

Systemanalysavdelningen
Enheten för policyanalys
Charlotte Billgren
016-544 21 22
charlotte.billgren@energimyndigheten.se

Miljödepartementet
Enheten för miljö kvalitet
103 33 Stockholm

Yttrande angående Miljömålen i nya perspektiv – betänkande av utredningen om miljömålssystemet, SOU 2009:83

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker;

- att de övergripande miljömålsfrågorna bör tas bort från systemet, att miljömålssystemet ska vara mer åtgärdsfokuserat och att delmål ersätts med etappmål,
- förslaget till en oberoende utvärdering, men föreslår en omformulering till riktad utvärdering av myndigheternas miljömålsarbete.

Energimyndigheten ifrågasätter;

- om miljömålssystemet blir mer effektivt och enklare genom utredningens förslag,
- förslaget till en permanent parlamentarisk beredning på grund av att detta skulle skapa än mer otydlighet kring ansvar i systemet och göra det mer komplext,
- om nuvarande miljömålsstruktur ska behållas och anser att regeringen bör överväga att begränsa antalet miljö kvalitetsmål,
- bedömningsgrunden när ett miljö kvalitetsmål kan anses vara uppfyllt. I vart fall bör det klargöras under vilka "förutsättningar" dessa kan anses vara uppfyllda.

Energimyndigheten avstyrker;

- det nya generationsmålets plats i systemet, då detta är en inriktning för allt miljöarbete och således är övergripande.

Energimyndighetens ställningstagande

Inledningsvis vill Energimyndigheten ifrågasätta om utredningen har fullgjort sitt uppdrag beträffande att förenkla och effektivisera miljömålssystemet. Alla nuvarande funktioner finns kvar och därutöver föreslås en permanent parlamentarisk kommitté som ska biträdas av ett kansli. Utredningen föreslår ingen ändring i antalet miljö kvalitetsmål. En avsevärd förenkling hade varit att

minska antalet mål som i dagsläget överlappar varandra. Energimyndigheten anser att det är viktigt att inte låsa fast sig vid invanda strukturer, utan att med jämna mellanrum genomföra en genomlysning. I annat fall är risken stor att resurser satsas på felaktiga grunder. Energimyndigheten rekommenderar därför regeringen att fortsatt överväga om antalet miljö kvalitetsmål kan minskas. Energimyndigheten är beredd att medverka i en sådan process.

Energimyndigheten är tveksam till nyttan av den parlamentariska beredningen. I vart fall borde den inte vara permanent utan tillkallas inför större revideringar och fördjupningar av miljöpolitiken. Då kan också den sittande regeringen ge den politiska riktlinjer i ljuset av de prioriteringar som behöver göras vid varje revidering. Detta ger möjlighet till ett mer dynamiskt regelverk till skillnad från nuvarande ordning där ansvaret för utvecklingen ligger på Miljömålsrådet självt, mot bakgrund av given instruktion. Energimyndigheten är därutöver tveksam till Miljömålsrådets roll som experter till beredningen. Det skulle sannolikt avsevärt förändra intresset att medverka i processen. Om regeringen väljer att tillkalla en beredning kan den bemannas med de experter och sakkunniga som kan anses behövas för beredningens ställningstagande.

Remissvaret i övrigt är strukturerat efter de frågor som Miljödepartementet efterfrågat svar på.

Kapitel 3 - Angående förslag till förändrad bedömningsgrund för måluppfyllelse samt förslagen om en reviderad målstruktur

Energimyndigheten delar utredningens slutsats om att "miljömålen ska vara ambitiösa och utmanande men att de inte bör vara omöjliga att nå". Energimyndigheten anser, i likhet med utredningen, att omöjliga mål leder till minskad trovärdighet och dessutom gör systemet svårarbetat. Av denna anledning har Energimyndigheten ingenting att erinra vad gäller omformuleringen av miljömålet Giftfri miljö.

Däremot anser Energimyndigheten att beskrivningen av hur förutsättningar för att nå målen inom en generation måste förtydligas ytterligare för att leda till en förenkling av systemet. Termen *förutsättningar* måste vara klart definierad för alla som arbetar inom miljömålssystemet, det måste finnas givna, mätbara och jämförbara metoder för att exempelvis jämföra förutsättningar år 2014 med förutsättningar år 2024. Energimyndigheten vill erinra om att ett likartat arbete påbörjades av miljömålsrådets sekretariat inför den första fördjupade utvärderingen. Vid den tidpunkten gick det inte att få en samsyn kring hur vissa miljö kvalitetsmål ska uttolkas. Energimyndigheten håller med utredningen om att förändringar tar tid och att det är viktigt att ha en helhetssyn kring vilka förutsättningar som miljöpolitiken ger, Energimyndigheten vill dock poängtera att detta gör behovet av uppföljning stort samt att det finns en farhåga att vissa åtgärdsinsatser senareläggs när "förutsättningar för" och "uppnådd" miljö kvalitet ges samma status i systemet.

Energimyndigheten delar utredningens slutsats att de tre övergripande miljömålsfrågorna bör utgå från systemet. Energimyndigheten anser att denna nivå främst har komplicerat systemet och skapat otydliga roller.

Energimyndigheten anser i likhet med utredningen att de 16 miljö kvalitetsmålen är heltäckande. Dock anser Energimyndigheten att även *färre* miljö kvalitetsmål skulle kunnat nå samma effekt. Skillnaderna mellan miljö kvalitetsmålen är stora och klargörande av dessa måls relationer till varandra och eventuella prioriteringsordning hade varit önskvärt. Utredningen skriver i sin bilagedel att flera alternativ övervägts. Energimyndigheten har svårt att utvärdera dessa alternativ då bara ett (med 8 miljö kvalitetsmål) redovisas. Därutöver finns internationellt andra indelningsgrunder och det finns andra länder som i likhet med Sverige infört någon form av miljö målsystem. Energimyndigheten anser det inte klarlagt att det skulle vara kostsamt att omformulera och minska antalet miljö mål. Flera gånger i utredningen nämns att mycket tid och resurser har lagts ner från flertalet aktörer för att förankra och kommunicera de 16 miljö kvalitetsmålen och att detta varit mycket svårt. Detta kan bland annat bero på att det är svårt att kommunicera så pass många mål som 16 och att det är otydligt vad som ingår i vilket mål. Energimyndigheten kommer inte till samma slutsats som utredningen, att tid skulle behöva tas från *åtgärdsarbetet* för att kunna minska antal mål. Energimyndigheten anser att det är viktigt att inte låsa fast sig vid invanda strukturer, utan att med jämna mellanrum genomföra en genomlysning i annat fall är risken stor att resurser satsas på felaktiga grunder. Energimyndigheten anser därför att åtgärdsarbetet skulle kunna bli *effektiva* med färre mål då samordningsvinster och synergier automatiskt skulle kunna medföra att kostnadseffektiva och miljömässiga åtgärdsinsatser genomförs.

I utredningen ges generationsmål för samhällsomställning en framskjuten plats. Energimyndigheten är tveksam till nyttan då det såväl i bedömningsgrunden som i miljö kvalitetsmålen talas om vad som ska vara uppnått inom en generation. Energimyndigheten ser förslaget för generationsmål snarare som mål för den totala miljö politiken, vilket naturligtvis är viktigt och eftersträvänsvärt, men varför detta ska tas in som en nivå mellan miljö kvalitetsmål och etappmål är inte klarlagt. Generationsmålet och dess strecksatser borde vara inkluderade i relevanta miljö kvalitetsmål. Generationsmålet tillför eventuellt en mer tvärvetenskaplig ansats och lyfter in den internationella nivån. Generationsmålet förefaller vara svårt att följa upp och utvärdera och dess funktion tydliggörs inte i systemet. Energimyndigheten föreslår en omskrivning av miljö kvalitetsmålen som skulle möjliggöra att den tvärvetenskapliga och internationella ansatsen lyfts in.

Förslaget att etappmål ska ersätta delmål anser Energimyndigheten är bra. Detta skulle kunna klargöra vad som behöver göras, och när, för att miljö kvalitetsmålen skulle kunna uppnås. Energimyndigheten stödjer även den flexibilitet som utredningen efterfrågar samt att etappmålen ska kunna vara målövergripande. Energimyndigheten anser att uppföljningen av etappmål bör särskiljas från juridiskt bindande mål som härrör från EU eller internationella överenskommelser. I dessa fall har Sverige åtagande om uppföljning och

utvärdering i särskild ordning. Inom Energimyndighetens ansvarsområde gäller detta bland annat klimat och energieffektiviseringsmål. Det vore rimligt att de utvärderingar som görs som en del av EU-rapportering eller motsvarande kan ligga till grund för den uppföljning som föreslås samordnas av Naturvårdsverket. Det skulle innebära en stor arbetsbesparing om sådant underlag enkom vidarebeordrades till Naturvårdsverket och därmed blev en del av miljömålsuppföljningen. Till exempel gäller detta den nationella handlingsplanen för energieffektivisering som ska lämnas in till Kommissionen 2011 och 2014.

Energimyndigheten instämmer i utredningens slutsatser kring regionala miljömål, att dessa även fortsättningsvis ska formuleras efter behov och med hänsyn till regionala förutsättningar.

Energimyndigheten anser det klokt att riksdagen beslutar över miljö kvalitetsmålen (och eventuellt generationsmål) för att skapa en bred förankring. Att etappmålen ska beslutas av regeringen kan möjligtvis göra att flexibiliteten blir större att ändra och tillföra etappmål, dock finns det en risk att den breda förankringen förloras. Detta gäller särskilt som etappmål kan ha stor ekonomisk betydelse för samhället. Om bred förankring ska finnas kring de regionala miljömålen bör dessa beslutas av länets regionala självstyrelse- eller samverkansorgan och inte enbart, som utredningen föreslås, i samråd med dessa.

Kapitel 6 – förslaget till parlamentarisk beredning

Utredningen föreslår att uppföljning av miljö kvalitetsmålen skiljs från utvecklingen av strategier och åtgärdsförslag. Uppföljningen skulle Naturvårdsverket ansvara för. Här har Energimyndigheten inget erinra, Energimyndigheten antar att uppföljningen kommer ske på ungefär samma sätt som i dagens system, men att eventuell effektivisering kan ske genom att övergripande ansvar läggs på en myndighet. Att de två funktionerna skiljs åt kan också bidra till att det faktiska åtgärdsarbetet tillmäts en större vikt.

Funktionen att utveckla strategier och åtgärdsförslag skulle, enligt utredningsförslag, hamna på en parlamentarisk beredning med arbetsgrupper, hit skulle även nuvarande Miljömålsråd knytas som experter.

Energimyndigheten anser att det är eftersträvansvärt med bred förankring kring det svenska miljöarbetet. Dock anser inte Energimyndigheten det klarlagt att en parlamentarisk beredning skulle skapa ytterligare politisk förankring än den som redan kan uppnås genom den ordinarie arbetsgången som leder till riksdagsbeslut. Energimyndigheten befarar att en parlamentarisk beredning, som både kan lägga uppdrag på myndigheter och tillkalla sig experter i arbetsgrupper, inte kommer klara av att kordinera sig med övrigt arbete på t ex regeringskansliet. Myndigheter får flertalet uppdrag från regeringskansliet varje år, dessutom tillkommer uppdrag som är EU-relaterade eller härstammar från andra internationella överenskommelser. Risken är att uppdrag som kommer från en parlamentarisk beredning, och inte är förankrade någon annanstans, komplicerar miljö myndigheternas arbete och snarare tar tid från åtgärdsarbete än stärker det.

Det måste vara ytterst noggrant vilken status uppdrag från en parlamentarisk beredning har, samt vara klarlagt att det finns resurser på de myndigheter som får uppdrag eller ska delta i arbetsgrupper.

Energimyndigheten uppfattar att den kritik som förekommit mot den senaste fördjupade utvärderingen framförallt beror på en bristande politisk prioritering av Miljömålsrådets arbete, vilket resulterat i en fördjupad utvärdering som inte förmått prioritera mellan olika mål och åtgärder. Miljömålsrådet har med utgångspunkt från de generella riktlinjerna i Naturvårdsverkets instruktion själv utformat sina arbetsprocesser inför varje fördjupad utvärdering. En mer kraftfull politisk prioritering kan åstadkommas genom att regeringskansliet, inför varje fördjupad utvärdering, utfärdar direktiv utifrån utvecklingen i omvärlden och utifrån politiska överväganden. Detta skulle kunna ske både till dagens Miljömålsråd eller en parlamentarisk beredning. Om regeringen väljer att tillkalla en parlamentarisk beredning önskas också en djupare förankring i riksdagen av de förslag som lämnas. Energimyndigheten uppfattar dock inte att detta vara det övergripande problemet med dagens situation utan mer bristen på politisk vägledning.

Energimyndigheten anser det av yttersta vikt att arbetet med strategier och åtgärdsarbete prioriteras i miljömålsarbetet. I dagens miljömålssystem har nästan all fokus varit på uppföljning. Att strategier, till skillnad från idag, är dynamiska och kan ändra innehåll vartefter behov föreligger anser Energimyndigheten positivt. Resurser ska läggas där de behövs. Det blir dock svårt för en parlamentarisk beredning att besluta var dessa resurser ska sättas in, risken blir överhängande att frågor hamnar mellan stolar eller skjuts på framtiden. Möjligtvis går detta att komma till rätta med, med hjälp av tydliga direktiv och kordinering med det arbete som redan sker bland annat på myndighetsnivå. I detta perspektiv skulle Miljömålsrådet få en viktig roll, som experter till beredningen, samtidigt skulle det vara svårt även för Miljömålsrådet att skapa total överblick.

Kapitel 6 – kommuner, företags och ideella organisationers delaktighet i miljömålssystemet

Energimyndigheten anser att det är av största vikt att engagera kommuner, näringsliv och ideella organisationer i miljöarbete. Kommuner arbetar på många håll väldigt aktivt med miljöarbete, och detsamma sker inom näringsliv. Ideella organisationer kan, per definition, vara miljöorganisationer. Energimyndigheten anser dock att alla aktörer inte behöver definieras inom samma system. Exempelvis bör inte företags arbete med miljöledningssystem ses som arbete inom miljömålssystemet, däremot ska näringslivet kompetens och breda kunskap tas till vara. En dialog är alltid nödvändig med dessa aktörer. Detta kan ske på många sätt, ett sätt är att ta in dessa aktörer som experter och rådfråga dem kring vilka åtgärder som behövs och var dessa kan sättas in. Inom industrin har detta bland annat skapat stora potentialer för energieffektivisering, och många fler exempel finns. Denna dialog bör ske såväl på nationell, regional som kommunal nivå. Enbart samråd inom miljömålsrådet eller i den parlamentariska beredningen

inom miljömålssystemet ger inte den tyngd som miljöarbetet behöver, dialogen måste hållas på flera nivåer. Miljömålssystemet kan vara en plattform, men flera plattformar behöver skapas för det praktiska arbetet. Miljömålssystemets främsta styrka ligger i dess funktion som målstyrning för statsförvaltningen.

Kapitel 7 – en oberoende utvärdering

Energimyndigheten är positiv till en oberoende utvärdering inom systemet. Formuleringen i förslaget lyder "Statskontoret gör riktade utvärderingar av dels styrmedel, dels myndighetens miljöarbete". Energimyndigheten skulle önska en precisering här, att det gäller myndigheters *miljömålsarbete*. Miljöarbete kan vara arbete med miljöledningssystem, och interna miljömål för verksamheten. På en myndighet som Energimyndigheten kan stora delar av verksamheten betecknas som miljöarbete, Energimyndigheten antar att det i detta fall inte är hela myndigheters verksamhetsområde som Statskontoret ska granska.

Energimyndigheten anser att vad gäller organisation och förvaltning inom miljömålssystemet är Statskontoret en lämplig myndighet att utföra den oberoende utvärderingen.

Det finns ett stort behov av utvärderingar av styrmedel, både kring vilka som behövs, hur de fungerar, vad de kostar och vilken effekt de har. Dessa utvärderingar måste ske kontinuerligt, och metoder för att göra detta måste uppbyggas. Det finns en mängd olika styrmedel; till exempel ekonomiska, administrativa, legala och informativa, en och samma metod kan inte användas för att utvärdera vartenda styrmedel inom miljöarbetet. Energimyndigheten befarar att utvärdering av styrmedel blir en för stor uppgift för Statskontoret att ensamt klara av, styrmedelsanalyser är inte heller Statskontorets främsta kompetensområde idag. Energimyndigheten anser dock att frågan är viktig, och inte bara inom miljömålsarbetet, och att det måste klargöras var ansvar för olika styrmedels funktion och effektivitet ligger. Utredningen poängterar att inte enbart ekonomisk kompetens behövs för utvärdering, utan även statsvetenskaplig. Energimyndigheten vill bredda detta synsätt och påpeka att i många fall krävs även en större tvärvetenskaplig kunskap som innefattar t ex även naturvetenskap och teknik, speciellt när det gäller utvärdering av styrmedel.

Specifika synpunkter

Internationella perspektivet



Energimyndigheten välkomnar att utredningen betonar det internationella perspektivet. Energimyndigheten tycker dock att det internationella perspektivet kan betonas på flertalet områden, inte enbart den svenska konsumtionens påverkan på den globala miljön, även om detta är en viktig fråga. Till exempel pågår mycket internationellt arbete inom energieffektivisering och havsmiljö.

Sektorsansvaret

Energimyndigheten ställer sig tveksam till att ändringen från sektorsansvar för "miljömålsarbete" till "miljöarbete" är förtydligande. Åtminstone inte om

"sektorsansvar för miljöarbete" enbart innebär ansvar inom miljömålssystemet (se s. 42). Energimyndigheten ser gärna att sektorsansvaret för miljöarbete är bredare än miljömålssystemet. För en sektorsmyndighet som arbetar tvärgående med en stor fråga som "energi" är allt arbete miljöarbete, även det som inte passar in i miljömålssystemets mallar. Energimyndigheten anser det dock inte nödvändigt, eller ens önskvärt, att all verksamhet inom myndigheten ska följas upp inom miljömålssystemet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Tomas Kåberger. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anneli Eriksson, Josephine Bahr Ljungdell, Zofia Lublin, Andres Muld, Anne Norstedt och Birgitta Palmberger, biträdande avdelningschefen Eija Österberg, verksjuristen Fredrik Selander handläggaren Charlotte Billgren samt enhetschefen Thomas Levander, den sistnämnde föredragande.


Tomas Kåberger
Thomas Levander

