länsstyrelserna ska verka för att nå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och sektorsmål som

har beslutats inom särskilda politikområden såsom jordbrukspolitiken, kulturpolitiken, skogspolitiken, rennäringsspolitiken och transportpolitiken. Härvid ska länsstyrelserna särskilt verka för

- *en hög måluppfyllelse i de skilda handlingsprogrammen för jordbrukets miljöeffekter, särskilt miljö- och landsbygdsprogrammets insatsområde I,*
- *att andelen privatfinansierade åtgärder när det gäller efterbehandling av förorenade områden ökar,*
- *att arbetet med skydd av värdefulla områden prioriteras,*
- *att arbetet med skydd och skötsel av naturområden och hotade arter bedrivs så att biologisk mångfald bevaras och främjas, att värdefulla områden skyddas och att fragmentering av naturmiljön motverkas.*

2. Länsstyrelserna ska utveckla det regionala mål- och uppföljningsarbetet i bred förankring i länet så att det ger underlag för arbetet inom denna och andra verksamhetsgrenar.

Åtterrappporteringskravet var att:

1. Redovisa översiktligt viktigare insatser uppdelade efter Miljöpolitikens verksamhetsområden. Redovisa särskilt insatser för att förbereda genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten i det regionala miljöarbetet, samarbetet mellan de regionala rovdjursgrupperna och rådet för rovdjursfrågor, de länsstyrelser som inte har regionala rovdjursgrupper skulle redovisa hur arbetet med rovdjursfrågor bedrivs, hur arbetet med lokal förankring i naturvårdsarbetet utvecklats i enlighet med regeringen skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik.

Redovisa väsentliga insatser för att nå målen för de skilda handlingsprogrammen för jordbrukets miljöeffekter, särskilt miljö- och landsbygdsprogrammets insatsområde I. Redovisa i samband med det vilka myndigheter och organisationer länsstyrelsen samverkat med för att uppnå målen och under vilka former samverkan skett.

Beträffande skydd av värdefulla områden, kalkning, efterbehandling av förorenade områden och deponering av avfall skall länsstyrelserna rapportera till Naturvårdsverket i enlighet med verkets anvisningar.

Resultatbedömning angående miljö kvalitetsmålen skulle redovisas till Miljömålsrådet enligt rådets anvisningar per den 30 november 2003.

2. Redovisa översiktligt viktigare insatser. Det regionala mål- och uppföljningsarbetet redovisas i övrigt till regeringen (Miljödepartementet) enligt länsstyrelsernas miljömålsuppdrag (M98/3090/8).

I *regleringsbrevet för 2007* var mål 1 för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete att:

Länsstyrelserna ska verka för att nå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och sektorsmål som har beslutats inom särskilda politikområden såsom landsbygdspolitiken, livsmedelspolitiken, kulturpolitiken, skogspolitiken och transportpolitiken. Härvid ska länsstyrelserna särskilt verka för

- att andelen privatfinansierade åtgärder när det gäller efterbehandling av förorenade områden ökar,
- att genomföra den nationella strategin för formellt skydd av skog,
- att arbetet med skydd och skötsel av värdefulla områden och hotade arter prioriteras och bedrivs så att biologisk mångfald bevaras och friluftslivet främjas och att fragmentering av naturmiljön motverkas,
- att arbetet med vattenmiljön drivs framåt genom en integrerad vattenförvaltning,
- att miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljövård, friluftsliv samt natur- och kulturturism, samordnas med det regionala utvecklingsarbetet och med arbetet för energiomställning, samt
- att samordningen mellan miljömålsarbete, tillsynsarbete och miljöövervakning utvecklas.

Åtterrporteringskravet var att lämna en översiktlig redovisning av viktigare insatser uppdelade efter Miljöpolitikens verksamhetsområden. Länsstyrelserna skulle redovisa

- länsstyrelsernas insatser för att genomföra EG:s ramdirektiv för vatten, däribland arbetet med samverkan och samråd,

- en sammanställning av vattenmyndigheternas insatser i hela vattendistriktet,
- arbetet med restaurering av vattendrag,
- hur arbetet fortlöper med fastställande av länsvisa strategier med utgångspunkt i den nationella strategin för formellt skydd av skog,
- insatser för att utveckla arbetsformerna i naturvården när det gäller att stärka dialogen med medborgarna och uppnå lokal delaktighet i bevarandearbetet,
- insatser och resultat när det gäller att samordna miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kultur- miljö- och friluftsliv och natur- och kulturturism, det regionala utvecklingsarbetet och med arbetet för energiomställning,
- insatser för att utveckla arbetsformerna för samordning av miljömålsarbete med miljötillsynsarbete och miljöövervakning, samt
- väsentliga insatser rörande de särskilda handlingsprogrammen för jordbrukets miljöeffekter.

Beträffande skydd av värdefulla områden, kalkning, efterbehandling av förorenade områden och deponering av avfall skulle länsstyrelserna rapportera till Naturvårdsverket i enlighet med verkets anvisningar.

Resultatbedömningen angående miljö kvalitetsmålen skulle redovisas per den 30 november 2007 till Miljömålsrådet enligt rådets anvisningar.

I *regleringsbrevet för 2007* var mål 2 för verksamhetsgrenen Miljömålsarbete att:

Länsstyrelserna skulle i bred förankring i länen utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsmålen och i övrigt bedriva det regionala mål- och uppföljningsarbetet så att det gav underlag för arbetet inom denna och andra verksamhetsgrenar.

Återrapporteringskravet till mål 2 var att länsstyrelserna översiktligt skulle redovisa viktigare insatser. Det regionala mål- och uppföljningsarbetet skulle redovisas till regeringen (Miljödepartementet) enligt länsstyrelsernas miljö måluppdrag M98/3090/8).

I *regleringsbrevet för 2008* hade verksamhetsgren Miljömålsarbete fyra mål.

Enligt verksamhetsgrenens mål 1 ska länsstyrelserna verka för att de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och de sektorsmål som hade beslutats inom särskilda politikområden såsom landsbygdspolitiken, livsmedelspolitiken, kulturpolitiken, skogspolitiken och transportpolitiken nås. Länsstyrelserna ska i bred förankring i länen utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsmålen och i övrigt bedriva det regionala mål- och uppföljningsarbetet så att det ger underlag för arbetet inom denna och andra verksamhetsgrenar. Länsstyrelserna ska särskilt

- verka för att miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljövård, friluftsliv samt natur- och kulturturism, samordnas med det regionala tillväxtarbetet och med arbetet för energiomställning,
- verka för att samordningen mellan miljömålsarbete, tillsynsarbete och miljöövervakning utvecklas, samt
- bidra till Naturvårdsverkets arbete med en vägledning för arbete med regionala landskapsstrategier enligt vad som aviserades i Strategin för hushållning med mark och vatten i proposition 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Återrapporteringskravet till mål 1 var att länsstyrelserna översiktligt skulle redovisa viktigare insatser. Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa

- insatser och resultat när det gäller att samordna miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljövård, friluftsliv och natur- och kulturturism, det regionala tillväxtarbetet och arbetet för energiomställning,
- insatser för att utveckla arbetsformerna för samordning av miljömålsarbete med miljö tillsynsarbete och miljöövervakning, samt
- väsentliga insatser rörande minskade risker vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruks- och trädgårdsnärings, minskade växtnäringsförluster, bevarande av biologiskt mångfald och för utveckling av ekologisk produktion.

Enligt verksamhetsgrenens mål 2 ska länsstyrelsernas arbete med skydd och skötsel av värdefulla områden och hotade arter

bedrivs så att biologisk mångfald bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt. Länsstyrelserna ska särskilt

- verka för att naturvårdsarbetet bedrivs så att friluftslivet främjas och att arbetet bedrivs med stärkt dialog med medborgarna och ökad lokal delaktighet i skydd och skötsel av naturvärden,
- verka för att genomföra den nationella strategin för formellt skydd av skog i samverkan med berörda organisationer och aktörer, samt
- öka användningen av avtalslösningar i naturvårdsarbetet för att på så sätt säkerställa bevarandet av de skyddsvärda produktiva skogar av reservatsklass som identifierats i den nationella strategin för formellt skydd och som hotas av avverkning.

Återrapporteringskravet till mål 2 var att länsstyrelserna översiktligt skulle redovisa viktigare insatser. Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa

- insatser i naturvårdsarbetet när det gäller stärkt dialog med medborgarna och ökad lokal delaktighet i skydd och skötsel av naturvärden, samt
- hur arbetet fortlöper med genomförandet av länsvisa strategier med utgångspunkt i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Länsstyrelserna skulle till Naturvårdsverket, enligt verkets anvisningar, redovisa hur användningen av avtalslösningar ökat för att säkerställa bevarandet av skyddsvärda produktiva skogar av reservatsklass som identifierats i den nationella strategin för formellt skydd. Redovisningen skulle även innehålla uppgifter om antalet avtal och areal som omfattades.

Verksamhetsgrenens mål 3 var att länsstyrelsernas arbete med vattenmiljön ska ske på ett samordnat sätt. Länsstyrelserna ska särskilt verka för att

- arbetet med vattenrelaterade miljö kvalitetsmål, havsmiljöarbetet, miljöövervakningen och arbetet enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön samordnas och så långt som möjligt sker på ett integrerat sätt,
- delmålet om minst 15 fiskefria vattenområden i varje vattendistrikt nås till 2010,

- delmålet om att minst hälften av de skyddsvärda miljöerna har ett långsiktigt skydd nås till 2010,
- delmålet om att ytterligare 19 marina områden ska vara skyddade som naturreservat nås till 2010, samt
- delmålet om att buller och andra störningar från båttrafik ska vara försumbara nås till 2010.

De länsstyrelser som ingår i Västerhavets, Södra Östersjöns och Norra Östersjöns vattendistrikt ska genom att vidareutveckla sitt arbete med samordning och stödjande insatser förbättra förutsättningarna för kommuner och fastighetsägare att minska utsläppen från enskilda avlopp.

Återrapporteringskravet till mål 3 var att Länsstyrelserna skulle översiktligt redovisa viktigare insatser. Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa

- insatser och resultat när det gäller att samordna och integrera vattenmiljöarbetets olika delar,
- en sammanställning av vattenmyndigheternas insatser i respektive vattendistrikt.

Beträffande tillsyn och vägledning avseende enskilda avlopp samt tillsyn enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ska de länsstyrelser som ingår i Västerhavets, Södra Östersjöns och Norra Östersjöns vattendistrikt rapportera till Naturvårdsverket enligt verkets anvisningar.

Verksamhetsgrenens mål 4 var att länsstyrelserna ska bidra till att delmålen om efterbehandling av förorenade områden nås. Länsstyrelserna ska särskilt verka för att andelen privatfinansierade åtgärder när det gäller efterbehandling av förorenade områden ökar.

Återrapporteringskravet till mål 4 var att länsstyrelserna översiktligt skulle redovisa viktigare insatser. Övrig återrapportering till verksamhetsgrenen var beträffande områdesskydd, skötsel av skyddade områden, restaurering av vattendrag, kalkning och efterbehandling av förorenade områden skulle länsstyrelserna rapportera till Naturvårdsverket i enlighet med verkets anvisningar. Det regionala mål- och uppföljningsarbetet samt resultat-

bedömning angående miljö kvalitetsmålen skulle redovisas till Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket.

I *regleringsbrevet för 2009* hade samtliga länsstyrelser följande gemensamma återrapporteringskrav under rubriken Naturvård, miljö- och hälsoskydd. Återrapporteringskravet innebar att länsstyrelserna skulle verka för att de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och de sektorsmål som har beslutats inom särskilda politikområden såsom landsbygdspolitiken, livsmedelspolitiken, kulturpolitiken, skogspolitiken och transportpolitiken nås. Länsstyrelserna ska i bred förankring i länet utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsmålen och i övrigt bedriva det regionala mål- och uppföljningsarbetet så att det ger underlag för ett sektorövergripande miljöarbete inom länsstyrelsen och länet.

Länsstyrelserna skulle översiktligt redovisa viktigare insatser inom området. Länsstyrelserna skulle särskilt

- verka för att miljö målsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljö vård, friluftsliv samt natur- och kulturturism, samordnas med det regionala utvecklingsarbetet och med arbetet förenergiomställning,
- verka för att samordningen mellan miljö målsarbete, tillsynsarbete och miljö övervakning utvecklas, samt- påbörja arbete med regionala landskapsstrategier med utgångspunkt i Naturvårdsverkets vägledning.

Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa

- insatser och resultat när det gäller att samordna miljö målsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljö vård, friluftsliv och natur- och kulturturism, det regionala utvecklingsarbetet, regionala landskapsstrategier och med arbetet för energiomställning,
- insatser för att utveckla arbetsformerna för samordning av miljö målsarbete med miljö tillsynsarbete och miljö övervakning, samt
- väsentliga insatser rörande minskade risker vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruks- och trädgårdsnäringen, minskade växtnäring förluster, bevarande av biologiskt mångfald och för utveckling av ekologisk produktion.

Enligt regleringsbrevet för 2010 under rubriken mål och återrapporteringskrav skulle länsstyrelserna i fråga om miljömålsarbetet verka för att de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna skulle i bred förankring i länet utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsmålen och i övrigt bedriva det regionala mål- och uppföljningsarbetet så att det ger underlag för ett sektorövergripande miljöarbete inom länsstyrelsen och länet. Länsstyrelserna skulle översiktligt redovisa viktigare insatser inom området. Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa:

- insatser och resultat när det gäller att samordna miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljövård, friluftsliv och natur- och kulturturism, det regionala utvecklingsarbetet, regionala landskapsstrategier och med arbetet för energiomställning,
- insatser för att utveckla arbetsformerna för samordning av miljömålsarbete med miljötillsynsarbete och miljöövervakning,
- väsentliga insatser rörande minskade risker vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruks- och trädgårdsnäringen, minskade växtnäring förluster, bevarande av biologiskt mångfald och för utveckling av ekologisk produktion, samt
- viktigare insatser i arbetet med att andelen privatfinansierade åtgärder när det gäller efterbehandling av förorenade områden ska öka.-

Mål och återrapporteringskrav om miljömålssystemet i *regleringsbrevet för 2011* innebar att länsstyrelserna skulle svara för den regionala samordningen av arbetet med miljökvalitetsmålen. Det innebar bl.a. att i bred förankring i länet utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Länsstyrelserna skulle översiktligt redovisa insatser för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa:

- viktigare insatser inom de miljöpolitiskt prioriterade områdena: klimat, havsmiljö (i berörda län), biologisk mångfald samt giftfri miljö,

- viktigare insatser i arbetet med att andelen privatfinansierade åtgärder när det gäller efterbehandling av förorenade områden ska öka.

Mål och återrapporteringskrav om miljömålssystemet i *regleringsbrevet för 2012* innebar att länsstyrelserna skulle utveckla och genomföra regionala åtgärdsprogram i bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Arbetet med åtgärdsprogrammen skulle översiktligt redovisas. Länsstyrelserna skulle särskilt redovisa viktigare insatser inom de miljöpolitiskt prioriterade områdena: klimat, havsmiljö (i berörda län), biologisk mångfald samt giftfri miljö.

Mål och återrapporteringskrav om miljömålssystemet i *regleringsbrevet för 2013* innebar att länsstyrelserna skulle utveckla och genomföra regionala åtgärdsprogram i bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Arbetet med åtgärdsprogrammen skulle översiktligt redovisas.

I *regleringsbrevet för 2014* hade inte länsstyrelserna något återrapporteringskrav om miljömålssystemet.

I *regleringsbrevet för 2015* däremot fanns ett återrapporteringskrav inom miljömålssystemet som innebar att länsstyrelserna i årsredovisningarna för 2015 och 2016 ska redovisa hur de

a) integrerar arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen i den övergripande verksamhetsplaneringen,

b) stödjer och stimulerar åtgärder i kommuner och näringsliv i länet, samt

använder de regionala åtgärdsprogrammen för att åstadkomma a) respektive b).

Återrapporteringskravet är en fördjupning inom ramen för den bredare redovisningen av länsstyrelsernas uppdrag inom miljömålssystemet enligt instruktionen.

1.28 SMHI, Formas och Konjunkturinstitutet

SMHI, Formas och Konjunkturinstitutet ingår inte i gruppen miljömålsmyndigheter men har haft och har fortfarande viktiga uppgifter i förhållande till miljömålen.

SMHI – verksförordningen

SMHI omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att SMHI:s chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

SMHI – instruktionen

SMHI:s nu gällande instruktion¹⁴⁸ trädde i kraft den 1 januari 2010. I denna instruktion finns för första gången en uppgift med anknytning till miljö kvalitetsmålen. Enligt instruktionens 2 § ska SMHI

ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljö kvalitetsmålen nås.

SMHI – regleringsbrevet

I samtliga regleringsbrev åren 2003–2008 låg SMHI:s verksamhet inom politikområdet Miljöpolitik och inom verksamhetsområdet Kunskap och underlag för miljöarbete.

Under samma period var målet för politikområde Miljöpolitik *att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.*

Målet för verksamhetsområdet Kunskap och underlag för miljöarbete var *att genom forskning, uppföljning och analys ta fram den kunskap som behövs för att genomföra och förnya insatser för att nå miljö kvalitetsmålen.*

Målet för verksamhetsgrenen Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering var 2003–2008 *att SMHI ska genom att tillhandahålla meteorologiskt, hydrologiskt och oceanografiskt underlag för åtgärder och uppföljning bidra till att miljö kvalitetsmålen uppfylls.*

Åtterrporteringskravet till målet för verksamhetsgrenen var att SMHI varje år skulle redovisa hur institutet bidragit till att miljö kvalitetsmålen uppfyllts.

I regleringsbrevet för 2009 återkom samma mål och åtterrporteringskrav.

¹⁴⁸ Förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

I regleringsbrevet för 2010–2015 hade SMHI inte haft något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande – Formas

Formas omfattades *inte* av 7 § i verksförordningen. Formas har inte, vare sig i den nuvarande eller i tidigare instruktioner, någon uttalad uppgift inom ramen för miljömålssystemet.

Dock hade Formas – regleringsbrevet för 2005 – ett uppdrag som innebar att Formas skulle redovisa en kunskapsöversikt över forskning om biologisk mångfald som relaterade till de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål samt till de internationella åtaganden Sverige har gjort.

Konjunkturinstitutet – verksförordningen

Konjunkturinstitutet omfattades av 7 § i verksförordningen (1995:1322) vilket innebar att Konjunkturinstitutets chef skulle beakta de krav som ställdes på verksamheten när det gäller /---/ en ekologiskt hållbar utveckling /---/.

Konjunkturinstitutet – instruktionen

Konjunkturinstitutet har inte någon särskild uppgift att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska nås. I Konjunkturinstitutets nuvarande instruktion¹⁴⁹ från januari 2008 införde regeringen i juli 2011 en ändring¹⁵⁰ som innebar att institutet enligt p. 5 i 1 § fick en ny uppgift med anknytning till miljö kvalitetsmålen som innebar att

göra miljöekonomiska analyser, utvärdera den ekonomiska politikens kort- och långsiktiga effekter på *riksdagens mål för miljö kvalitet* och på en i övrigt miljö mässigt hållbar utveckling, pröva olika strategier för att nå dessa mål samt utveckla miljöekonomiska modeller.

¹⁴⁹ Förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

¹⁵⁰ SFS 2011:473.

Vid samma tillfälle beslutade regeringen att Konjunkturinstitutet skulle ha ett rådgivande organ – vetenskapligt råd. Det vetenskapliga rådet ska enligt § 4a

bistå myndigheten i frågor om metoder och relevanta modeller när det gäller myndighetens miljöekonomiska verksamhet samt den ekonomiska politikens lång- och kortsiktiga effekter på riksdagens mål för miljö kvalitet och på en i övrigt miljömässigt hållbar utveckling.

I ytterligare en ändring¹⁵¹ till Konjunkturinstitutets instruktion som trädde i kraft i juli 2013 fick Konjunkturinstitutet i uppgift att även göra

samhällsekonomiska analyser, som ska omfatta miljö- och klimatpolitiska styrmedel, och andra miljöekonomiska analyser av relevans för svensk miljö- och klimatpolitik.

Konjunkturinstitutet – regleringsbrevet

I regleringsbreven för 2003–2013 hade inte Konjunkturinstitutet något mål/återrapporteringskrav/uppdrag om miljömålen.

I regleringsbreven för 2014 och 2015 fick Konjunkturinstitutet – under rubriken mål och återrapporteringskrav – i uppdrag att i genomföra arbetet med den årliga rapporten om miljöpolitikens samhällsekonomiska aspekter i samråd med Naturvårdsverket. Rapporten skulle bland annat behandla den ekonomiska politikens kort- och långsiktiga effekter på riksdagens miljö kvalitetsmål och på en i övrigt miljömässigt hållbar utveckling.

¹⁵¹ SFS 2013:280.

Till avsnitt 6 – Exempel på författningar

Bilaga till avsnitt 6	527
1.1 Förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt.....	528
1.2 Laponiaförordningen (2011:840).....	531
1.3 Förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande	532
1.4 Förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer	537
1.5 Lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv	541
1.6 Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt	542
1.7 Viltskadeförordningen (2001:724)	546
1.8 Förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag.....	549
1.9 Förordning (1998:1343) om stöd till fiskevården.....	551

1.1 Förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt

1 § Enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag ges till kommuner för åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Åtgärderna ska avse

1. kunskapsuppbyggnad som syftar till att skapa underlag för framtida åtgärder inom naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv,

2. framtagande av underlag i form av kommunala naturvårdsprogram för genomförande av åtgärder inom naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv,

3. områdesskydd för att skydda värdefull natur, särskilt sådana natur- eller kulturresevat som kommunen beslutar om med stöd av 7 kap. miljöbalken,

4. vård och förvaltning av områden, naturtyper eller bestånd av arter som bedöms värdefulla från naturvårdssynpunkt, inklusive åtgärder som syftar till att främja friluftsliv och liknande nyttjande av naturområden,

5. restaurering av områden, naturtyper eller bestånd av arter som bedöms värdefulla från naturvårdssynpunkt, eller

6. information, folkbildning och annan kunskaps spridning om naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv.

2 § Bidrag får ges till flera kommuner gemensamt, om det bedöms lämpligt och bidraget avser projekt med åtgärder inom samtliga dessa kommuner.

3 § Bidrag får avse högst 50 procent av kostnaden för projektets bidragsberättigade åtgärder.

4 § Bidrag får inte ges till vinstdrivande verksamheter.

Bidrag får inte avse åtgärder

1. som påbörjats innan bidraget har beviljats,

2. som följer av skyldigheter i lag eller annan författning, eller

3. för vilka stöd har beviljats enligt förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

5 § Frågor om bidrag enligt denna förordning prövas av länsstyrelsen i det län där projektet huvudsakligen avses att genomföras.

6 § En ansökan om bidrag ska innehålla en redogörelse för

1. vilken eller vilka kommuner som ansöker om bidraget,
2. vilket eller vilka resultat som avses med projektet och vilka åtgärder och metoder som avses att användas för att nå resultaten,
3. hur projektet bidrar till att nå generationsmålet för miljöarbetet och ett eller flera av de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt,
4. projektets samband med kommunens eller kommunernas övergripande arbete med folkhälsa, regional utveckling, turism, areella näringar, kulturmiljö, friluftsliv och andra verksamhetsområden med betydelse för naturvården,
5. hur projektet beaktar lokal delaktighet och hur samarbete med lokala aktörer är avsett att ske inom projektet,
6. hur projektet kommer att bidra till ett varaktigt och långsiktigt naturvårdsarbete inom kommunen eller kommunerna,
7. den tidsplan som avses att gälla för de åtgärder som omfattas av projektet,
8. de beräknade kostnaderna för de åtgärder som omfattas av projektet och hur stor andel av dessa kostnader som bidrag söks för,
9. om projektet omfattar åtgärder för vilka stöd har sökts eller beviljats enligt förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

7 § När länsstyrelsen prövar en ansökan om bidrag ska den särskilt beakta hur väl åtgärderna med hänsyn till projektets totalkostnad är ägnade att från naturvårdssynpunkt uppfylla det resultat som avses med projektet.

8 § Om länsstyrelsen beslutar att ge bidrag ska den preliminärt bestämma bidragets storlek och besluta om utbetalningen av bidraget. Länsstyrelsen ska förena ett bidragsbeslut med de villkor som behövs med hänsyn till bidragets syfte och i beslutet ange vilket resultat som måste uppnås för att sökanden ska få rätt till hela bidraget.

Om bidraget avser ett flerårigt projekt ska utbetalningen av bidraget fördelas över åren.

Högst 75 procent av det totala bidraget får betalas ut innan projektet har slutrapporterats.

9 § En kommun ska senast den 1 mars efter varje år som den har utfört åtgärder inom ett projekt för vilket bidrag beviljats upprätta en verksamhetsrapport och lämna in den till länsstyrelsen. I verksamhetsrapporten ska redovisas

1. hur tidsplanen följts för varje åtgärd som omfattas av projektet,
2. vilka effekter från naturvårdssynpunkt som åtgärderna har medfört,
3. hur de villkor som angetts i bidragsbeslutet har uppfyllts och
4. hur projektet fortsättningsvis är avsett att följas upp.

10 § En kommun som beviljats bidrag ska efter att projektet har genomförts upprätta en slutrapport och lämna in den till länsstyrelsen. I slutrapporten ska redovisas

1. projektets initiala och långsiktiga effekter från naturvårdssynpunkt,
2. hur de villkor som angetts i bidragsbeslutet har uppfyllts,
3. kostnaden för varje åtgärd som omfattas av projektet och
4. hur den återstående uppföljningen och utvärderingen av projektet är avsedd att genomföras.

11 § När slutrapporten har lämnats in, ska länsstyrelsen slutligt bestämma bidragets storlek.

Länsstyrelsen ska senast den 31 januari varje år till Naturvårdsverket lämna in en sammanställning av de slutrapporter som mottagits och de slutliga bidrag som bestämts under det senaste året.

12 § Länsstyrelsen får besluta att ett utbetalt bidrag helt eller delvis ska återbetalas om

1. en åtgärd som omfattas av projektet i väsentliga avseenden avviker från villkor som avses i 8 § första stycket,
2. en åtgärd som omfattas av projektet inte har genomförts eller i något väsentligt avseende har ändrat inriktning utan länsstyrelsens medgivande,

3. bidraget har beviljats till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller bidraget getts med felaktigt eller för högt belopp och detta orsakats av sökanden på annat sätt, eller

4. bidraget har getts med felaktigt eller för högt belopp och sökanden skäligen borde ha insett detta.

13 § Länsstyrelsen ska fortlöpande följa utvecklingen i länet i fråga om projekt för vilka bidrag getts enligt denna förordning.

14 § Länsstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

15 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om tid för ansökan om bidrag enligt denna förordning. Naturvårdsverket får även meddela föreskrifter om den närmare utformningen av ansökan och rapporter enligt denna förordning.

1.2 Laponiaförordningen (2011:840)

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Med Laponiatjuottjudus avses i denna förordning en ideell förening som har bildats för förvaltning av världsarvet Laponia och som består av samebyarna Báste cearru, Gällivare, Jåhkågasska tjiellde, Luokta-Mávas, Sierru, Sirges, Tuorpon, Udtja och Unna tjerusj samt Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket, Gällivare kommun och Jokkmokks kommun.

3 § Länsstyrelsen i Norrbottens län får i fråga om världsarvet Laponia överlåta till Laponiatjuottjudus att

1. förvalta och sköta de nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia enligt den skötselplan och de föreskrifter som gäller för parkerna och reservaten samt enligt den förvaltningsplan som i enlighet med Förenta nationernas samarbetsorgan Unescos riktlinjer har tagits fram för Laponia,

2. utföra rovdjursinventeringar,

3. sprida kunskap och information om de värden som ligger till grund för världsarvsutnämningen samt om de nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia, och

4. i enlighet med skötselplanen och förvaltningsplanen

a) svara för att de byggnader och anläggningar för det rörliga friluftslivet som finns inom Laponia används på ett sätt som är förenligt med ändamålet med Laponia,

b) underhålla och sköta de delar av fjälledssystemet som finns inom Laponia, och

c) underhålla, sköta och utveckla anläggningar och byggnader för det rörliga friluftslivet samt övrig verksamhet inom Laponia.

4 § Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överlåtas enligt 3 §.

5 § Om Laponiatjuottjudus har åtagit sig att utföra de uppgifter som anges i 3 §, ska Laponiatjuottjudus årligen till länsstyrelsen redovisa

1. hur uppgifterna har utförts,

2. hur förvaltnings- och skötselplanen har uppfyllts,

3. föreningens förvaltning och räkenskaper, inklusive revisionsberättelsen, och

4. de behov av utveckling av förvaltningen som har identifierats och förslag på hur dessa behov kan tillgodoses.

6 § Länsstyrelsen ska senast den 15 april varje år till regeringen lämna en sammanfattning av Laponiatjuottjudus redovisning enligt 5 §.

1.3 Förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om behovet av att avhjälpa föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken.

Statsbidrag får ges enligt förordningen till åtgärder för avhjälpande av sådana skador som avses i 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Nationell plan och rapportering om avhjälpande av föroreningsskador

1 a § Naturvårdsverket ska upprätta en nationell plan för avhjälpande av föroreningsskador. I planen ska prioritetsordningen för avhjälpande av föroreningsskador anges. Planen ska utgöra utgångspunkten vid prövningen av ansökningar om bidrag enligt denna förordning.

Naturvårdsverket ska vid behov uppdatera planen.

1 b § Naturvårdsverket ska senast den 15 april varje år till regeringen ge in en lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken.

Bestämmelser om bidrag

2 § I den utsträckning det finns medel får bidrag lämnas till

1. undersökning i syfte att utreda om det har uppstått en föroreningsskada,

2. ansvarsutredning,

3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder ska kunna genomföras,

4. åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och

5. uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärder.

3 § Bidrag enligt 2 § 2 får lämnas endast om det finns särskilda skäl.

Bidrag enligt 2 § 3–5 får lämnas endast om

1. ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning att utföra eller bekosta sådan verksamhet inte kan utkrävas eller endast kan utkrävas delvis,

2. den eller de som är ansvariga för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala, eller

3. det finns synnerliga skäl.

4 § Från det bidragsbelopp som följer av 2 och 3 §§ ska avräknas eventuell ersättning som en fastighetsägare är skyldig att betala enligt 10 kap. 9 § miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser på grund av värdeökning som uppkommit till följd av bidragsberättigat avhjälpande. Förordning (2009:1526).

Förfarandet i bidragsärenden

5 § Ansökan om bidrag görs hos Naturvårdsverket av länsstyrelsen. Om ett skadat område är beläget i flera län, är det länsstyrelsen i det län där huvuddelen av området är beläget som ska lämna in ansökan.

6 § Av ansökan ska det framgå vilken eller vilka åtgärder i 2 § 1–5 som ansökan avser.

Om ansökan avser bidrag till avhjälpandeåtgärder, uppföljning och utvärdering enligt 2 § 4 eller 5 ska den innehålla

1. en motiverad ansvarsbedömning enligt 3 §,
2. en beskrivning av vilka hälso- och miljörisiker som förorenings-skadan innebär,
3. en beskrivning av föreslagen utredning eller föreslagna avhjälpandeåtgärder samt åtgärds mål,
4. en kostnadskalkyl,
5. en tidsplan,
6. ett förslag till huvudman för avhjälpandet,
7. uppgift om hur länsstyrelsen prioriterar att åtgärder vidtas beträffande förorenings-skadan jämfört med andra förorenings-skador inom länet, och
8. en beskrivning av hur uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärderna ska genomföras.

6 a § Om ansökan avser kostnader för avhjälpande som uppkommer med anledning av att den myndighet som är tillsynsmyndighet enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller meddelat beslut om rättelse enligt 26 kap. 18 § miljöbalken, ska ansökan innehålla

1. samtliga förelägganden som meddelats verksamhetsutövaren avseende den aktuella förorenings-skadan,

2. uppgift om huruvida avhjälpandet brådskar och de omständigheter som i så fall gör att avhjälpandet brådskar,

3. en beskrivning av vilka hälso- och miljörisker som förorenings-skadan kan innebära,

4. en beskrivning av de avhjälpandeåtgärder som vidtagits eller avses att vidtas,

5. en kostnadskalkyl, och

6. en beskrivning av hur uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärderna avses att genomföras.

7 § Naturvårdsverket får begära att länsstyrelsen lämnar in de ytterligare uppgifter som behövs för prövningen av bidragsansökan.

8 § När ansökan om bidrag prövas ska man beakta förorenings-skadans farlighet, föroreningsnivån, spridningsriskerna, omgivningens känslighet och skyddsvärde samt den samlade risk som förorenings-skadan innebär för människors hälsa eller miljön.

Ett bidrag ska främst avse förorenings-skador som innebär

1. ett hot mot människors hälsa, mot naturområden med stora skyddsvärden eller mot betydande vattenförsörjningsintressen, eller

2. skadliga halter av föroreningar som på grund av bedömd hälso- eller miljöfarlighet har hög prioritet i miljöarbetet.

8 a § För bidragsansökningar som avses i 6 a § får man göra avsteg från 8 § andra stycket om avhjälpandeåtgärderna brådskar.

Beslut

9 § Naturvårdsverket beslutar om bidrag.

Beslutet ska innehålla uppgift om

1. vilken länsstyrelse som tar emot bidraget,

2. den verksamhet enligt 2 § som bidraget avser,

3. bidragets storlek,

4. mottagarens skyldighet att lämna uppgift om bidragets användning och att lämna slutlig redovisning av utförda utredningar eller åtgärder, och

5. de övriga villkor för bidraget som Naturvårdsverket bestämmer.

I fråga om avhjälpandeåtgärder med anledning av en sådan begäran om verkställighet eller beslut om rättelse som avses i 6 a § behöver beslutet inte innehålla uppgifter som avses i andra stycket 4, om åtgärderna redan har slutförts.

Utbetalning och redovisning av bidrag

10 § Bidraget betalas till länsstyrelsen.).

10 a § Länsstyrelsen får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för avhjälpandet.

Om bidraget är avsett att täcka kostnader för avhjälpande med anledning av en sådan begäran om verkställighet eller beslut om rättelse som avses i 6 a § och länsstyrelsen inte är huvudman för avhjälpandet, ska länsstyrelsen överlämna bidraget till den kommun eller den myndighet som är huvudman för avhjälpandet.

Länsstyrelsens beslut om överlämnande får innehålla ytterligare villkor utöver det som följer av 9 §.

10 b § Redovisning enligt 9 § andra stycket 4 ska göras till länsstyrelsen av den som bidraget har överlämnats till.

Återbetalning

11 § Naturvårdsverket får besluta att kräva tillbaka bidrag från länsstyrelsen, om bidragsbeslutet har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om villkor för bidraget inte har följts och avvikelserna inte är av mindre betydelse.

Om en fastighetsägare, efter det att bidrag har betalats ut enligt denna förordning, är skyldig att betala ersättning med stöd av 10 kap. 9 § miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser på grund av värdeökning som uppstått till följd av bidragsfinansierat avhjälpande, ska länsstyrelsen betala tillbaka bidraget med motsvarande belopp.

Överklagande

12 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Rapportering

13 § Naturvårdsverket ska årligen rapportera till Europeiska kommissionen om det statsbidrag som lämnats i enlighet med denna förordning.

1.4 Förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer

1 § Denna förordning är meddelad i anslutning till lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.

Syfte

2 § Syftet med statsbidrag enligt denna förordning är att stödja att människor organiserar sig för vistelse i naturen och utövande av friluftsliv med allemansrätten som grund samt att ge alla människor möjlighet att genom friluftsliv få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om naturen och miljön.

Definitioner

3 § I denna förordning avses med

bidrag: statsbidrag som ges enligt denna förordning,

bidragsår: tiden från och med den 1 januari till och med den 31 december,

friluftsliv: vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling,

friluftorganisation: en ideell organisation där huvudändamålet för organisationens verksamhet eller ändamålet för en väsentlig del av verksamheten är att bedriva eller främja ett långsiktigt hållbart friluftsliv, organisationsbidrag: bidrag som ges i förhållande till orga-

nisationens medlemsantal och aktivitetsnivå, och verksamhetsbidrag: bidrag som ges till stöd för en specifik verksamhet efter särskild prövning och är förenat med resultatkrav.

Krav på en organisation som söker bidrag

4 § Bidrag får ges endast till en organisation som

1. är en friluftorganisation,
2. är riksomfattande med
 - a) ett lokalt eller regionalt förankrat föreningsliv i minst tio län, eller
 - b) bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt,
3. har bedrivit verksamhet under minst tre år före ansökan om bidrag,
4. är självständig och demokratiskt uppbyggd,
5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering, och
6. i fråga om medlemskap är öppen för alla människor.

5 § För att få bidrag krävs att friluftorganisationen

1. värnar det enkla, naturnära och långsiktigt hållbara friluftslivet,
2. främjar hälsa och goda möjligheter att utöva friluftsliv,
3. främjar ett tryggt och säkert friluftsliv,
4. bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse för motion och friluftsliv, eller
5. verkar för ökad kunskap om och hänsyn till natur- och kulturmiljön samt allemansrätten.

6 § Bidrag får också ges till en sådan friluftorganisation som uppfyller kraven i 4 § 4 och 5 och där medlemmarna i organisationen till övervägande delen utgörs av sådana friluftorganisationer som uppfyller kraven i 4 § och något av kraven i 5 §.

Ansökan om bidrag

7 § En ansökan om bidrag ska göras skriftligen och ska ha kommit in till Svenskt Friluftsliv senast den 30 september året före det bidragsår som bidrag söks för eller vid den senare tidpunkt som Svenskt Friluftsliv bestämmer.

Den som söker bidrag ska lämna de uppgifter och handlingar som Svenskt Friluftsliv anser krävs för prövning av ansökan.

Beslut om bidrag

8 § Svenskt Friluftsliv prövar frågor om bidrag enligt denna förordning.

9 § Bidrag ges som organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag får dock inte ges till den som har fått ett annat statligt organisationsbidrag för samma bidragsår.

10 § Bidrag får inte ges till den som

1. har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, eller
2. är i likvidation eller försatt i konkurs.

11 § Ett beslut om bidrag ska avse ett visst bidragsår. Bidrag ges i mån av tillgång på medel och betalas ut i förskott med högst en fjärdedel per kvartal.

12 § Av ett beslut om verksamhetsbidrag ska det framgå vilket resultat som bidraget är avsett för.

Redovisning

13 § Den som har fått ett bidrag ska göra en ekonomisk redovisning av bidragsmedlen och redovisa vad bidraget har använts till. Om bidraget är ett verksamhetsbidrag, ska redovisningen också innehålla en redogörelse för hur det resultat som bidraget var avsett för har nåtts. Redovisningen ska i övrigt innehålla uppgifter som Svenskt Friluftsliv behöver för uppföljning.

Till redovisningen ska det bifogas ett intyg från organisationens revisor. Av intyget ska det framgå att revisorn har granskat redovisningen. Intyget ska också innehålla revisorns redogörelse för de iakttagelser som revisorn har gjort. Om bidraget uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska revisorn vara en auktoriserad eller godkänd revisor.

Redovisningen och revisorns intyg ska lämnas till Svenskt Friluftsliv senast den 1 april året efter det år då bidraget betalades ut.

14 § Svenskt Friluftsliv ska i sin årsredovisning göra en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål.

15 § Naturvårdsverket ska senast den 31 maj varje år lämna en sammanfattande redogörelse till regeringen för vad bidragen har använts till och en bedömning av i vilken utsträckning som ändamålen med bidragen har nåtts samt, om det är möjligt, en bedömning av de samlade bidragens effekter i förhållande till syftet med bidragen.

16 § Svenskt Friluftsliv ska ge Naturvårdsverket det underlag som verket behöver för redogörelsen enligt 15 §.

Återbetalning och återkrav

17 § Den som har fått ett bidrag är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har getts felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget inte används för det ändamål som det har getts för,
3. mottagaren inte lämnar en sådan redovisning som avses i 13 §, eller
4. bidraget av något annat skäl har getts felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

18 § Om den som fått ett bidrag är återbetalningsskyldig enligt 17 §, ska Svenskt Friluftsliv besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Förvaltningslagens tillämpning

19 § I ärenden enligt denna förordning tillämpas förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser i

- 11 och 12 §§ om jäv,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 20 § om motivering av beslut, och
- 21 § om underrättelse av beslut.

Överklagande

20 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser 2010:2008

1. Denna förordning träder i kraft den 11 januari 2011, då förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftorganisationer ska upphöra att gälla.

2. Ärenden som har inletts hos Naturvårdsverket enligt den upphävda förordningen ska slutföras av Svenskt Friluftsliv enligt den nya förordningen.

3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande i fråga om bidrag som har getts före ikraftträdandet.

4. Redovisningen enligt 15 § ska göras första gången år 2012.

1.5 Lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv

1 § Svenskt Friluftsliv prövar frågor om fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer i enlighet med vad regeringen bestämmer.

1.6 Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt

1 § Om det finns medel får stöd ges enligt denna förordning till lokala vattenvårdsprojekt som genomförs

1. av en kommun eller en ideell sammanslutning,
2. i samverkan mellan kommuner eller mellan ideella sammanslutningar, eller

3. i samverkan mellan kommuner och ideella sammanslutningar.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

Stödberättigande åtgärder

2 § Stöd får ges till vattenvårdsprojekt i de delar som avser

1. framtagande av planer för och genomförande av sådana kostnadseffektiva åtgärder som bidrar till minskade mängder av fosfor eller kväve i Östersjön eller Västerhavet,

2. åtgärder för hantering av fritidsbåtsbottnar som syftar till att minimera spridning av miljöfarliga ämnen till vattenmiljön, eller

3. uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder enligt 1 och 2.

3 § Stöd får inte ges till åtgärder

1. som har påbörjats innan länsstyrelsen har beslutat att ge stöd,

2. som följer av skyldighet i lag eller annan författning, eller

3. i den omfattning stöd för åtgärden har getts enligt någon annan författning.

Stödets storlek

4 § Stödet får avse högst 50 procent av kostnaden för projektets stödberättigande åtgärder.

Ansökan om stöd

5 § En ansökan om stöd ska innehålla uppgifter om

1. vilken eller vilka kommuner eller ideella sammanslutningar som ansöker om stödet och vilka andra som deltar i eller ger finansiering till projektet,

2. det vattenvårdsprojekt som ska genomföras,

3. vilka resultat som avses att uppnås på kort och lång sikt och vilka åtgärder och metoder som ska användas för att nå resultaten och för att kontrollera att resultaten nås,

4. hur effektivt projektet bidrar till minskade mängder av fosfor eller kväve i Östersjön eller Västerhavet, om ansökan avser stöd enligt 2 § 1,

5. en tidsplan för åtgärderna,

6. beräknade kostnader för de åtgärder som är stödberättigande och hur stor andel av dessa kostnader som stödet är avsett att omfatta, och

7. i vilken omfattning stöd för samma åtgärder har sökts eller getts enligt någon annan författning.

Prövning av ansökan

6 § Frågor om stöd enligt denna förordning prövas av länsstyrelsen i det län där vattenvårdsprojektet huvudsakligen är avsett att genomföras.

7 § När länsstyrelsen prövar en ansökan om stöd enligt 2 § 1 ska den särskilt beakta hur väl åtgärden med hänsyn till totalkostnaden bidrar till minskade mängder av fosfor eller kväve i Östersjön eller Västerhavet, och

1. bidrar till att öka vattnets uppehållstid i vattensystemen,

2. minskar utsläpp av växthusgaser, eller

3. förbättrar förutsättningarna för biologisk mångfald.

Om länsstyrelsen prövar konkurrerande ansökningar enligt 2 § 1 och finner att åtgärderna i de olika ansökningarna bidrar på likvärdiga sätt till minskade mängder av fosfor eller kväve i Östersjön eller Västerhavet ska stödet ges till det projekt som bäst uppfyller kraven i första stycket 1, 2, eller 3.

Preliminärt beslut om stöd

8 § Om länsstyrelsen beslutar att ge stöd till ett vattenvårdsprojekt ska den preliminärt bestämma stödets storlek och besluta om utbetalning av högst 75 procent av stödet. Om stödet gäller ett flerårigt projekt ska utbetalningen av stödet fördelas över åren. Länsstyrelsen får förena ett beslut med de villkor som behövs med hänsyn till stödets syfte.

Rapportering

9 § Den som har fått stöd ska varje år i en delrapport till länsstyrelsen redovisa

1. hur tidsplanen för projektets åtgärder har följts,
2. hur villkoren i stödbeslutet har uppfyllts,
3. vilka resultat som åtgärderna har medfört på kort sikt, och
4. hur projektet fortsättningsvis är avsett att bedrivas och följas upp.

10 § Den som har fått stöd ska efter att projektet har genomförts i en slutrapport till länsstyrelsen redovisa

1. vilka resultat som åtgärderna har medfört,
2. hur effektivt åtgärder enligt 2 § 1 bidrar till minskade mängder av fosfor eller kväve i Östersjön eller Västerhavet,
3. hur villkoren i stödbeslutet har uppfyllts,
4. kostnaden för varje åtgärd som omfattas av projektet, och
5. hur den återstående uppföljningen och utvärderingen av projektet är avsedd att genomföras.

Slutligt beslut om stöd

11 § När ett projekt har slutrapporterats ska länsstyrelsen slutligt bestämma stödets storlek och besluta om slutlig utbetalning.

Uppföljning och information

12 § Länsstyrelsen ska fortlöpande följa utvecklingen i länet i fråga om de vattenvårdsprojekt som har getts stöd enligt denna förordning.

Länsstyrelsen ska till Havs- och vattenmyndigheten rapportera preliminära och slutliga beslut om stöd.

Återbetalning och återkrav

13 § Mottagaren av ett utbetalt stöd enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. en åtgärd som omfattas av vattenvårdsprojektet i väsentliga avseenden avviker från villkor som avses i 8 §,

2. en åtgärd som omfattas av projektet inte har genomförts eller ändrats i något väsentligt avseende utan länsstyrelsens medgivande,

3. stödet har getts till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter,

4. sökanden har orsakat att stödet utbetalats med felaktigt belopp, eller

5. stödet av annat skäl har utbetalats med felaktigt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta.

14 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 13 §, får länsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet.

Bemyndigande

15 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

1. stödberättigande åtgärder enligt 2 §, och

2. vad som krävs av en ansökan enligt 5 § och rapporter enligt 9, 10 och 12 §§. Förordning (2011:638).

Överklagande

16 § Länsstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

1.7 Viltskadeförordningen (2001:724)

Allmän bestämmelse

1 § I mån av tillgång på medel lämnas bidrag av statsmedel för åtgärder för att förebygga skada av vilt och för att ersätta skada av vilt i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.

Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skada på ren

2 § Bidrag enligt 3 § och ersättning enligt 4 § lämnas till åtgärder och för skador inom en samebys betesområde i Sverige och inom de områden i Norge som disponeras av svenska samebyar med stöd av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning.

3 § Sametinget får till en sameby lämna bidrag till åtgärder för att förebygga att varg, björn, järv, lo eller kungsörn orsakar skador på renar. Bidrag får lämnas endast efter ansökan och för åtgärder som normalt inte ingår i renskötseln.

4 § Sametinget lämnar ersättning för skador på ren som orsakas av varg, björn, järv, lo eller kungsörn. Ersättningen ska utan ansökan betalas ut till en sameby utom i de fall som avses i 10 §.

5 § Ersättning för skador som orsakas av varg, järv och lo lämnas på grundval av antalet föryngringar eller regelbunden eller tillfällig förekomst av respektive rovdjursart inom samebyns betesområde. Ersättning för skador som orsakas av björn och kungsörn lämnas om arterna förekommer inom en samebys betesområde.

6 § Efter förslag av Sametinget beslutar regeringen med vilket belopp ersättning ska lämnas till samebyarna för

1. varje föryngring av varg, järv och lo inom en samebys betesområde och

2. regelbunden eller tillfällig förekomst av varg, järv och lo.

Efter förslag av Sametinget beslutar regeringen med vilket totalt belopp ersättning ska lämnas för skador som björn och kungsörn orsakar på renar.

Ersättningen enligt andra stycket fördelas mellan de ersättningsberättigade samebyarna i förhållande till betesområdenas areal.

7 § Ersättningsbeloppen enligt 6 § första stycket beräknas med ledning av

1. medelslaktvärdet på en ren med tillägg för honrenarnas produktionsvärde,
2. uppskattningar av hur många renar som dödas av respektive rovdjursart,
3. uppskattningar av i vilken utsträckning kalvar respektive vuxna renar dödas av respektive rovdjursart och
4. det merarbete som angrepp av respektive rovdjursart orsakar.

Det totala ersättningsbeloppet för skador som björn och kungsörn orsakar på renar beräknas med ledning av förhållandena i första stycket.

8 § Har upphävts genom förordning (2009:1264).

9 § Sametingets beslut om ersättning till en sameby ska grunda sig på resultatet av undersökningarna enligt 8 § andra stycket förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Förekomst av varg, björn, järv, lo eller kungsörn som inte konstaterats av länsstyrelsen ger rätt till ersättning endast om det finns särskilda skäl och förekomsten kan anses styrkt. Innan ersättning lämnas i sådana fall ska länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig.

10 § Om ett eller flera rovdjur av samma art under en begränsad tidsperiod och inom ett begränsat område dödar eller skadar stort antal renar lämnar Sametinget efter ansökan ersättning för skadorna till ägaren av de dödade renarna. Ersättningen beräknas utifrån renarnas slaktvärde med tillägg för honrenarnas produktionsvärde. Ersättning får också lämnas för det merarbete som kan styrkas.

Ersättningen får lämnas endast om skadorna har besiktats av länsstyrelsen.

Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skada på annat än ren

11 § Länsstyrelsen får lämna bidrag till åtgärder för att förebygga skada av vilt på annat än ren.

Länsstyrelsen får lämna ersättning för skada av vilt på annat än ren om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv ska svara för de kostnader som skadan föranleder.

Vid prövningen enligt första och andra stycket ska det särskilt beaktas om viltet får jagas, skadans omfattning samt möjligheten att genomföra en effektiv skydds jakt eller andra skadeförebyggande åtgärder.

12 § Länsstyrelsen får efter ansökan lämna ersättning om en person dödats eller skadats av björn, om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv ska svara för de kostnader som skadan föranleder.

Bemyndiganden

13 § Naturvårdsverket, eller Sametinget när det gäller rennäringen, får meddela föreskrifter om bidrag och ersättningar.

Överklagande

14 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Sametingets beslut enligt denna förordning får överklagas. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas utom när det gäller beslut enligt 12 §.

Övergångsbestämmelser

2001:724

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002. Bestämmelserna i 29 a § jaktförordningen (1987:905) gäller fortfarande för bidrag och ersättningar för tiden före ikraftträdandet.

1.8 Förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag

1 § Enligt denna förordning kan i mån av tillgång på medel lämnas statsbidrag till kalkning och till biologisk återställning i kalkade vatten.

2 § Med kalkning avses i förordningen sådan spridning av kalk eller annat ämne, kalkfällning eller annan åtgärd som kan motverka försurning av sjöar och vattendrag. Med biologisk återställning i kalkade vatten avses sådan åtgärd som gör det möjligt för växt- eller djurarter som har försvunnit på grund av försurningen att återkomma.

3 § Bidrag får lämnas för inköp, transport och spridning av kalk eller annat ämne, för annan åtgärd som avses i 2 § och för sådana utredningar eller undersökningar i samband med kalkning eller biologisk återställning i kalkade vatten som prövningsmyndigheten anser nödvändiga.

4 § Bidrag får lämnas med högst 85 procent av de kostnader som prövningsmyndigheten godkänner, om det inte finns särskilda skäl som föranleder annat.

5 § Vid prövningen av frågor om bidrag skall hänsyn tas till vattenområdets betydelse från natur- och miljövårdssynpunkt, för fisket eller för vattenförsörjningen.

6 § Har kalkning eller biologisk återställning i kalkade vatten påbörjats utan särskilt medgivande innan bidragsfrågan har avgjorts, får bidrag lämnas endast om det finns särskilda skäl.

7 § Frågor om bidrag prövas av länsstyrelsen.

Om länsstyrelsen anser att bidrag bör lämnas med mer än 85 procent av kostnaderna, ska ärendet överlämnas till Havs- och vattenmyndigheten, som ska pröva frågan.

8 § I ärenden om bidrag ska yttrande inhämtas från kommunen, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Länsstyrelsen ska med eget yttrande till Havs- och vattenmyndigheten överlämna de ärenden som enligt 7 § andra stycket ska prövas av den myndigheten.

9 § I beslut genom vilka bidrag beviljas **skall** ställas upp som villkor att sökanden

1. inom viss tid påbörjar och slutför kalkningen,
2. underkastar sig den kontroll i fråga om arbetets utförande som länsstyrelsen bestämmer,
3. iakttar de villkor i övrigt som länsstyrelsen bestämmer.

10 § Länsstyrelsen får upphäva ett beslut om bidrag och, i fråga om ett bidrag som har lämnats ut, kräva att det helt eller delvis betalas tillbaka, om bidraget har beviljats på grund av någon oriktig uppgift från bidragstagaren eller denne bryter mot något villkor för bidraget.

11 § Havs- och vattenmyndigheten får i fråga om kalkningsverksamheten meddela föreskrifter om planering, genomförande samt uppföljning av kemiska och biologiska effekter.

11 a § Havs- och vattenmyndigheten ska senast fyra veckor efter ett beslut om kalkningsmedlens fördelning lämna en redovisning till regeringen av hur medlen fördelats, grunderna för fördelningen och kalkningsverksamhetens utveckling på nationell och regional nivå i förhållande till försurningsutvecklingen i sjöar och vattendrag.

12 § Länsstyrelsens beslut enligt denna förordning och Havs- och vattenmyndighetens beslut enligt 7 § andra stycket får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser 1991:1292

Denna förordning träder i kraft den 1 november 1991. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden enligt 7 § andra stycket som har överlämnats till regeringen före ikraftträdandet och i fråga om överklagande av beslut som dessförinnan har meddelats av länsstyrelsen.

1.9 Förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården

1 § Statsbidrag får i mån av tillgång på medel lämnas enligt denna förordning till åtgärder som främjar fiskevården, främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska.

2 § Bidrag får inte lämnas, om en åtgärd har påbörjats utan särskilt medgivande innan frågan om bidrag har avgjorts.

3 § Bidrag får lämnas till kostnader för

1. bildande eller ombildande av fiskevårdsområden,
2. fisketillsyn,
3. utsättning av fisk,
4. insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

Bidrag enligt första stycket 1 får avse arvode till förrättningsman, kostnader för fiskerättsförteckning, kungörelsekostnader och andra kallelsekostnader. Om det finns särskilda skäl får bidrag också lämnas för andra kostnader.

4 § Bidrag lämnas med högst 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden. Om det finns särskilda skäl får bidrag lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden.

4 a § Den myndighet som har beslutat om ett bidrag får besluta att ett beviljat stöd helt eller delvis inte ska betalas ut om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

5 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, eller
2. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

5 a § Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 5 §, ska den myndighet som beslutat om bidraget besluta att helt eller

delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

6 § Frågor om bidrag prövas av Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten får till länsstyrelsen överlämna uppgiften att pröva frågor om bidrag.

7 § Länsstyrelsens beslut enligt denna förordning får överklagas till Havs- och vattenmyndigheten.

7 a § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än Havs- och vattenmyndighetens beslut att inte betala ut stöd enligt 4 a § och Havs- och vattenmyndighetens beslut i ett överklagat ärende som avser länsstyrelsens beslut att inte betala ut stöd enligt 4 a § får dock inte överklagas.

8 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Övergångsbestämmelser 1998:1343

Denna förordning träder i kraft den 1 december 1998. Genom förordningen upphävs förordningen (1985:145) om statsbidrag till fritidsfisket inom vissa områden och förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfisket. Dessa föreskrifter gäller dock i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

Referenser till avsnitt 3 Miljöpolitikens organisering – en forskningsöversikt

- Arbetsmiljöverket 2011, Erfarenheter av styrmedel på miljöområdet, Rapport 2011:14.
- Beck, U, 1992, Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage.
- Björkdahl, C, 2005, Tillsynens effekter. En litteratursammanställning. Rapport till Tillsynsforum.
- Bredgaard, T, 2011, When government governs: closing the compliance gaps in Danish employment policies. International journal of PA oct 2011.
- Busch, P-O & Jörgens, H 2005, International patterns of environment policy change and governance, European environment 15, 80-101.
- Carter, N 2007, Politics of the environment. Cambridge University Press NY.
- Connelly, J och Smith, G och Benson, D och Saunders, C, 2012, Politics and the environment. From theory to practice.
- Davies, J. S., 2002, The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis, Public Administration, 80(2):301–322.
- Djelic, M-L. och Sahlin-Andersson, K., red., 2006. Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation. Cambridge University Press.
- Ds 1998:50, Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Duit, A (red), 2014, State and environment. The Comparative study of environmental governance. Cambridge: MIT.

- Florino, D, 2011, Explaining national environmental performance: approaches, evidence and implications. *Policy science* 44: 367-389.
- Gray, W & Shimshack, J 2011, Review of environmental economics and policy, vol. 5 issue 1 winter 2011.
- Grönlund, A. och Modell, S, 2006, Effektivitet och styrning i statliga myndigheter, Lund: Studentlitteratur.
- Heckscher, C & Donnellon, A (red), 1994, *The post-bureaucratic organization: new perspectives on organizational change*. London: Sage.
- Hood, C, 1995, The New Public Management in the 80's, a variation on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nr 2/3, s. 93-109.
- Hysing, Erik, 2010, Governing towards sustainability, Örebro studies in political science 27.
- Hysing, E, 2014, A Green star fading? A critical Assessment of Swedish Environmental Policy Change, *European Policy and Governance*, jan 2014.
- Jacobsson, B, 1984, Hur styrs förvaltningen?: myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken. Stockholm: EFI.
- Jacobsson, B och Sundström G (2006), Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik. Malmö: Liber.
- Jagers, S (red), 2005, Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem. Malmö: Liber.
- Jessop, B., 2002. Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. On-Line Paper: <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>.
- Johansson, V, 2006, Tillsyn och effektivitet. Umeå: Boréa.
- Johansson, V och Lindgren, L (red), 2013, Uppdrag offentlig granskning. Lund: Studentlitteratur.
- Jordan, A & Lenschow, A Policy Paper. Environmental policy Integration: A state of the art review, *European Policy and Governance*, april 2010.

- Jordan, A och Wurzel, R och Zito, A, 2010, Comparative conclusions - "new" environmental policy instruments: An evolution or a revolution in environmental policy? *Environmental politics*. 12:1, 201-224.
- Jänicke, M, 2005, Trendsetters in Environmental policy: the Character and role of Pioneer Countries, *European Environment* 15, 129-142.
- Kettl, D, 2003, *The transformation of governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Klerks, M, 2012, The effect of school inspections: a systematic review. Paper presented at the ORD, Wageningen, Netherlands.
- Lindberg, A-K, 2004, Metoder i kommunal och regional tillsyn. En inventering.
- Lindgren, L, 2008, *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L, 1971, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*, s. 125ff.
- Lundqvist, L, 2001, Implementation from above: The ecology of power in Sweden's environmental governance, *Governance* vol. 14 no 3 july 2001, 319-337.
- McNeill, J R, 2000, *An environmental history of the twentieth-century world. Something new under the sun*. New York: Norton and company.
- Munday, M och Roberts, A, 2014, Developing approaches to measuring and monitoring sustainable development in Wales: A review. *Regional studies*, Vol. 40:5, 535-544.
- Mörth, U, red. 2004. *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Edward Elgar.
- Naturvårdsverket rapport 5363. Stockholm: Naturvårdsverket.
- OECD Environmental performance review of Sweden: Assessment and recommendations.
- Rhodes, R. A. W, 1994. The hollowing out of the state. The Changing Nature of the Public Service in Britain, *Political Quarterly*, 65(2):138-151.
- Rhodes, R. A. W, 1996. The new governance: governing without government, *Political Studies*, 44(4):652-667.

- Rhodes, R. A. W., 1997. *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A. W., 2007. *Understanding Governance. Ten Years On*, *Organizational Studies*, 28(8):1243–1264.
- Pfeffer, J. och Salancik, G. R., 1978, *The External Control of Organizations*. Harper & Row Publisher.
- Pierre, J. och Peters, B. G., 2000, *Governance, Politics and the State*. Macmillan.
- Pierre, J och Sundström, G., 2009, *Samhällsstyrning i förändring*, Liber, Stockholm.
- Pollitt, C. och Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform: A Comparative Approach*. Oxford University Press.
- Quist, J (2009), *Komplex koordinering i Andersson, P och Solli, R (red), Offentlig sektor och komplexitet*. Lund: Studentlitteratur.
- RiR 2006:4, *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*.
- RRV 1996:10, *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.
- SOU 2004:100, *Tillsynsutredningen*.
- Statskontoret 2010, *Tänk till om tillsynen*.
- Steinberg, P och VanDeveer, S (red), 2012, *Comparative Environmental Politics. Theory, practice and prospects*. Cambridge: MIT press.
- Sundström, G, 2005, *Målstyrningen drar åt skogen Om government och governance i svensk skogspolitik*. SCORE rapport 2005:6.
- Sørensen, E, 2002. *Democratic Theory and Network Governance*, i *Administrative Theory and Practice*, 24(4):693–720.
- Sørensen, E, 2004. *Offentlig ledelse som meta-styrning av netværk*. Centre for Democratic Network Governance. Working Paper 2004:3.
- Sørensen, E, och Torfing, J., red., 2006. *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E, 2007. *Public Administration as Metagovernance*, i Gjelstrup, G. och Sørensen, E., red., *Public Administration in*

- Transition. Theory, Practice, Methodology. DJØF Publishing Copenhagen.
- Taylor, C & Pollard, S & Rocks, S & Angus, A, 2012, Selecting Policy instruments for better environmental regulation: a critique and future research agenda, European Policy and Governance, mars 2012.
- Tillväxtanalys, 2014, Effekter av miljöpolitiska styrmedel i skogsindustrin.
- Tosun, J, 2012, Policy Paper. Environmental monitoring and enforcement in Europe: A review of empirical research, European Policy and Governance, Feb 2012.
- Winter, S & May, P, 2001, Motivation for compliance with environmental regulations, Journal of policy analysis and management, vol. 20 no 4 675-698.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]

- Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]