

Miljömålsarbete – Styrning och uppföljning

En rapport från
forskningsprogrammet ENGO

Carl Dalhammar och Victoria Wibeck



SMHI

iiiee

Centrum för klimatpolitisk forskning rapportserie

Rapporter inom Centrum för klimatpolitisk forskning rapportserie har granskats av minst två seniora forskare för publicering.

Den här publikationen kan citeras som:

Dalhammar, Carl and Wibeck, Victoria. 2009. *Miljömålsarbete – Styrning och uppföljning. En rapport från forskningsprogrammet ENGO*. CSPR Report 09:02 Centre for Climate Science and Policy Research, Norrköping, Sweden.

Rapporten är tillgänglig på www.cspr.se/publications

Om författarna

Carl Dalhammar och Victoria Wibeck samarbetar i forskningsprogrammet Assessment of Environmental Goal Achievement under uncertainty (ENGO). Programmet är finansierat av Naturvårdsverket. Dr. Carl Dalhammar är verksam vid Internationella Miljöinstitutet, IIIIEE, Lunds universitet. Dr. Victoria Wibeck är verksam vid Centrum för klimatpolitisk forskning, CSPR, Linköpings universitet.

Mer information finns på www.iiiee.lu.se samt www.cspr.se.

Centrum för klimatpolitisk forskning

Centrum för klimatpolitisk forskning, CSPR, är ett samarbete mellan Linköpings universitet och SMHI. Genom tvärvetenskaplig forskning studeras konsekvenser av klimatförändringar samt åtgärder som kan minska utsläppen av växthusgaser och anpassa samhället till ett förändrat klimat. Ett effektivt klimatarbete förutsätter att klimatfrågan ses i sitt sammanhang med andra åtgärder för hållbar utveckling, därför bedrivs även forskning om närliggande miljöpåverkan och naturresursanvändning. Vår forskning inriktas på såväl nationella som regionala och globala förhållanden.

För mer information om vår forskning och andra publikationer se www.cspr.se

Adress

Linköping Universitet
Centrum för klimatpolitisk forskning
Institutionen för Tema
601 74 Norrköping

Telefon 011 36 33 47
Telefax 011 36 32 92
E-mail: cspr@tema.liu.se
www.cspr.se



Centrum för klimatpolitisk forskning

ISSN 1654-9112
ISBN 978-91-7393-661-3

INNEHÅLL

INNEHÅLL	2
FÖRORD	4
SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	8
1.1 RAPPORTENS SYFTE	8
1.2 DISPOSITION	8
2. DET SVENSKA MILJÖMÅLSARBETET	10
2.1 MILJÖMÅLSARBETETS ORGANISERING	10
3. MILJÖMÅLEN OCH MILJÖBALKEN: ATT STYRA MOT HÅLLBARHET	12
3.1 INTRODUKTION	12
3.2 MILJÖMÅLEN OCH MILJÖPOLITIKEN	14
3.2.1 MILJÖMÅLEN SOM STYRNINGSMODELL	14
3.2.2 CENTRAL STYRNING OCH DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE	16
3.2.3 STYRMEDEL FÖR ATT NÅ MÅLEN: BEHOVET AV RÄTTSLIGA INSTRUMENT	17
3.2.4 NÄRINGSLIVET OCH MILJÖMÅLEN	20
3.3 MILJÖLAGSTIFTNINGEN OCH MILJÖMÅLEN	21
3.3.1 EN HÅLLBAR RÄTTSDORDNING?	21
3.3.2 EN SYSTEMSYN?	23
3.3.3 MILJÖLAGSTIFTNINGEN OCH POLITIKEN	24
3.3.4 MILJÖMÅLEN OCH DE RÄTTSLIGA INSTRUMENTEN I MILJÖBALKEN	26
3.3.5 MILJÖMÅLEN OCH MILJÖKVALITETSNORMER	26
3.3.6 MILJÖMÅLEN I TILLSTÅNDSGIVNINGEN	30
3.3.7 TILLSYVEN	33
3.4 MILJÖKVALITETSMÅLEN I RÄTTSTILLÄMPNINGEN - VAD TYCKER ANVÄNDARNA?	35
3.5 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	41
4. UPPFÖLJNING AV MILJÖMÅLEN – VARFÖR? VAD? FÖR VEM? AV VEM?	48
4.1 INLEDNING	48
4.2 METOD OCH MATERIAL	48
4.3 VARFÖR FÖLJA UPP MILJÖMÅLSARBETET?	49
4.3.1 DET KONTROLLERANDE SYFTET	51
4.3.2 DET ENGAGERANDE SYFTET	52
4.3.3 DET FRAMÅTBlickANDE SYFTET	53
4.3.4 DET REFLEKTERANDE SYFTET	54
4.3.5 DET PRIORITERANDE SYFTET	54
4.3.6 DET EXPLORATIVA SYFTET	55
4.4 VAD SKA FÖLJAS UPP?	56
4.5 TILL VEM KOMMUNICERAS UPPFÖLJNINGSRISULTATEN?	57

4.6 AV VEM SKA OLIKA UPPFÖLJNINGSAKTIVITETER UTFÖRAS?	60
4.7 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	62
<u>5. DISKUSSION</u>	<u>66</u>
<u>REFERENSER</u>	<u>68</u>
<u>BILAGA 1.</u>	<u>76</u>
<u>BILAGA 2.</u>	<u>79</u>

FÖRORD

Denna rapport har framställts inom ramen för forskningsprogrammet ENGO (Assessment of environmental goal achievement under uncertainty), som pågick under år 2003-2008. Programmet finansierades av Naturvårdsverket. Rapporten syntetiserar resultat som framkommit i programmets två samhällsvetenskapliga projekt: ”Att möjliggöra kommunikation i bedömning av miljömålsuppfyllelse” samt ”Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: Synergieffekter och konflikter”.

Författarna till denna rapport har varit ansvariga för ovanstående projekt och har således också arbetat med syntesen. Vi vill uttrycka ett tack till våra medarbetare inom projekten som deltagit i arbetet med att framställa resultaten. Det gäller professor Gunilla Öberg, som var projektledare för kommunikationsprojektet under dess inledande fas, fil dr Madelaine Johansson, som skrivit sin doktorsavhandling inom ramen för ENGO:s kommunikationsprojekt, fil mag Anna Johansson och fil mag Therese Asplund, som under olika perioder varit projektanställda, samt de studenter som skrivit sina c-uppsatser och examensarbeten inom ramen för kommunikationsprojektet: Helga Ahl, Åsa Carlberg, Eva Gustafsson, Sara Hermansson, Anna Johansson, Maria Komnik Brolinsson, Carin Lindgren, Elin Mlakar, Martina Norberg, Sara Nordin, David Sjöberg, Camilla Ståhlberg, Emma Sundman och Pauline Tidholm. Tack också till Marianne Steneroth Sillén vid Institutionen för handelsrätt vid Lunds universitet, och Thomas Lindhqvist vid Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet.

Författarna har gemensamt ansvar för rapportens första, andra, och femte kapitel. Carl Dalhammar har varit huvudansvarig för kapitel 3 och Victoria Wibeck för kapitel 4. Ett tack går också till professor Per Milberg, projektledare för delprojektet ”Utvärdering av temporala förändringar i multivariata data och urvalsdesignens effektivitet”, som medverkade i arbetet med att genomföra den textanalys som presenteras i kapitel 4.

Under arbetets gång har en rad personer läst och kommenterat olika versioner av manuset. Tack till Anders Grimvall, programchef för ENGO, Per Milberg, SLU, Pirjo Körsén, Miljödepartementet samt Lena Hermansson, Catarina Johansson, Anna Nygren, Katarina Schough och Gunilla Skotnicka, Naturvårdsverket. Författarna ansvarar ensamma för rapportens innehåll.

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Den svenska riksdagen har som ambition att till år 2020 lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Därför antog riksdagen år 1999 femton nationella miljö kvalitetsmål som anger vilket miljö tillstånd som ska ha uppnåtts inom en generation. Miljömålssystemet har senare kompletterats med ett sextonde miljömål samt ett antal delmål som är tidssatta och mätbara.

I denna rapport analyseras och diskuteras det svenska miljömålssystemet, med avseende på såväl styrning som uppföljning. För det första diskuteras hur dagens miljölagstiftning, i första hand miljöbalken, kan användas för att genomdriva de 16 nationella miljömålen, och vilka hinder som finns. För det andra syftar rapporten till att belysa fyra grundläggande frågor i relation till miljömålsuppföljning och miljöövervakning: 1) Varför följa upp miljömålsarbetet? 2) Vad ska följas upp? 3) Till vem kommuniceras uppföljningsresultaten? 4) Av vem ska olika uppföljningsaktiviteter utföras?

Rapporten bygger på forskning inom två samhällsvetenskapliga projekt som ingått i det större forskningsprogrammet Enabling Goal Achievement under uncertainty (ENGO).

Miljömålen och lagstiftningen

Samtliga miljöpolitiska styrmedel kommer att behövas inom miljömålsarbetet, men det finns en utbredd besvikelse hos många aktörer när det gäller effektiviteten hos de ekonomiska och informativa styrmedlen. Vi kan konstatera att lagstiftningen och de styrmedel som regleras genom miljöbalken – såsom tillståndsgivning och tillsyn – kommer att ha en central roll i det framtida miljömålsarbetet; detta understryks av att fler och fler myndigheter jobbar med att integrera miljömålen i det lagstyrda arbetet.

Frågan är då om miljöbalken kan vara ett effektivt styrmedel för att uppnå miljömålen, vilket hävdats i miljömålspropositionerna. Detta har undersökts genom bl a litteraturstudier, analys av olika rättsfall, och intervjuer med olika aktörer. Projektet har framförallt fokuserat på miljömålets roll inom två rättsliga instrument: Tillstånd till miljöfarlig verksamhet (tillståndsgivning) och tillsyn enligt miljöbalken. Dessa styrmedel utgör ”ryggraden” i svensk miljöpolitik, och en integrering av miljömålsfrågor vid deras tillämpning har en stor potential att åstadkomma förändringar. Det finns också ett stort intresse bland olika tillstånds- och tillsynsmyndigheter att jobba mer ”miljömålsinriktat” i framtiden.

Vad gäller den mer övergripande frågan om miljömålssystemets ”mervärde”, dvs dess inverkan på det lagstyrda myndighetsarbetet, anser de flesta intervjuade att miljömålen i samverkan med andra faktorer - t ex de allmänna hänsynsreglerna och ny rättspraxis - bidragit till att föra miljöarbetet framåt, även om det är svårt att säga hur mycket varje enskild komponent bidragit med. Miljömålen i kombination med andra faktorer har haft stor betydelse för att man fokuserar på nya frågor inom tillståndsgivning och tillsyn, t ex transporter, energifrågor, och vissa kemikaliefrågor. Men samtidigt indikerar de intervjuer som gjorts att miljömålen i sig knappast kommer att ”revolutionera” miljöarbetet, dvs leda till stora förändringar, utan vägledning/riktlinjer/exempel från länsstyrelser eller centrala myndigheter,

t ex avseende hur man ska integrera miljömålen mer i tillsynen, eller riktlinjer om vilka miljömålsfrågor respektive åtgärder man bör fokusera på.

Ett flertal intervjuade påpekade att nuvarande skillnader i ambitionsnivå mellan olika myndigheter i första hand på hur man jobbar med miljömålen, utan främst på andra faktorer.

Miljödomstolarna hänvisar sällan till miljömålen i sina avgöranden, även om detta blivit vanligare under de senaste åren, och det är ofta svårt att avgöra vilken betydelse miljömålen haft för utgången i ett ärende. När det gäller tillståndsmål i miljöprövningsdelegationerna (MPD) kan vi konstatera att länsstyrelserna ligger på olika nivåer vad gäller hänvisningar till miljömål i tillstånds- och tillsynsärenden. Vid en analys av tillståndsärenden från MPD är det oftast svårt att se hur/om hänvisningen till målet påverkat utgången i målet, eller i första hand stärkt argumentationen. Några av de intervjuade menade dock att miljömål (både nationella och regionala) definitivt påverkat utgången i vissa ärenden.

Vi kan konstatera att det finns en stor osäkerhet angående vilken status miljömålen har och hur de kan/bör användas i myndighetsutövningen. Det troliga är att det inte kommer att utvecklas någon enhetlig praxis inom Sverige, utan att myndigheterna även fortsatt har skilda ambitionsnivåer och skilda metoder vad gäller genomdrivandet av miljömålen. Det kommer dock att bli vanligare att miljömålen förs in i tillståndsärenden, inte minst då de myndigheter som för det allmännas talan (oftast Naturvårdsverket eller länsstyrelserna) allt oftare för in miljömålen i ärendena. Vi kan också förvänta oss mer fokus på miljömålen inom tillsynen. Ett flertal hinder för en ökad integrering av miljömålen i det lagstyrda arbetet framkom under intervjuerna med olika aktörer. Dessa hinder inbegriper bristande resurser, brist på juridisk kompetens, och ett förhärskande ”juridiskt-formalistiskt” tankesätt vilket begränsar möjligheten till miljömålsbedömningar.

Flera intervjuade, innefattande personer från både industri och myndigheter, anser att den nuvarande tendensen är att stora industrier, främst de som anses ha en god ekonomisk utveckling, får ta en stor del av bördan vad gäller uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer i samband med tillståndsprocessen, eftersom de åtgärdsprogram (ÅP) för MKN som finns och berör andra samhällssektorer är ineffektiva. Bristerna i ÅP (och/eller dess genomförande) kompenseras därmed i tillståndsgivningen. Flera intervjuade tror att miljömålen kommer att förstärka denna tendens: om andra styrmedel inte leder till önskat resultat avseende miljömålen, så kommer det att bli mer tryck på tillverkande företag. Det finns all anledning att ta dessa farhågor på allvar, och de pekar på vikten av att diskutera ”bördefördelningen” mellan olika samhällssektorer i miljömålsarbetet, och utveckla styrmedel som effektivt reducerar miljöpåverkan från samtliga samhällssektorer.

I rapporten diskuteras ett antal möjliga sätt att förbättra integreringen av miljömål i myndighetsarbetet, bl a behovet av riktlinjer, och för- och nackdelarna med att hänvisa till miljömålen i miljöbalken.

Uppföljning och kommunikation

Analyserna har visat på vikten av att med jämna mellanrum återvända till grundläggande frågor under det pågående arbetet med att formulera och revidera mål, delmål och indikatorer för uppföljning. Även om basala frågor som rör miljömålsuppföljningens syfte, vad som ska följas upp, vilka aktörer som har ansvar för olika delar av uppföljningen samt vem som utgör

målgrupp för kommunikationsinsatser kontinuerligt diskuteras inom vissa delar av miljöadministrationen visar våra studier att svaren på frågorna är långt ifrån entydiga.

Vi drar slutsatsen att det är angeläget att tydliggöra vilka syften miljömålsuppföljningen ska svara mot – varför är uppföljningen viktig och vad förväntas den leda till? Kan flera syften uppnås samtidigt? Vid valet av indikatorer för uppföljning behövs en analys av vilka uppföljningssyften olika indikatorer kan fylla samt vilka målgrupper de riktar sig mot.

Studierna visar på olikheter i tolkning av mål och uppföljningsresultat bland olika grupper av aktörer. Vi menar att det är viktigt att så långt det är möjligt ta hänsyn till målgruppernas tolkningsramar och förförståelse i kommunikationen av uppföljningsresultat, samt att lägga fokus på kommunikation snarare än information, t ex genom att öka antalet fora för dialog mellan olika aktörer inom och utanför miljömålsadministrationen.

Analyserna visar på vikten av att tydliggöra roller och ansvarsfördelning inom miljömålssystemet, med särskilt fokus på frågor som rör dataanalys och kommunikation av uppföljningsresultat – hur bör rollfördelningen och kommunikationsvägarna se ut i relationen mellan aktörer som producerar och använder olika statistiska verktyg för uppföljning? Hur fördelas ansvaret för kommunikationsinsatser mellan beställare och utförare inom miljöövervakningen? Vem ansvarar för att kommunicera hur miljöövervakning och miljömålsuppföljning länkas till varandra?

Miljömålssystemets framtid

Studierna visar att miljömålssystemet har stor acceptans i miljöadministrationen. Det vore därför olyckligt att ”luckra upp” eller göra stora förändringar i miljömålssystemet inom en nära framtid. Däremot drar vi slutsatsen att det är viktigt att fortsätta ansträngningarna att synliggöra och integrera miljöfrågorna i alla samhällets sektorer genom ett sammanhållet miljömålssystem. Det behövs en öppen och tydlig diskussion kring hur en hierarkisk målstyrningsmodell kan samexistera med en ambition att arbeta med ”bred samverkan” och ”allas ansvar”. Vi menar också att det behövs ytterligare arbete för att göra miljömålen ännu mera kända bland grupper i samhället som inte aktivt arbetar med dem men som ändå förväntas ta ett ansvar för måluppfyllelsen.

1. Inledning

Den svenska riksdagen har som ambition att till år 2020 lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Det innebär att det svenska miljömålsarbetet, som pågått sedan år 1999, närmar sig halvtid.¹ Ett stort antal delmål ska vara uppnådda till år 2010, för att efterträdas av nya delmål fram till dess att de övergripande målen ska vara uppfyllda år 2020. Miljömålsrådets senaste utvärdering har visat att de åtgärder som hittills genomförts har haft effekt. För knappt hälften av miljömålen går utvecklingen åt rätt håll. Nio av målen bedöms dock som mycket svåra att nå i tid (Miljömålsrådet 2008). Inför det fortsatta arbetet är det viktigt att ytterligare reflektera över de insatser som redan genomförts och komma med eventuella förslag till förbättringar av det arbete som ligger framför. Fokus i denna rapport ligger framför allt på relationen mellan miljömålen och miljöbalken, samt på uppföljningen av måluppfyllelse.

1.1 Rapportens syfte

Rapporten syftar till att analysera och diskutera det svenska miljömålssystemet, med avseende på såväl genomförande som uppföljning. För det första diskuteras hur dagens miljölagstiftning, i första hand miljöbalken, kan användas för att genomdriva de 16 nationella miljömålen, och vilka hinder som finns. För det andra syftar rapporten till att belysa fyra grundläggande frågor i relation till miljömålsuppföljning och miljöövervakning: 1) Varför följa upp miljömålsarbetet? 2) Vad ska följas upp? 3) Till vem kommuniceras uppföljningsresultaten? 4) Av vem ska olika uppföljningsaktiviteter utföras?

Diskussionerna grundas i resultat från två av delprojekten inom forskningsprogrammet ENGO.² Dessa två projekt studerar olika aspekter av det svenska miljömålsarbetet från samhällsvetenskapliga perspektiv. Den del av rapporten som behandlar genomförande utgår från ett miljörettsligt-politiskt perspektiv, medan den del som rör uppföljning har sin grund i ett kommunikationsvetenskapligt perspektiv.

1.2 Disposition

Rapporten innehåller i det följande en kort bakgrund till det svenska miljömålssystemet (kapitel 2). Det tredje kapitlet fokuserar på genomförande, framför allt med avseende på två av de styrmedel som finns i miljöbalken: tillstånd till miljöfarlig verksamhet (och tillhörande villkor på bl a utsläpps begränsningar och försiktighetsmått) och tillsyn.

Kapitel tre redovisar en del erfarenheter från delprojektet *'Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: synergieffekter och konflikter'*. Kapitlet bygger på forskningsresultat vilka redovisats i projektets två huvudrapporter.

¹ Med undantag av målet Begränsad klimatpåverkan, som syftar till att uppnås år 2050.

² Forskningsprogrammet ENGO (Assessment of Environmental Goal Achievement under Uncertainty) finansierades av Naturvårdsverket under år 2003-2008. Programmet bestod av följande fem delprojekt: 1) Principer och mjukvara för att separera mänsklig påverkan och naturliga fluktuationer i miljödata; 2) Utvärdering av temporala förändringar i multivariata data och urvalsdesignens effektivitet; 3) Att möjliggöra kommunikation i bedömning av miljömåluppfyllelse; 4) The geography of ecological sustainability - spatially explicit assessment of the state of the environment; 5) Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: Synergieffekter och konflikter. Denna rapport diskuterar resultat från projekt 3 och 5.

Rapportens fjärde kapitel fokuserar på uppföljning av de svenska miljömålen . Kapitlet är en syntes av resultat som framkommit inom projektet '*Att möjliggöra kommunikation i bedömning av måluppfyllelse*'. Det diskuterar grundläggande frågor kring uppföljning med utgångspunkt i textanalys av regeringspropositioner samt i intervjudata.

Rapportens femte kapitel innehåller en gemensam diskussion.

2. Det svenska miljömålsarbetet

2.1 Miljömålsarbetets organisering

År 1999 fattade Sveriges riksdag beslut om att införa 15 nationella miljökvalitetsmål (se tabell 1). Dessa mål anger vilket miljötillstånd som ska ha uppnåtts inom en generation. Det övergripande målet för svensk miljöpolitik är att kunna lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta (Prop. 1997/98:145). År 2005 beslutade riksdagen att införa ett sextonde miljökvalitetsmål, ”Ett rikt växt-och djurliv” (Prop. 2004/05:150). Riksdagen har också fastställt ett antal nationella delmål, som anger vilken miljö kvalitet som ska vara uppnådd eller vilka förändringar som ska vara genomförda vid en viss tidpunkt för att de övergripande målen ska kunna nås inom utsatt tid (Prop. 2000/01:130). Delmålen är således ett sätt att precisera och konkretisera vägen till uppfyllelse av de övergripande miljökvalitetsmålen. Delmål ska vara konkreta, mätbara och uppföljningsbara på lång och kort sikt (Prop. 2000/01:130). Utöver de nationella delmålen formuleras delmål på såväl regional som lokal nivå.

Tabell 1. Sveriges sexton miljökvalitetsmål

SVERIGES SEXTON MILJÖKVALITETSMÅL			
1.	Begränsad klimatpåverkan	9.	Grundvatten av god kvalitet
2.	Frisk luft	10.	Hav i balans samt levande kust och skärgård
3.	Bara naturlig försurning	11.	Myllrande våtmarker
4.	Giftfri miljö	12.	Levande skogar
5.	Skyddande ozonskikt	13.	Ett rikt odlingslandskap
6.	Säker strålmiljö	14.	Storslagen fjällmiljö
7.	Ingen övergödning	15.	En god bebyggd miljö
8.	Levande sjöar och vattendrag	16.	Ett rikt växt- och djurliv

Svensk miljöpolitik bygger på principen att alla samhällssektorer har ett gemensamt ansvar för miljön – det så kallade sektorsansvaret. Detta har varit en viktig byggsten i svensk miljöpolitik under de senaste 20 åren och är ett sätt att hantera det faktum att miljöproblem inte kan lösas enbart av traditionella miljöaktörer (Miljömålsrådet 2008). Det svenska miljömålssystemet kännetecknas av sektorsansvar, och utgör därmed ett exempel på vad som i den internationella litteraturen kallas ”environmental policy integration” (se t ex Lenschow 2002, Lafferty & Hovden 2003, Nilsson & Eckerberg 2007). I praktiken innebär sektorsansvaret att alla statliga myndigheter har ett ansvar för att bidra till uppfyllelsen av miljömålen. Samtidigt är vissa myndigheter speciellt utpekade som ansvariga för specifika miljömål. Utöver detta har regeringen utsett Socialstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Boverket som ansvariga myndigheter för övergripande miljömålsfrågor som rör hälsa, kulturmiljö, fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader (Nilsson m fl 2007). Denna integration av miljömålsfrågor i en rad olika sektorer innebär att det ställs höga krav på att den horisontella kommunikationen fungerar väl (Hertin & Berkhout 2003).

Uppföljning av måluppfyllelse äger rum på flera olika skalnivåer. På den nationella skalan ansvarar olika statliga myndigheter för att utvärdera miljötillståndet och rapportera till Miljömålsrådet, som i sin tur rapporterar till beslutsfattare i riksdag och regering. Miljömålsrådet inrättades år 1999 för att samordna arbetet mellan olika myndigheter och se till att myndigheternas resurser används så effektivt som möjligt (www.miljomal.nu). Rådet har bland annat till uppgift att följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljökvalitetsmålen, rapportera till regeringen hur arbetet fortskrider och vilka behov av ytterligare insatser som föreligger samt att fördela medel till miljömålsuppföljning och miljöövervakning. Miljömålsrådet publicerar varje år en skriftlig rapport till regeringen som beskriver utvecklingen mot miljömålen. Vart fjärde år utkommer en djupare utvärdering som ligger till grund för regeringens miljömålsproposition.

På den regionala skalan ansvarar de 21 länsstyrelserna för att implementera och utvärdera åtgärder och måluppfyllelse på länsnivå. På regional nivå finns också en arbetsgrupp som arbetar med att identifiera och välja indikatorer som används för uppföljning inom länen, den så kallade "RUS-gruppen" (www.rus.lst.se).³

På lokal nivå pågick det så kallade "MINK-projektet"⁴ mellan år 2004 och 2006. Detta projekt syftade till att utveckla lokala indikatorer för miljömålsuppföljning inom kommunerna. Projektet leddes av Sveriges Kommuner och Landsting och resulterade i att 20 huvudindikatorer och 50 ytterligare indikatorer identifierades (<http://www.skl.se/artikel.asp?A=578&C=612&ArticleVersion=74>).

³ RUS står för Regionalt UppföljningsSystem.

⁴ MINK står för MiljöINDikatorer på Kommunal nivå.

3. Miljömålen och miljöbalken: att styra mot hållbarhet

3.1 Introduktion

Det brukar ibland sägas att det som främst skiljer en framgångsrik miljöpolitik från en mindre framgångsrik miljöpolitik handlar om genomdrivandet. Det är svårt nog att kontinuerligt mäta miljö kvalitet, att sätta upp mål och visioner för att genomföra förbättringar, och att fördela ansvaret för att mål nås. Men den svåraste delen rör genomförandet: införandet av relevanta och effektiva styrmedel. Utan effektiva styrmedel blir miljömålen bara önskemål.

Det har blivit allt vanligare att sätta upp miljömål som inte är bindande, inte minst inom den internationella miljöpolitiken. Exempelvis har det satts upp ett flertal mål som relaterar till energi- och klimatfrågor inom ramen för EU-samarbetet inom senare år (t ex rörande andel förnyelsebar energi, energieffektivitet, reducering av växthusgaser osv.). Av dessa är dock endast Kyoto-målen juridiskt bindande för EUs medlemsstater. Problemet är att mål som inte är formellt bindande ofta blir rent önsketänkande, och understryker att miljöpolitik ofta är ”symbolpolitik”. När mål inte infrias, eller rent av ignoreras, undergrävs miljöpolitikens trovärdighet.

Utgångspunkten för ett forskningsprojekt om miljömålen måste vara att miljömålen ska uppnås i enlighet med de visioner som satts upp. Detta är naturligtvis inte självklart, miljömålen kan också ses som en allmän utopisk vision, eller som ett sätt att skapa en ”nytändning” inom miljöadministrationen. Det ligger också ofta i politikens natur att lova mer än vad som kan levereras (se Emmelin och Lerman 2004). För närvarande finns också en oro ute i den svenska miljöadministrationen att svårigheten med att göra framsteg vad gäller vissa av miljö kvalitetsmålen gör att de ansvariga myndigheterna vill ändra retoriken, från att ”*miljöproblemen ska vara lösta inom en generation*”, till att vi ska ”*skapa förutsättningar för att lösa miljöproblemen*”. Det finns med andra ord en risk för att målen nedvärderas, från mål som vi *måste* sträva mot till en något lösare vision, något vi *borde* jobba med. Miljömålen kan ses som en beställning från riksdagen till regeringen (Tiefensee 2006). Om miljömålens ställning och status behöver omvärderas är det viktigt att detta är en del av en större utvärdering av miljöpolitiken, inte som en ”dold” strategi.

I ett internationellt och europeiskt perspektiv är Sverige relativt bra på ”genomförandedelen”. Vi har en resursstark miljöadministration, låg korruption, och en industri som förstår vikten av att jobba med miljöfrågor. Miljö kvalitetsmålen utgör dock en stor utmaning av flera skäl, bl a:

- Ett antal mål går inte att uppnå enbart genom svenska insatser, då de starkt påverkas av verksamheter i andra länder. De mest uppenbara exemplen på detta förhållande rör miljömålen Begränsad klimatpåverkan och Skyddande ozonskikt, men även när det gäller möjligheterna att nå målen relaterade till försurning, övergödning, och Hav i balans är Sverige starkt beroende av andra länder.
- För vissa mål och delmål kan Sverige visserligen vidta effektiva åtgärder men är förhindrade på internationella åtaganden, framförallt vårt medlemskap i Europeiska Unionen (EU). Detta gäller t ex miljömålet Giftfri miljö. Vi kan visserligen överväga att införa kraftfulla åtgärder för att öka kunskapen om kemikalier och begränsa dess

användning (i enlighet med delmålen), men EU-regelverket på kemikalieområdet är starkt harmoniserat vilket gör att utrymmet för nationella åtgärder är ytterst begränsat.

- En relevant fråga rör hur målen, som är mer eller mindre konkreta, ska genomdrivas på regional eller lokal nivå, eller av sektorsmyndigheter, genom införandet av lämpliga styrmedel eller genom att använda de olika instrumenten i miljöbalken. För att detta ska kunna genomföras krävs konkreta delmål, men oftast även regionala och lokala mål, som kan ligga till grund för olika åtgärder. En central fråga rör om olika sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner har *viljan, förmågan och resurserna* att genomdriva miljömålen. Det råder ofta förvirring angående vem som har ansvar för att målen nås, hur ansvarsfördelningen är mellan nationell/regional/lokal nivå, samt hur myndigheterna på ett effektivt sätt kan integrera målen i det dagliga arbetet. Här finns likheter mellan miljömålsarbetet och arbetet med andra styrmedel, t ex miljökrav i offentlig upphandling: det handlar mycket om att vilja och kunna för att någonting ska hända.

Detta kapitel redovisar en del erfarenheter från forskningsprojektet *'Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: synergieffekter och konflikter'*, och bygger på resultat vilka också redovisats i projektets två huvudrapporter.⁵ Projektet har syftat till att gå djupare in på frågan om hur dagens miljölagstiftning, i första hand miljöbalken, kan användas för att genomdriva de 16 nationella miljömålen, och vilka hinder som finns.

Projektet har framförallt fokuserat på miljömålen roll inom två rättsliga instrument: Tillstånd till miljöfarlig verksamhet (tillståndsgivning) och tillsyn enligt miljöbalken. Dessa styrmedel utgör ”ryggraden” i svensk miljöpolitik, och en integrering av miljömålsfrågor vid deras tillämpning har en stor potential att åstadkomma förändringar. Det finns också ett stort intresse bland olika tillstånds- och tillsynsmyndigheter att jobba mer ”miljömålsinriktat” i framtiden.

Inom projektet har tre huvudsakliga metoder använts:

- Litteraturstudier: Genomgång av relevant litteratur inom främst juridik och statsvetenskap, t ex rörande miljömålssystemet, politiska styrningsmodeller, och juridisk teori.
- Sedvanlig juridisk metod, dvs juridisk analys av rättskällor, litteratur, och relevanta avgöranden från miljödomstolar och andra myndigheter. Då miljömålen alltmer kommit att beaktas i ärenden som rör tillstånd till miljöfarlig verksamhet, har miljömålen roll i tillståndsärenden beaktats särskilt inom projektet.⁶ Relevanta tillståndsärenden har identifierats genom sökningar i databaser samt genom personliga kontakter med personal på olika myndigheter.

⁵ Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. Rapport inom forskningsprogrammet ENGO. Lund: IIIIEE/Lund University. ISBN 978-91-88902-43-6. ISSN 1650-1675; Dalhammar, C. (2009). *Miljökvalitetsmålen i rättstillämpningen – vad tycker användarna?* (kommande rapport, under peer-review).

⁶ I projektrapport 1 diskuteras några av de mest intressanta avgörandena från Miljööverdomstolen och de övriga miljödomstolarna. Projektrapport 2 innehåller exempel på miljömålshänvisningar i ärenden avgjorda på miljöprövningsdelegationer.

- Djupintervjuer med personer inom myndigheter och näringsliv. Då miljöbalkens roll i miljömålsarbetet till stor del kommer att bero på olika aktörers vilja och förmåga att använda balken i syfte att uppnå miljömålen har djupintervjuer använts för att undersöka olika aktörers erfarenheter, engagemang, attityder, och eventuella incitament att använda miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn.

Den första projektrapporten diskuterar bl a målstyrning inom miljöpolitiken och miljörettens roll i miljömålsarbetet, och analyserar befintlig rättspraxis.

Då vi kan konstatera att *miljöbalkens roll i miljömålsarbetet till stor del kommer att bero på olika aktörers vilja och förmåga att använda balken i syfte att uppnå miljömålen*, utgår den andra projektrapporten från ett ”användarperspektiv”, och syftar till att ge inblick i de problem som olika myndigheter ställs inför när de ska integrera miljömålsfrågor i det lagstyrda myndighetsarbetet, hur de ser på den fortsatta utvecklingen, deras behov av stöd i miljömålsarbetet m m.. I rapporten redogörs också för hur näringslivet ser på miljömålen och hur dessa kan respektive bör användas i det lagstyrda myndighetsarbetet. Studien fokuserar på styrmedlen tillståndsgivning och tillsyn. Studien bygger på djupintervjuer med personal på framförallt kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar, samt med företrädare för näringslivet. Mer detaljer om detta ges i avsnitt 3.4.

Detta kapitel diskuterar några av de mest centrala frågorna i projektet. För en mer utförlig diskussion inom respektive område hänvisas till projektrapporterna. Kapitlet är strukturerat enligt följande:

- Avsnitt 3.2 diskuterar miljömålen som styrningsmodell, ansvarsfrågor inom miljömålsarbetet, miljöbalken och andra miljöpolitiska styrmedel, och näringslivets roll i miljömålsarbetet.
- Avsnitt 3.3 diskuterar sambandet mellan miljömålen miljöbalken, bl a hur miljömålen kan beaktas vid myndighetsutövning under miljöbalken.
- Avsnitt 3.4 redogör för resultaten av intervjuundersökningen.
- Avsnitt 3.5 redogör för slutsatser och rekommendationer.

3.2 Miljömålen och miljöpolitiken

3.2.1 Miljömålen som styrningsmodell

Man kan se på miljömålssystemet som ett uttryck för den förvaltningstradition som brukar kallas målstyrning (”management by objectives”). Målstyrning kännetecknas av att ett önskvärt resultat och/eller beteende anges i mindre operationaliserade termer. Den målstyrde får tolka målbeskrivningar och själva hitta vägar att förverkliga målet/agera i målets riktning. Huruvida denna styrningsmodell är lämplig inom statlig förvaltning eller inte kan diskuteras (Rombach 1991; Svensson 1997). På miljöområdet i dagens Sverige samsas denna styrningsmodell med andra styrningsmodeller. Myndigheternas arbete styrs av lagar, budgettilldelning, regleringsbrev, och olika mål (t ex nationella, regionala, lokala, och myndighetsspecifika). Det har sagts att miljömålsarbetet inte uppfyller de grundläggande krav

som brukar ställas på effektiv målstyrning; tillämparen ska både förstå, vilja, och kunna genomföra beslutet/målet (Emmelin 2005).

Brister inom den svenska administrationen i förhållande till genomdrivandet av miljömålen inkluderar avsaknaden av effektiv kommunikation; hantering av konflikter mellan olika typer av mål; och konflikter mellan kortsiktiga politiska hänsynstaganden och det långsiktiga arbetet med ekologisk hållbarhet (Wibeck m fl. 2006). Det kanske största problemet är dock ägandeskapet: fördelningen av ansvar för genomförande och uppföljning av miljömålen är otydlig. Ansvaret är ofta uppdelat på flera nivåer, och många aktörer känner att de inte äger frågan, och är osäkra på vilket handlingsutrymme som finns. Konflikter uppstår då mellan kommunalt självstyre och ett centralt styrt målarbete (Johansson m fl. 2005).

Emmelin menar att miljömålen ofta kategoriseras som styrmedel, men att den styrande effekten starkt beror på att förhoppningarna om att myndigheter och företag ska använda målen infrias (Emmelin 2005). Annars blir miljömålen styrmedel enbart om de omvandlas till tvingande normer, under förutsättning att dessa genomdrivs.

En linje i kritiken invänder mot miljömålen ofta utopiska och ideologiska karaktär, den ofta icke-vetenskapliga formuleringen av målen och den retorik som använts (Emmelin 2005). Även delmålen ger upphov till vissa frågeställningar, t ex rörande vad naturen tål och vem som ska bedöma detta. Det vi kan säga är att de miljömål som är mer "vetenskapligt" grundade (i bemärkelsen att de identifierats i naturvetenskaplig forskning) i motsats till mer visionära/retoriska mål, torde tjäna som bättre vägledning vid beslutsfattande, än andra mål/delmål. De går att bryta ner till delmål och kan också i viss mån operationaliseras.

Emmelin menar att frågan rörande hur målen gäller har (minst) tre sidor: Hur ska målen och delmålen (precist) tolkas; hur skall man göra vid målkonflikter; och var gäller målen, geografiskt (rumsligt) sett (t ex avvägningen mellan nationellt och regionalt) (Emmelin 2005). Samtidigt bör man komma ihåg att liknande invändningar kan anföras gentemot i stort sett alla typer av strategier inom miljöpolitiken. T ex används ofta målkonflikter, styrmedelskonflikter och liknade som argument mot lagstiftning, eller som argument för avreglering, både av industrin och av akademiker. Men de mål- och styrmedelskonflikter som identifieras i teorin blir sällan så allvarliga i praktiken. T ex brukar problemet med överlappande styrmedel sällan leda till några större problem i praktiken, medan konflikten mellan olika miljöparametrar ofta kan lösas tekniskt (Dalhammar 2007).

Ett problem med miljömålsarbetet är att det verkar finnas en obalans mellan de resurser som satsas på indikatorer och uppföljning av miljö kvalitet, och de resurser som läggs på konkreta åtgärder. Emmelin och Lerman anför (Emmelin och Lerman 2004: 104-105):

” Miljömålsrådet redovisar ett omfattande arbete. Det görs planer, strategier och åtgärdsprogram inom olika sektorer och i regioner och kommuner.

...

Frågan är hur substantiell all denna aktivitet egentligen är. Verkligheten skapas inte av strategier. Den formas av investeringsbeslut, tillstånd för verksamheter, statliga bidrag, skatteregler osv. Leds dessa av strategierna eller av helt andra faktorer blir den intressanta empiriska frågan.

...

Kommunerna må använda sig av miljömålen i arbete med översiktsplaner, men ett stort antal av Sveriges kommuner bedriver inget översiktsplanearbete eller gör det på en pro formanivå.

En genomgång av miljökonsekvensbeskrivningar i ett stort antal kommunala detaljplaner visar en besvärande låg kvalitet. Miljömålen må vara nämnda i dokumenten men det sakliga underlaget för att avgöra om detaljplanen medverkar till eller motverkar att målet uppnås saknas i många, kanske de flesta fallen. De regionala tillväxtavtalen må ha innehållit en god del hållbarhetsretorik men ingenting tyder på att några konkreta miljökriterier använts vid fördelning av projektmedel som är det sätt på vilket avtalen omsätts i handling. Många kommuner har problem med tillväxt, avfolkning, glesbygdens service osv. som diffusa miljömål knappast får stå emot i konkreta beslutssituationer. Dessutom går det oftast att hitta något mål som man kan hävda att man arbetar mot. Hållbarhet kan i det enskilda fallet betyda ekonomisk eller social hållbarhet: "levande skärgård" utan hänvisning till något av delmålen kan ju betyda att man gör en ekonomisk satsning som ökar möjligheten för permanentboende t.ex. bostadsbyggande i ett attraktivt naturområde.

Miljömålen skall också brytas ned till regionala miljömål. Vid varje länsstyrelse tar miljömålsarbetet uppskattningsvis något årsverk samtidigt som den genomsnittliga länsstyrelsen saknar 11 årsarbetsverk för att sköta miljötillsynen. Frågan om miljömålsarbetet är långsiktigt strategiskt arbete eller en symbolpolitisk terapiverksamhet som drar resurser från det konkreta arbetet med att lösa verkliga miljöproblem förefaller viktig men i stort sett totalt undertryckt eller försummad."

Risken är att miljömålsarbetet, med sina storslagna ambitioner, och begränsade apparat för genomförande, blir "symbolpolitiskt". Ytterligare ett problem, som naturligtvis är svårt att bevisa rent empiriskt, är i vilken mån miljömålen tillför någonting rent konkret till myndigheternas miljöarbete. Hur ska man kunna se att miljömålen:

- 1) ändrade prioriteringarna;
- 2) ledde till åtgärder som inte hade vidtagits ändå, även om miljömålen inte funnits; och
- 3) ledde till en "positiv" förändring, t ex att miljömålsarbetet ledde till att mer kostnadseffektiva åtgärder vidtogs?

3.2.2 Central styrning och decentraliserat genomförande

Miljömålsarbetet följer ett vanligt mönster inom svensk administration: ansvaret för att genomföra miljömål delegeras neråt till sektorsmyndigheter, länsstyrelser, och kommuner, men ofta utan att dessa får stöd i form av de befogenheter, resurser och riktlinjer som behövs. Några exempel är:

- Möjligheten att utfärda regler är normalt sett förbehållen den centrala nivån. Detta blir väldigt tydligt när det gäller skatter och avgifter. När miljö kvalitetsnormer för luft överskrids är det mest verkningfulla åtgärderna oftast relaterade till transporter. Och de mest verkningfulla styrmedel som finns är vanligen ekonomiska: t ex vägavgifter eller liknande. Men dessa måste beslutas av riksdagen, vilket är en lång och ofta politiskt känslig process.
- Om det inte finns något intresse av att jobba med miljömålen på lokal och regional nivå, eller om miljömålen rent av motarbetas, så har den centrala nivån begränsade möjligheter att påverka detta. T ex har kommuner stort självbestämmande vad gäller

den fysiska planeringen, vilket innebär att de kan förhindra en för miljösituationen 'positiv' utveckling - t ex anläggandet av vindkraft (se Michanek och Söderholm 2006) - eller befrämja en 'negativ' utveckling (t ex tillåta mycket tung industriproduktion och tung vägtrafik inom ett visst område). Regeringen och länsstyrelserna har vissa, men begränsade, möjligheter att påverka den kommunala planeringen.

- Även när det gäller tillsyn och förelägganden finns det ofta begränsade möjligheter att jobba lokalt. Det finns begränsningar vad gäller kompetensen inom t ex tillsynen: kommuner har (med vissa undantag) bara tillsyn över verksamhet som klassas som miljöfarlig.⁷
- Riktlinjer behövs rörande bl a: vem äger frågan? Vad ska man göra? Vad kan man göra? Vad får man inte göra? I slutändan kommer då frågan om det egentligen finns bra incitament för att jobba aktivt med miljömålen.

Med andra ord: även om nationella, regionala och lokala mål sätts, så finns inte nödvändigtvis en rättslig möjlighet att genomdriva dem. Och det finns definitivt ingen skyldighet, åtminstone inte någon lagstadgad sådan.

3.2.3 Styrmedel för att nå målen: behovet av rättsliga instrument

Miljömålspropositionerna anger att miljömålen ska nås genom användningen av samtliga tillgängliga styrmedel, såväl tvingande lagstiftning som ekonomiska och informativa styrmedel. I de flesta fall kommer det att krävas en kombination av ekonomiska, tvingande, och informativa styrmedel, samt internationella förhandlingar, för att uppnå uppsatta miljömål.

Det har ibland anförts att den officiella linjen är – åtminstone underförstått – att miljömålen i första hand ska nås genom frivilliga initiativ, i andra hand genom olika typer av ekonomiska och informativa styrmedel, och endast i sista hand genom lagstiftningsåtgärder (Bengtsson 2005). Många offentliga aktörer verkar se miljömålsarbetet som ett "frivillighetsarbete". Med andra ord ska vissa uppgifter utföras i enlighet gällande lagstiftning, medan arbetet med miljömålen är en "ytterligare" uppgift. Denna inställning är förståelig, eftersom miljömålen a) inte är juridiskt bindande i sig, och b) ofta ses som ett kommuniceringsinstrument, som kan användas för kommunikation med företag och enskilda.

Det är förståeligt att myndigheter drar sig för att kommunicera miljömålen som någonting som kan vara förknippat med restriktioner, och föredrar att försöka använda dem på ett mer positivt/uppmuntrande sätt. Samtidigt kan det finnas en fara i att bara se miljömålen som en "extra-uppgift". Om målen ska förverkligas (i den mån det är praktiskt möjligt, i vissa fall krävs internationellt samarbete) måste alla tillgängliga verktyg – tvingande som frivilliga – användas.

⁷ Tolkningen av begreppet 'miljöfarlig verksamhet' i miljöbalkens (MB) 9:1 är av stor betydelse då kommunerna främst har möjlighet att utöva tillsyn över den verksamhet som faller in under detta begrepp (jmf MB 9:1 och 26 kap. MB). För en diskussion om detta se t ex Dalhammar, C. (2008). *Miljöbalken och miljömålen*, s 32-33, 51, 72, 78; Naturvårdsverket. (2004a). *Pröva eller inte pröva?* Rapport 5353, bl a s. 15, 22-23, 43-45, och bilaga 4.

Under senare år har diskursen inom miljöpolitiken också förordat marknadsbaserade och frivilliga lösningar, med en stark tro på skatter och avgifter, konsumentens roll, en ökad självreglering inom industrin (t ex genom införandet av miljöledningssystem och olika frivilliga åtaganden), samt mer samarbete mellan myndigheter och näringsliv. Denna diskurs är starkt påverkad av olika teoribildningar inom den samhällsvetenskapliga miljöforskningen, inte minst ekologisk modernisering (t ex Hajer 1995; Mol 2001) och de teorier som uppkommit inom "Governance"-forskningen (se t ex Mayntz 2006), vilka betonar nya angreppssätt och styrmedel, och behovet av nya styrelseformer som kompletterar de äldre, hierarkiska styrningsmodellerna.

Även om denna forskning har medfört många intressanta idéer är de föreslagna lösningarna ofta kontroversiella och inte alltid väl grundade i empiriska erfarenheter.⁸ Detta gäller i väldigt hög grad de styrmedel som förordas: effektiviteten hos de föreslagna lösningarna ifrågasätts i allt högre grad. De s k gröna skattereformerna inom Europa verkar ha stagnerat (t ex Deroubaix och Lévêque 2006; Beuermann och Santarius 2006; Albrecht 2006) och de flesta existerande ekonomiska styrmedel har begränsad (styrande) effekt även om det finns undantag inom t ex energi- och avfallsområdet (se t ex Markusson 2001; Nordic Council of Ministers 2001; Sterner 2002; Rennings m fl. 2003). Det finns många intressanta idéer om ekonomiskt värdesättande (och tillgodoräknande) av ekosystemtjänster (se t ex Kungliga skogs- och lantbruksakademien 2006) och en del av dessa idéer kommer eventuellt att omsättas i praktiken inom ramen för kommande internationella klimatavtal (t ex tillgodoräknande av skogar och våtmarker som kolsänkor), men steget är långt till en mer utbredd tillämpning.

Den mest oroande utvecklingen är att miljöskatter börjar ses som ett opålitligt styrmedel för att nå uppsatta mål. När skatterna sätts lågt blir den styrande effekten liten, vilket innebär att skatter inte ses som ett bra styrmedel i alla sammanhang (KPMG 2008). Men det stora problemet är inte styrmedlet i sig utan hur det appliceras.

Miljökrav vid offentlig upphandling har inte heller uppnått sin potential som styrmedel (se t ex Naturvårdsverket 2005; Regeringens skrivelse 2006/07:54; Lestander 2007), även om stora förhoppningar fortfarande knyts till detta styrmedel. Detsamma gäller miljökrav vid inköp inom näringslivet, där det också finns en stor potential att åstadkomma förändring (Leire, Mont m fl 2009). Frivilliga åtaganden av industrin och avtal mellan myndigheter och industri har också haft en begränsad effekt, och effektiviteten hos styrmedlen har ifrågasatts (OECD 2003; Dalhammar 2007). Informativa styrmedel har begränsad effektivitet, och kan endast påverka konsumenter under vissa förhållanden. Det har funnits en övertro på hushållens/konsumenternas roll inom miljöpolitiken, men insikten har växt under senare år att existerande attityder och strukturer i samhället skapar en "inlåsnings-effekt", där det blir svårt att förändra som enskild konsument/medborgare (Sanne 2006).

Sammantaget innebär ovanstående att tilltron till många nya styrmedel har minskat, och att fler och fler aktörer ser behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder i arbetet mot en hållbar utveckling (se t ex Finnish Ministry of the Environment 2006). Troligen kommer lagstiftningsåtgärder även fortsättningsvis att ha stor (eller rent av avgörande) betydelse för miljömålsarbetets effektivitet, inte minst då det oftast är mer politiskt kontroversiellt att införa kraftfulla ekonomiska styrmedel än lagstiftning (Hahn har visat varför i stort sett samtliga

⁸ Detta gäller naturligtvis inte för all forskning. Bland de forskare som förordar ekologisk modernisering finns ofta starkt skilda åsikter om vilka lösningar som är effektiva.

aktörer inom miljöpolitiken har anledning att föredra lagstiftning framför ekonomiska styrmedel, se Hahn 2000).

Detta betyder inte att tvingande regler är de bästa eller mest kostnadseffektiva instrumenten. För många av de aktiviteter som har stor påverkan på miljö kvaliteten – som transporter, energianvändning, produktion och konsumtion av livsmedel, och kemikalier – är det diffusa utsläpp som är det stora problemet, och därför är ekonomiska styrmedel ofta mest lämpade för att komma tillrätta med problemen. Men erfarenheten visar hur svårt det är att implementera ekonomiska styrmedel som är så pass ”kostsamma” för företag och individer att dessa ändrar sitt beteende.

Ofta verkar också de lösningar som förordas av departement och centrala myndigheter ligga i otakt med vad som pågår ute i miljöadministrationen. Exempelvis har flera propositioner tryckt på behovet av att jobba mer med hållbara energi- och transportsystem då dessa har stor påverkan för arbetet med ett flertal miljömål, och en ny strategi för detta har just utarbetats av ett antal centrala myndigheter (EET-strategin) (Banverket m fl. 2007). Den strategin nämner bara användning av miljöbalken som ett styrmedel vid två tillfällen. När det gäller fortsatt energi effektivisering av industrin föreslås (s. 34):

”Fortsatt utredning av möjligheterna till begränsad skattehöjning i kombination med i första hand ett utvidgat program för energieffektivisering (PFE) eller annan form av frivilliga avtal med inriktning mot bränsleanvändning samt i andra hand utvecklad tillämpning av miljöbalken eller direkta investeringsstöd inom ramen för ett nytt system för klimatinvesteringsstöd”.

Med andra ord ses en vidare tillämpning av miljöbalken som ett andra- eller tredjehandsalternativ. Problemet är att det finns en stor misstro gentemot effektiviteten hos PFE, ekonomiska styrmedel och frivilliga avtal inom delar av miljöadministrationen (Dalhammar 2007).⁹ Vidare jobbar ett flertal myndigheter med att få in energi- och transportfrågor inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten, och det har utarbetas modeller för miljömålsstyrd tillsyn. Transporter och energihushållning har börjat beaktas vid tillståndsgivning, medan tillsynsmyndigheterna har börjat jobba med energihushållning. En uttalad anledning till varför dessa frågor beaktas inom ramen för tillstånd har varit en utbredd åsikt om att andra styrmedel inte är effektiva (Dalhammar 2007). Den senaste utvecklingen verkar ge tvivelarna rätt: det finns få indikationer på att det styrmedelspaket som föreslås i EET-strategin kommer att implementeras, trots att ett flertal centrala myndigheter har enats om innehållet.

Sammanfattningsvis så bör alla styrmedel användas inom miljömålsarbetet, men det finns en ökande insikt om att de flesta styrmedel har haft relativt marginell effekt, och att det finns anledning att skilja visionerna från verkligheten. Lagstiftningen och de styrmedel som regleras genom miljöbalken – såsom tillståndsgivning och tillsyn – kommer att ha en central roll i miljömålsarbetet, vilket understryks av att fler och fler myndigheter jobbar med att integrera miljömålen i det lagstyrda arbetet.

⁹ Bl a har företag i ett flertal tillståndsärenden hävdad att de ska slippa villkor om energieffektivitet då de är med i PFE-systemet, medan myndigheter ofta uttryckt skepsis angående PFEs effektivitet. Se Dalhammar 2007, kap 9.

3.2.4 Näringslivet och miljömålen

En förhoppning har varit att näringslivet ska axla en del av miljömålsarbetet genom frivilliga åtgärder. En del företag jobbar också, åtminstone delvis, utifrån miljömålsstrukturen. Men det finns ett flertal anledningar till att miljömålen är svåra att integrera i näringslivets miljöarbete (Svenskt Näringsliv 2007; Arnfalk, Brorson och Thidell 2008):

- De är inte tillräckligt konkreta. Det behövs fler mätbara mål. Vidare kan det vara ett problem att alla mål inte fokuserar på miljökvalitet.
- Det finns för många delmål, och ofta ett stort antal regionala och lokala mål. Detta gör att det blir svårt att använda dem.
- Internationella företag behöver internationella strategier, och svenska miljömål kan inte tjäna som utgångspunkt för miljöarbetet.
- De olika styrmedlen (lagstiftning, skatter och avgifter etc.) drar ofta åt olika håll.
- Företagen har märkt att myndigheterna inte är säkra på hur miljömålen ska integreras i den regelstyrda verksamheten. Detta i kombination med att myndigheterna ofta saknar förståelse för företagens miljöarbete bäddar för diskussioner om målens roll vid t ex tillsyn. Vissa företag befärar att frivilliga initiativ avseende miljömålen kan omvandlas till lagkrav av myndigheterna. Det kan därmed innebära en viss risk att utveckla sitt miljöarbete.
- Det saknas ett näringslivsperspektiv i miljömålsarbetet. Näringslivet har också efterfrågat ett vidare synsätt från myndigheterna, t ex ett starkare fokus på kostnadseffektiva åtgärder (för att nå målen) utanför Sveriges gränser, en bättre redovisning av miljömålen samverkan med de sociala och ekonomiska dimensionerna av hållbarhetsbegreppet, och en utredning av de ekonomiska konsekvenserna av genomdrivandet av miljömålen, samt en redovisning av vem som ska betala (Svenskt Näringsliv 2003).

Inom näringslivet finns det skilda åsikter om hur miljömålen relaterar till lagstiftningen (Dalhammar 2009). En utbredd uppfattning är att det vore olyckligt om lagstiftningen används för genomdrivningen av målen. Det finns också en oro för att miljömålen ska användas av tillstånds- och tillsynsmyndigheterna som ett argument för långtgående inskränkningar i verksamheterna. I princip kan målen och delmålen naturligtvis användas som ett argument för de flesta syften. Det finns dock personer inom näringslivet som ser det som naturligt att myndigheterna utgår från målen också i sitt regelstyrda arbete.

Det har varit mycket fokus kring hur näringslivet ska involveras mer i miljömålsarbetet, och hur näringslivet ska bli intresserade av att jobba med miljömålen. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mål från medel: det viktigaste är inte att verksamhetsutövare har kännedom om samtliga miljömål som relaterar till deras verksamhet, utan att de vidtar åtgärder som leder till måluppfyllelse. Det har ett visst egenvärde att få med näringslivet i miljömålsdiskussionerna, men det är tveksamt om miljömålssystemet någonsin kommer att vara attraktivt för näringslivet.

Miljömålen är inte konstruerade på ett sätt som gör att de passar väl som utgångspunkt för företagens miljöarbete. M a o behövs någon typ av verktyg för att översätta målen, som gör dem mer lämpade för integrering i miljöledningssystem, upphandling m m. Det finns viss ledning i litteraturen,¹⁰ men samtidigt kan man fråga sig vilken reell skillnad det medför om ett företag baserar sitt miljöarbete på miljömålen istället för att utgå från andra kriterier? Det finns t ex ingen större anledning att anta att ett företag får ett starkt förbättrat miljöarbete för att de hänvisar till miljömålen i sina miljöledningssystem. I vissa fall kan dock miljömålen ge bra ledning för näringslivets miljöarbete, och även ge upphov till nya infallsvinklar i miljöarbetet. Ett exempel är delmålen under Giftfri miljö, där kemikalieinspektionen också gett viss vägledning för hur industrin kan jobba utifrån målen.

Det viktigaste är dock inte att näringslivet anammar miljömålen, utan att näringslivet vidtar åtgärder som leder till att miljömålen nås. Detta kan göras genom tvingande åtgärder, vilket är impopulärt men eventuellt nödvändigt om andra åtgärder inte ger önskat resultat, men också genom att ge näringslivet incitament för frivilliga åtgärder. Bl a finns en stor potential för näringslivet att ställa mer miljökrav vid inköp (Leire m fl 2009). Myndigheterna kan understödja en sådan utveckling bl a genom att ingå avtal med inflytelserika aktörer på marknaden vilka kan ställa krav på sina underleverantörer, t ex på det sätt som gjordes inom initiativet Framtida Handel¹¹ (Ibid.).

3.3 Miljölagstiftningen och miljömålen

3.3.1 En hållbar rättsordning?

Oavsett vilka krav som ställs inom miljölagstiftningen krävs ett fungerande rättsligt system för att genomföra kraven i praktiken. Miljörätten delas in i målregler (t ex miljöbalkens första paragraf där målen med balken beskrivs), kravregler (s k materiella, handeldirigerande regler, t ex hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap., vilka diskuteras nedan), regler som preciserar eller genomför kravreglerna (t ex miljö kvalitetsnormer, regler för miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar, och regler för tillståndsprövningen), samt regler som säkerställer genomförandet (t ex sanktioner och tillsyn) (Michanek och Zetterberg 2004). Om det brister någonstans i denna ”kedja” så lider det miljörättsliga systemet av det som Westerlund kallar för ett ”genomförandeunderskott” (Westerlund 2003;2004). I det ideala fallet kan man tänka sig en situation där det sätts miljömål som utgår från ekologisk hållbarhet. Dessa omvandlas till handlingsregler som operationaliseras rättsligt, d v s blir gällande gentemot någon. Men sedan krävs också en tillsyns- och sanktionsapparat som ser till att reglerna efterlevs. I praktiken finns inget land som har lyckats införa ett system där detta fungerar.

Det finns ett antal författare som diskuterar hur man teoriskt, och praktiskt, kan styra mot (eller med) miljömål, med olika instrument (se t ex Westerlund 2003; Gipperth 2003; Carlman 2003; Carlman och Gipperth 2007; Kuusiniemi 2001). Några huvudteser är:

¹⁰ Ett exempel är boken ”Miljöarbetet stärker affärerna”, som ger exempel på hur miljömålen kan användas som inspiration i miljöarbetet i skilda typer av näringsverksamhet, se Almgren, R., Brorson, T. och Enell, M. (2008). *Miljöarbetet stärker affärerna*. Uppsala Publishing House.

¹¹ Se mer på <http://www.framtidahandel.se> där även överenskommelsen finns tillgänglig.

- Lagstiftningen kan endast reglera mänskligt beteende. Människan är aktör, naturen 'reaktör'. Lagen kan endast reglera mänskligt handlande och myndighetsutövning.
- Det övergripande målet hållbar utveckling, eller ekologiskt hållbar utveckling, är vagt. Det måste brytas ner till delmål som är kvantifierbara, för att kunna operationaliseras. När man jobbar genom sättande av miljömål, som bryts ner till delmål, och slutligen rättsliga åtgärder, måste det finnas mekanismer som ser till att målen uppfylls. Det förutsätter någon typ av handlingsprogram. Det förutsätter också rättslig operationalisering, vilket innebär att målen kan genomföras genom att förhållningsregler och krav riktas mot enskilda.
- Ett antal regeltyper kan krävas, t ex navigeringsregler, som sätter gränser mot det ohållbara. Miljökvalitetsnormer är ett exempel på sådana regler. Miljökvalitetsnormer (MKN) (främst reglerade i 5 kap. MB) har en klart definierad rättslig status: i princip är de bindande och ska uppfyllas. Detta skiljer dem från miljökvalitetsmålen, vars rättsliga status är oklar. Det finns dock flera likheter när det gäller problem med att uppfylla MKN respektive miljömål, bl a oklarheter rörande vem som ska vidta åtgärder och hur.
- En hållbar rättsordning är 'adaptiv' i den meningen att reglerna måste koppla tillbaka till miljötillståndet. Ett problem kan då bli att förutsebarheten, och därmed rättssäkerheten, minskar för de som omfattas av lagen.

Enligt Carlman är det Nya Zeeland som har utarbetat det mest "hållbara" rättssystemet (Carlman och Gipperth 2007). Den Nya Zeeländska Resource Management Act (RMA) är en stark effekt-orienterad lag. Konstruktionen bygger på att det ska utfärdas nationella miljömål. När dessa har utfärdats så är de rättsligt bindande och ska operationaliseras rättsligt i ett system med en regional planering som inte får bryta mot dessa miljömål och med en distriktsplanering som inte får bryta mot de regionala miljömålen. Fastighetsbildning och planlagstiftning är inbyggt i systemet. Lagen kan kategoriseras som en miljöplaneringslag, och förordar ett hierarkiskt uppbyggt styrsystem. Den bygger på tre nyckelteman: hållbar hushållning med naturresurser, integrerad resurshushållning och kontroll av miljöförstörande effekter till följd av mänskliga aktiviteter. Problemet är att miljömål har utfärdats i mycket liten omfattning. Enligt Carlman och Gipperth, så kan följande jämförelse göras mellan Nya Zeeland och Sverige (Ibid. s. 15):

"Jämförs Nya Zeeland och Sverige kan situationen uttryckas att Nya Zeeland har utvecklat en metod för att få miljömål att fungera men har så gott som inga nationella miljömål, medan Sverige har satt miljömål men inte utvecklat någon metod för genomförandet av sådana."

Vi kan utgå från att bristerna i de två systemen har exakt samma orsak: det är inte politiskt möjligt att ställa upp ett stort antal bindande mål vilka är tvingande i betydelsen att de måste uppnås. Ett sådant system skulle kunna leda till långtgående inskränkningar i olika verksamheter, med medföljande ekonomiska och sociala implikationer för ett stort antal aktörer. Vidare skulle ett sådant system kräva en välgrundad metod för att fördela bördorna för måluppfyllelse mellan olika samhällssektorer. Erfarenheterna från arbetet med åtgärdsprogram för att nå olika miljökvalitetsnormer (se mer om detta nedan) har visat på problemet med att införa lämpliga styrmedel

3.3.2 En systemsyn?

Sammantaget utgör de övergripande miljöpolitiska målsättningarna och generationsmålet utgångspunkten för de 16 nationella miljö kvalitetsmålen. Det uttalade syftet med miljö kvalitetsmålen är att konkretisera de övergripande målen och tydliggöra den ekologiska/miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling (se t ex Prop. 1997/98 145: 36; Prop. 2004/05:150:376). Vidare har det framförts miljö kvalitetsmålen utgör ett handlingsprogram för miljöpolitiken (Prop. 2000/01:130: 219).¹² Detta innebär att såväl miljö målen som de tre miljö målspropositionerna bör ges stor tyngd i miljö arbetet.

Samtliga miljö målspropositioner pekar ut MB som ett viktigt och effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljö målen. T ex anförs i senaste miljö målspropositionen (Prop. 2004/05:150: 376) att:

”...regeringen bedömer att balkens bestämmelser i sin nuvarande form kan användas som ett effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen.

...

Miljö kvalitetsmålen innebär en konkretisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. De ger vägledning om hur bestämmelserna i miljö balken skall tillämpas och utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa balken.”

En nyhet i MB, jämfört med tidigare miljö lagstiftning, var att koppla balkens samlade regelverk till det övergripande målet om hållbar utveckling i balkens portalparagraf (MB 1:1). Tekniken att nämna delmål i en portalparagraf, och tydligt ange att det samlade regelverket ska tillämpas i enlighet med dessa mål, är ovanlig i svensk lagstiftning. Detta s k ’tolkningsimperativ’ anses därför vara mycket starkt (Rubenson 2002).

Den senaste miljö målspropositionen (Prop. 2004/05:150, s 376) anger:

”Vid införandet av miljö balken uttalades att miljö balkens utformning med övergripande mål, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljö balken och instrument som miljö kvalitetsnormerna, skulle medföra förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen för att styra mot av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål”.

Detta visar på en systemsyn: delarna hänger ihop, eller ska göra det. Men miljö kvalitetsmålen har inte gjorts rättsligt bindande. De är inte reglerade i lagtext, och har därmed inte samma rättsliga status som målreglerna i MB. Detta leder till vissa problem, eftersom det naturligtvis försvårar en praktiskt genomförande. En första fråga är därför varför miljö målen inte är rättsligt bindande, eller varför MB inte hänvisar till politiskt uppsatta mål. Den förklaring som angetts är att miljö kvalitetsmålen är politiska målsättningar, av en så övergripande natur att det inte är lämpligt eller möjligt att göra dem direkt bindande genom lagstiftning (Prop. 2000/2001:130: 219-220). Att göra så kan också leda till kontroverser: t ex kan nationella delmål, och inte minst regionala och lokala mål, användas för att stoppa nya verksamheter, för att förhindra nya verksamheter, och för att ställa krav på begränsningar i markanvändningen.

¹² Frågan är dock om ’handlingsprogram’ är rätt term. Snarare behövs handlingsprogram för att nå miljö kvalitetsmålen.

Att höja den rättsliga statusen hos olika miljömål kan därför leda till att regelverket blir oöverskådligt för den som bedriver en verksamhet. Vilka mål ska beaktas och hur, t ex vid sökande av tillstånd? Och hur kommer myndigheterna att beakta målen inom ramen för fysisk planering, tillstånd och tillsyn? Även myndigheterna kan hamna i bryderi om de inte vet hur de ska prioritera mellan målen och vilka typer av krav som är rimliga med utgångspunkt i målen.

Samtidigt har det stadgats att miljömålen ska ge vägledning både angående innebörden av begreppet hållbar utveckling och vad gäller den praktiska rättstillämpningen, vilken kan innebära materiella krav på enskilda exempelvis i samband med tillståndsgivning och tillsyn (se t ex Författningskommentaren, Prop. 1997/98:45: 646).

En rimlig tolkning är att miljö kvalitetsmålen ger vägledning om hur delmålen i MB 1:1 ska tolkas, och kan därmed tjäna som utgångspunkt för materiella regler meddelade med stöd av MB, t ex tillåtlighetsregler, miljö kvalitetsnormer, tillståndsvillkor, eller förelägganden i tillsynen (se Gipperth 2003; Hildingsson och Weirum 2005; Dalhammar 2008). De ska också vara ledande i arbetet med samhällsplanering, naturskydd, fysisk planering och miljöövervakning.

Vad vi kan konstatera är att det finns en koppling mellan MB och miljömålen men att denna är svag. Vidare finns inga regler som tvingar myndigheterna att beakta målen. Riksdagens beslut om miljömålen godkänner miljömålen och sammanhängande delmål, men reglerar inte genomförandet. Kommuner och myndigheter ska använda de instrument som står till buds för genomförandet (Prop. 2000/01:130: 16):

”Delmålen kan [...] utgöra en grund för regionalt och lokalt målarbete och användas som grund för sektorsmål och mål som sätts inom ramen för miljöledningssystem. [...] I den nya strukturen för arbetet med miljömål ger miljö kvalitetsmålen och delmålen vägledning för allt miljöarbete som bedrivs inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer av aktörer inom alla samhällsområden”

Vi kan notera att ordvalet, att målen ”kan få” stor betydelse, knappast andas optimism. Som framgår av ovan så finns inget tvång för myndigheterna att beakta målen.

Samtidigt ger miljö målspropositionerna liten ledning när det gäller *hur* balken ska användas som styrmedel i miljö målsarbetet, eller hur den ska kombineras med andra styrmedel. Det är underförstått att miljömålen ska komma in som en del av underlaget när bedömningar görs inom ramen för tillstånd till miljöfarlig verksamhet, inom tillsynen, samt vid fysisk planering. Men om detta skrivs nästan ingenting.

3.3.3 Miljölagstiftningen och politiken

De flesta uppfattar lagen som någonting som är ”hugget i sten”, d v s beständigt. Men ofta är miljö rätten vag och flexibel; den ger utrymme för olika tolkningar. Det faktum att miljö rätten tenderar att vara flexibel betyder att det mesta är rättsligt möjligt, men knappast rättsligt garanterat (Kuusiniemi 2001). Den moderna miljö rätten är starkt influerad av politiken. Detta innebär att det är viktigt att se lagen och dess tolkning i sin politiska kontext. Mycket fokus idag ligger på lagstiftningens möjligheter och begränsningar, men modern lagstiftning anger ofta en *ram*, och det är svårt att fastställa vad som är juridiskt möjligt att genomföra inom

denna ram: *den politiska kontexten sätter ofta gränserna för hur myndigheterna kan använda lagstiftningen och vilken ambitionsnivå som kommer att gälla.*¹³

Vi vet ännu inte var gränserna för miljöbalken går vad gäller t ex vad som kan regleras i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet, eller vad som kan omfattas av tillsynsverksamheten. Vidare kan gränserna flyttas i framtiden beroende på olika överväganden av politisk, miljömässig och ekonomisk natur. Vad vi skönja i praxis är dock *en konkurrerande syn på miljöbalken och dess tillämpning*: en uppfattning är att miljöbalken är en lag med ett vitt tillämpningsområde, som kan tolkas/tillämpas *extensivt*, en sorts 'systemsyn'. Exempel på denna uttolkning finns i Miljööverdomstolens (MÖD) och i vissa fall också miljödomstolarnas praxis, t ex vad gäller tillståndets omfattning, och innefattar en extensiv syn på vad som ingår i verksamheten, t ex rörande den geografiska avgränsningen, verksamhetsutövarens rådighet, osv. Viss praxis har också haft en extensiv syn på t ex den kommunala tillsynens möjligheter. En extensiv tolkning av miljöbalken gör det möjligt att ställa krav på verksamhetsutövaren avseende skyldigheten att begränsa miljöpåverkan från land- och sjötransporter, ställa krav på leverantörer, krav på information om kemikalier, eventuellt ställa krav på de råvaror och den energi som används osv. (Dalhammar 2007). *En extensiv tolkning av miljöbalken ökar möjligheterna att använda balken för att reglera diffusa utsläpp från kemikalier, transporter, produkter osv., och utökar myndigheternas befogenheter, och i slutändan möjligheterna att uppnå miljömålen.* Nackdelen är att en extensiv tolkning av miljöbalken *minskar förutsebarheten för industrin, som vill ha klara spelregler, och ger större utrymme för myndigheterna att ställa krav som ibland kan vara godtyckliga eller rent av olämpliga* (Dalhammar 2007: kap. 9).

Det finns också flera tendenser inom rättspraxis som sätter begränsningar för en extensiv tolkning av miljöbalken, och istället ger uttryck för en mer traditionell, *restriktiv* syn. T ex har rättspraxis i flera fall indikerat att en geografisk avgränsning ska göras vid tillståndsprövningen, där det främst är miljöpåverkan i närområdet som ska beaktas (Dalhammar 2007). Detta begränsar starkt möjligheten till att reglera långväga transporter, energianvändning, råvaror osv. i tillstånd. Detta är mycket tydligt i Högsta Domstolens (HDs) numera välkända dom rörande transporter, där HD anför att långväga transporter inte kan regleras i tillstånd, bl a med motiveringarna att det inte är rimligt att en verksamhetsutövare tar ansvar för långväga transporter, samt att verksamhetsutövarens långväga transporter bara utgör en mindre del av de totala vägtransporterna (och tillhörande miljöpåverkan).¹⁴ Problemet med detta resonemang är att många av dagens miljöproblem relaterar till diffusa utsläpp, och HD ger uttryck för en syn som passar illa för att reglera dessa miljöproblem (se t ex Michanek och Zetterberg 2006). Vidare begränsar miljöbalkens ordalydelse befogenheterna för t ex tillsynsmyndigheterna, vilket begränsar möjligheterna till effektiv tillsyn. Ett exempel på detta är de begränsade möjligheterna för kommuner att utöva tillsyn över verksamheter som inte är att anse som miljöfarliga (jmf 9 och 26 kap. miljöbalken). Detta gör att kommuner inte alltid kan förelägga verksamhetsutövare att jobba med t ex energihushållning, även när detta kan förefalla miljömässigt motiverat.

¹³ I den allmänna juridiska diskussionen talas alltmer om en tilltagande 'juridifiering av politiken' och 'politisering av juridiken', se t ex Wiklund 2003. Det förstnämnda uttrycket refererar till en situation där frågor som tidigare avgjordes av politiker istället avgörs i domstol (konkreta exempel rör när EU-domstolen avgör giltigheten hos svenska spel- och alkoholmonopol, eller olika miljöpolitiska åtgärder). Det sistnämnda uttrycket berör situationer där domstolar ska avgöra viktiga frågor som främst är av politisk-ekonomisk karaktär, och där de juridiska reglerna är oklara. De svenska miljödomstolarna ställs ofta inför avgöranden av den senare typen.

¹⁴ Högsta Domstolen T 2223-03, 2004-06-21.

3.3.4 Miljömålen och de rättsliga instrumenten i miljöbalken

Även om MB inte ger någon direkt hänvisning till miljökvalitetsmålen, så kan miljökvalitetsmålen användas vid tillämpningen av olika instrument i MB. Vissa instrument är speciellt lämpade i detta avseende:

- Miljömålen kan påverka bedömningen av hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap uppfylls i konkreta ärenden, t ex i tillstånds- och tillsynsärenden.
- Miljökvalitetsmålen bör ha stor betydelse vid utformningen av bindande miljökvalitetsnormer (MKN), kap 5 MB. Vissa delmål kan också omvandlas till MKN och därmed bli bindande.
- Miljömålen kan påverka bedömningar vid miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömning (kap 6), skydda av naturen (kap 7-8), tillståndsprövning (kap 9 och 11 samt kap 17-22), och tillsyn (26 kap).

Många av MBs materiella regler, speciellt hänsynsreglerna i 2 kap, ger stort utrymme för tolkning. Rimligen måste åtminstone MBs delmål (MB 1:1) tas in i bedömningen vid tolkningen av hänsynsreglerna, vilket öppnar för möjligheten (om än inte skyldigheten) att ta relativt stor hänsyn till miljökvalitetsmålen.

3.3.5 Miljömålen och miljökvalitetsnormer

En miljökvalitetsnorm (MKN) är en föreskrift rörande kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. En MKN är med andra ord en bestämmelse om hur miljön bör/ska vara beskaffad i olika avseenden. MKN syftar till att skydda människors hälsa eller miljön. MKN (främst reglerade i 5 kap. MB) har en klart definierad rättslig status: i princip är de bindande och ska uppfyllas. Detta skiljer dem från miljökvalitetsmålen.

Nuvarande svenska MKN har sitt ursprung i EG-rätten; det har (ännu) inte utvecklats några självständiga svenska MKN. Det finns få svenska MKN som relaterar till luftkvalitet (bl a ozon, partiklar, NO_x och svaveldioxid), och vattenkvalitet för fisk- och musselvatten. Ett flertal nya MKN för luft- och vattenkvalitet är på väg att införas. Det finns anledning att diskutera MKN här av främst två skäl:

1. det finns stora likheter vad gäller problembilden vid genomförandet av MKN och miljökvalitetsmålen;
2. införandet av nya MKN ses ofta som ett sätt att uppnå miljökvalitetsmålen.

MKN fastställs genom nationell lagstiftning, men ska först och främst genomdrivas på regional och lokal nivå. Men här finns en problembild som liknar den som finns vid genomdrivandet av miljömålen: det finns en stor osäkerhet rörande vilka myndigheter som ska genomföra MKN, och hur de ska genomdrivas (vilka instrument), och på vilket sätt. Det stora problemet är att gå från MKN till handlingsregler. Visserligen har MB tre centrala stadganden som innebär att MKN ska beaktas inom ramen för olika rättsliga instrument (se MB5:3, MB 16:5 och MB 2:7). Men det är det orimligt att de olika myndigheterna ska beakta

MKN i varje enskilt fall, och det saknas metodik för hur detta ska göras (se SOU 2005:59: 118-123). Vidare är det tveksamt vad stadgandena innebär (jmf t ex ordet ”säkerställa” i MB 5:3), och i vilket fall kan en myndighet aldrig säkerställa att normer uppfylls i ett specifikt ärende (se SOU 2005:59: 118-123).

Vilka möjligheter finns då att jobba med MKN inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet? När det gäller tillsynen så är befogenheterna begränsade på regional och lokal nivå, t ex med avseende på:

- Vilken verksamhet som omfattas av tillsyn och därmed kan bli föremål för åtgärder. Ett problem här rör begreppet ’miljöfarlig verksamhet’ i MB 9:1, som begränsar kommunens möjligheter till tillsyn. Denna begränsning innebär att kommunen har begränsade möjligheter att utöva tillsyn över vissa verksamheter, t ex verksamheter inom tjänstesektorn, rörliga objekt, m m. detta gör att det finns betydande osäkerheter rörande tillsynen över t ex energi- och transportfrågor.
- Effekten av MBs olika styrmedel begränsas – om inte nödvändigtvis i teorin så i praktiken – av att en geografisk avgränsning görs. Rättspraxis indikerar att domstolarna gör en geografisk avgränsning (se diskussionen i Dalhammar 2007: kap. 9). Detta innebär att vissa typer av åtgärder som kan vara effektiva inom tillståndsgivningen - t ex reglering av långväga transporter, inköp av råvaror, och energitillförsel – ofta inte torde tillåtas. Vi kan utgå från att rättspraxis skulle göra en liknande begränsning inom ramen för tillsynen.
- Ofta är den rådande uppfattningen att centrala verk har ensamrätt till tillsyn över viss verksamhet, vilket utesluter den regionala och lokala tillsynen.¹⁵

Ett vidare problem rör MKN och avvägningsreglerna i miljöbalkens andra kapitel (MB 2:7 och MB 2:9). Detta kapitel innehåller de materiella reglerna vid prövning av en verksamhets tillåtlighet och måste utgöra utgångspunkten för en avvägning. Även om MB 2:7, 2st stadgar att en avvägning inte får leda till att en MKN överskrids, ställs vi inför vissa dilemman (se t ex diskussionen i SOU 2005:59, avsnitt 2.5.1). Till att börja med så bidrar i stort sett alla verksamheter till att en MKN kan komma att överskridas, men i olika omfattning. *Men tillstånds- och tillsynsinstrumenten, och reglerna i MB 2 kap., är inte konstruerade för att fördela bördor mellan olika verksamhetsutövare då de utgår från en individuell prövning; varje verksamhet prövas för sig. Detta kan betyda att bördorna fördelas på ett sätt som upplevs som orättvist eller samhällsekonomiskt fel. T ex kan nya verksamheter få ta en stor del av kostnaderna för minskningar av utsläpp. Eller så kan en verksamhet som prövas i samband med en utbyggnad av verksamheten få stränga krav, trots att dess kostnader på marginalen för minskade utsläpp är relativt höga. Med andra ord finns en fara för godtycklighet i tillämpningen.*

Det finns också en fara för att de verksamheter som är föremål för återkommande tillstånds- och tillsynsaktiviteter är de som drabbas hårdast, medan verksamheter inom t ex servicesektorn slipper krav trots att de ofta har lägre marginalkostnader för utsläppsminskningar.

¹⁵ Frågan aktualiserades bl a i Färjemålet i Helsingborg, se Miljööverdomstolen, M8471-03, 2006-05-24.

Vidare kan det knappast krävas att verksamhetsutövare tar ansvar för uppfyllandet av MKN, t ex i samband med tillståndsansökningar eller inom ramen för egenkontrollen (egenkontrollen regleras i MB samt i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll). Det är svårt för en enskild att avgöra om en ny verksamhet kan innebära att en MKN riskerar att överskridas, inte minst då detta kan kräva att mätning utförs (vilket är dyrt) och det är komplicerat att beräkna lokal påverkan. I de allra flesta fall samverkar ett stort antal verksamheter till att en MKN överskrids. Ofta är sambandet vagt, och ibland av indirekt karaktär. För att uppnå en MKN behöver också hänsyn tas till små utsläppskällor, men detta kan knappast göras urskillningslöst: verksamheter som bidrar med försumbara utsläpp bör inte regleras genom miljöbalken, utan genom mer generella åtgärder (d v s allmän lagstiftning eller ekonomiska styrmedel). Ett annat problem med miljöbalkens styrmedel är att de har ett lokalt/regionalt fokus. Verksamhet ge upphov till att en MKN överskrids i någon annan region (Gipperth 2003). T ex kan en ny hamnanläggning leda till ökade sjö- och vägtransporter, inte bara i den aktuella regionen utan också i andra regioner. Denna miljöpåverkan kommer normalt sett inte att beaktas då MKB och tillstånd brukar reglera lokal och regional påverkan.

Rättspraxis visar att MKN har fått större betydelse i tillståndsmålen (Dalhammar 2008), medan det är osäkert vilken betydelse de har i tillsynsärenden (färjemålet i Helsingborg¹⁶ är dock ett intressant exempel på hur MKN kan användas inom tillsynen). Praxis från miljööverdomstolen och de övriga miljödomstolarna visar att MKN kan påverka de krav (villkor) som ställs i tillståndsärenden (detta är också den enda rimliga tolkningen av MBs regler) (Dalhammar 2008). Praxis visar också på att hänsyn ibland tas till indirekta miljöaspekter som transporter. *Praxis har dock inte gett något direkt svar på frågan om hur litet bidrag till överskridande av MKN som ska beaktas vid tillståndsgivning.*

Fortfarande finns ett antal oklara frågor, t ex rörande geografisk avgränsning. T ex kan en åtgärd i ett område ha återverkningar i ett annat område och bidra till att MKN överskrids där (Gipperth 2003: 229-230). F n ger rättspraxis inte mycket ledning rörande var gränserna går, t ex avseende vad som ska omfattas av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Den geografiska avgränsningen kan innebära ett problem även på ett annat sätt: om hänsyn tas till att MKN-värdena riskerar att överskridas inom ett område, så kan detta leda till en begränsning av transporter inom denna region eller på vissa vägar, t ex en begränsning i användandet av tunga dieselfordon. Detta kan dock leda till att dessa fordon används mer på andra ställen inom regionen, vilket kan leda till att MKN kan komma att överskridas där. Men det finns begränsade möjligheter för tillståndsmyndigheten att beakta sådana frågor, både av juridiska och praktiska skäl (Naturvårdsverket 2004a: 44-50).

I den mån MKN inte beaktas i tillräcklig omfattning inom ramen för exempelvis tillstånd, tillsyn, eller fysisk planering – eller genomdrivs med hjälp av ekonomiska och informativa styrmedel – så krävs åtgärdsprogram (ÅP) (se MB 5:4-8). Existerande åtgärdsprogram har fått kritik dels för att det tagit väldigt lång tid (mellan tre och fyra år) från anmält överskridande av normerna till fastställt program, dels för att innehållet bedöms vara alltför vagt, t ex har förslag som medfört kostnader för staten eller vars genomförande krävt författningsändringar inte tagits med i de fastställda programmen (se t ex Carlman och Gipperth 2007). Exempel på sådana förslag har rört t ex skrotningspremier, ändring av fordonsskatt, trängselavgifter, förbud mot personbilar utan katalysator i vissa zoner osv. Ekonomiska styrmedel utgör den

¹⁶ Miljööverdomstolen, M8471-03, 2006-05-24.

stora stötestenen. Utvärderingar pekar också på att åtgärdsprogrammen inte medfört att normerna uppfyllts (Naturvårdsverket 2007).

Ett problem är att MB inte pekar ut en myndighet som ansvarar för ÅP. De beslutade ÅP är ställda till länsstyrelserna men kräver insatser av ett flertal myndigheter. Detta leder till osäkerhet rörande huvudansvaret för att åtgärderna vidtas, samt hur det ska gå till (Carlman och Gipperth 2007; SOU 2005:113).

Att formulera MKN är en möjlig metod att konkretisera miljömål och göra dem rättsligt bindande. Prop. 2000/01:130 stadgar också (s. 220):

”Att utfärda miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken kan bli en ny möjlighet och ett konkret verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen. Men instrumentet miljö kvalitetsnormer är i sin nuvarande utformning inte i alla delar tillräckligt för att nå miljö målen. En utveckling av miljö kvalitetsnormerna till att omfatta ytterligare områden där miljö kvaliteter bör regleras författningsmässigt är därför nödvändig.”

MB öppnar i 5 kap möjligheten att meddela nya MKN. Nuvarande MKN kommer från EG-lagstiftning rörande luft och vatten, och fler är på väg inte minst i samband med vattendirektivet. *Hittills har dock inte MKN använts för att genomdriva miljö kvalitetsmålen.* Existerande MKN relaterar visserligen till bl a miljö kvalitetsmålen Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet, och Bara naturlig försurning, men de har initierats p g a EG-lagstiftningen, inte som en del av en strategi att nå miljö målen.

Som framgår av ovan så är ett huvudproblem med MKN att de sätter standarden för miljö kvalitet, men inte anger vad som ska göras om MKN inte uppfylls. Därmed minskar chansen att effektiva åtgärder sätts in. Ett annat problem är att i de fall effektiva åtgärder sätts in kan de slå hårt, och eventuellt också godtyckligt, mot vissa verksamheter. I vissa fall kan de innebära att nyare verksamheter med god miljöprestanda får hårdare krav än existerande verksamheter. Det finns heller ingen garanti för att de mest kostnadseffektiva lösningarna implementeras. Lerman anför (Naturvårdsverket 2004b: 104):

”Egentligen borde alla normer sjösättas med en första skiss till åtgärdsprogram, eftersom där ska finnas probleminventering såväl som konsekvensanalys. Normernas goda sidor som styrmedel för god livsmiljö riskerar annars att falla i skymundan genom kritik om onödiga oklarheter, hinder och kostnader.”

Detta råd är eventuellt lämpligt även för miljö målen.

En stor skillnad mellan MKN och miljö målen är att MKN är bindande, vilket innebär att de i normalfallet bör få större tyngd i t ex tillstånds- och tillsyns ärenden än miljö mål. Ett nationellt miljö mål eller delmål, eller regionala och lokala mål, har knappast samma tyngd, och skulle därmed knappast ge samma möjligheter till myndighets åtgärder. *Men det finns stora likheter vad gäller genomdrivandet av MKN och miljö mål, bl a:*

- Problematiken med genomdrivandet är likartad. Det är inte tydligt när och hur de ska genomdrivas inom ramen för tillstånds- och tillsyns verksamhet.
- Tydliga mål med gränsvärden har större chans att beaktas inom ramen för tillstånd och tillsyn.

- Den geografiska avgränsningen utgör ett problem.
- Frågan rörande vad som är ett marginellt bidrag till att en MKN eller ett uppsatt miljömål överskrids, och vad som lämpligen kan regleras, kan bli relevant både vad gäller MKN och miljömål. Hur ska mindre utsläpp begränsas?

Problemen med genomförandet av MKN innebär att det knappast är en lösning att omvandla vissa miljömål/delmål till MKN. Detta löser inte den grundläggande problematiken vad avser genomförandet. Dock skulle omvandlandet av miljömål till MKN ge miljömålen rättslig status, vilket kan få återverkningar i vissa fall. Ett exempel på detta är det skärpta miljömålet i Helsingborg, där miljööverdomstolen ansåg att den kommunala nämnden hade rätt att ställa krav på katalytisk avgasrening på färjorna: det är inte troligt att MÖD hade gett samma tillsynsrätt till miljönämnden om det hade rört sig om åtgärder avsedda att uppnå ett icke rättsligt bindande miljömål istället för en MKN.¹⁷

3.3.6 Miljömålen i tillståndsgivningen

I projektet gjordes en genomgång av relevanta tillståndsärenden. Dessa inkluderade:

- alla identifierade ärenden från miljööverdomstolen och miljödomstolarna som hänvisar till miljömålen, baserat på sökningar i relevanta databaser.
- Ett antal relevanta ärenden från miljöprövningsdelegationerna (MPD) på länsstyrelserna (lst) i södra Sverige. Dessa ärenden identifierades främst genom intervjuer med personal på länsstyrelser.

En genomgång av praxis visar att hänvisningen till miljömål blivit vanligare inom ramen för tillståndsgivning. Det är vanligt att sakägare, sektorsmyndigheter, kommunala nämnder m fl åberopar nationella miljömål och delmål, samt regionala mål. T ex har Naturvårdsverket i ett flertal fall hänvisat till miljömålen när de vill skärpa villkoren för tillstånd. Det är dock påfallande ofta som domstolarna underlåter att hänvisa till miljömålen i domskälen, även när argumentation baserade på miljömålen gjorts av parterna. Med andra ord verkar miljödomstolarna ofta föredra att argumentera utifrån miljöbalkens materiella regler och relevanta förarbeten. Detta har minskat tillgången till vägledande avgöranden. Domstolarna tvekan att ta in miljömålen i argumenteringen är förstås förståelig i de fall mer allmänna hänvisningar till miljömålen görs utan närmare specificeringar.

Det finns också en hel del intressanta exempel från praxis som visar på att synen på vad som kan ingå i tillstånden har vidgats, vilket i förlängningen också ger större möjligheter att ställa krav som leder till att miljömålen uppnås. T ex har konkreta krav på energihushållning och transporter blivit vanligare (Dalhammar 2007: kap. 9), och dessa aktiviteter bidrar till miljöproblem som relaterar till ett stort antal mål. Effektiviteten hos tillståndsprövningen begränsas dock av den geografiska avgränsning som ofta görs i praxis. Detta har lett till att transporter endast går att reglera inom ett viss geografiskt område; att det är svårt att ställa krav på t ex inköp av miljövänliga råvaror m m. Vidare kan krav bara ställas på sådana

¹⁷ Miljööverdomstolen, M8471-03, 2006-05-24. För en diskussion om målet och dess implikationer se t ex Dalhammar 2008, s. 27-28, 47, 52, 54.

aktiviteter som verksamhetsutövaren har (faktisk och rättslig) rådighet över (d v s kan påverka), eftersom brytandet av villkor är en straffbelagt handling. Sammantaget innebär detta att tillståndsgivning har begränsade möjligheter att tvinga en verksamhetsutövare att göra miljöförbättringar i hela leverantörskedjan, och även i övrigt begränsar möjligheterna att reglera diffus miljöpåverkan från energianvändning, transporter, råvara och kemikalier (Dalhammar 2007: kap. 9).

Det finns troligen inget fall där *tillståndsvillkoren* direkt relaterar till miljömålen. I ett fall ville en länsstyrelse ha med en hänvisning till miljömålen i det sk allmänna villkoret.¹⁸ Miljööverdomstolen menade dock att ”*Det allmänna villkoret bör formuleras på det sätt som är brukligt enligt praxis.*”, dock utan att gå närmare in på frågan.¹⁹

Frågan är då vad en hänvisning till miljömålen i domskälen har för betydelse för utgången i ett tillståndsärende. Detta är ofta svårt att utröna genom att analysera texten (se också SGU 2006; Dalhammar 2008). Därför intervjuades personal på miljödomstolarna och länsstyrelserna för att få in deras åsikter i frågan (som en del av den större intervjuundersökning som gjordes i projektrapport 2, se avsnitt 3.4). Dessa sammanfattas nedan.

Miljödomstolarna

När det gäller miljödomstolarna var de intervjuade osäkra angående miljömålens betydelse för tillståndsvillkoren, även i de fall man hänvisat till målen i domarna. En domare anförde att det är oerhört svårt - och ofta omöjligt - att särskilja miljömålens ”tyngd” från tyngden hos andra argument, när man ser på utgången i ett ärende. I flera fall spelar miljömålen främst roll som ytterligare ett argument som stärker utfallet. Några kommentarer från de intervjuade, t ex ”*man använder miljömålen när man behöver dem*”, tyder också på att miljömålen i vissa fall kan stärka argumenten för den utgång som redan är bestämd, snarare än att miljömålen påverkat utgången.

Ovanstående torde innebära att miljömålen mer sällan påverkar utgången i miljödomstolarna, utan främst fyller ut argumentationen, men samtidigt finns undantag. Bl a menade en domare att miljömålen kan få betydelse om det ”*står och väger*” i ett ärende. Vidare menade denna att det framstår som om uppsatta miljömål - nationella, regionala och lokala - definitivt påverkat utgången i vissa mål, t ex angående Bromma flygplats,²⁰ enskilda avlopp,²¹ och mål som berör intressekonflikter mellan dricksvattenförsörjning och grustäkter.^{22 23}

¹⁸ Det allmänna villkoret brukar innefatta en allmän skyldighet för tillståndssökanden att bedriva verksamheten i enlighet med vad som beskrivits i ansökan. Det kan formuleras t ex så här: ”*Om inte annat följer av övriga villkor skall verksamheten, inbegripet åtgärder för att minska utsläpp av föroreningar och andra störningar för miljön, bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget i ansökningshandlingarna och i övrigt i ärendet har angett eller åtagit sig.*” Det allmänna villkorets rättsverkan är omstridd.

¹⁹ MÖD mål nr M 5396-06 dom 2006-10-12.

²⁰ Se Regeringsrättens beslut den 23 oktober 2006, 3924-05, (Bromma flygplats, ”*En god bebyggd miljö*”).

²¹ Se MÖD M 9983-04, 9 november 2006, (vattentoalett, ”*Ingen övergödning*”).

²² Se MÖD 2006:40 och 2006:29 (konflikt, dricksvattenutvinning respektive grustäkt, *Grundvatten av god kvalitet*).

²³ Andra intressanta domar från domstolarna innefattar MÖD M 6043-05, 14 februari 2007 (avfallsförbränning, ”*Frisk luft*”, ”*bara naturlig försurning*”, ”*Ingen övergödning*”); MÖD M 3434-06, 26 april 2007 (trafikbuller, ”*En god bebyggd miljö*”); Miljödomstolen i Vänersborg, M 1627-05, 24 november 2006, (Volvo Torslanda, ”*Frisk luft*”, ”*Bara naturlig försurning*”, ”*Giftfri miljö*”, ”*Ingen övergödning*”, ”*God bebyggd miljö*”); Högsta domstolens dom den 4 januari 2008, T 3123-05 (vattenkraftverk, ”*Levande sjöar och vattendrag*”).

Länsstyrelserna

När det gäller tillståndsmål i MPD kan vi konstatera är att länsstyrelserna ligger på olika nivåer vad gäller användningen av miljömål i tillstånds- och tillsynsärenden, och att det inte verkar finnas några mekanismer för samordning och mer enhetlig praxis. Åtminstone en länsstyrelse i Sverige hänvisar till miljömålen i över 90 % av de avgjorda ärendena (både tillståndsärenden och andra ärenden). Åtminstone ytterligare en länsstyrelse hänvisar mycket ofta till målen. Vissa länsstyrelser torde sällan hänvisa till miljömålen i MPD-ärendena. Vissa länsstyrelser hänvisar ofta till miljömålen i vissa typer av ärenden, t ex täktärenden, men troligen i betydligt mindre grad i andra typer av ärenden. Några länsstyrelser har standardskrivningar (i mallar) som refererar till miljömålen, medan detta troligen är mindre vanligt på andra länsstyrelser.

Det finns en dubbeltydighet vad gäller hur miljömålen påverkar kravnivån inom tillståndsgivning i MPD: de flesta anser att miljömålen många gånger påverkar kravnivån men har ofta svårt att ange exempel på när de spelat in, eller menar att det är svårt att säga exakt hur stor roll målen spelade för utgången i ett ärende. Vid en analys av tillståndsärenden från MPD är det oftast svårt att se hur/om hänvisningen till målet påverkat utgången i målet, eller i första hand stärkt argumentationen. Några av de intervjuade menade dock att miljömål (både nationella och regionala) definitivt har påverkat kravnivån i vissa ärenden, och lett till annorlunda/striktare krav än vad som hade varit fallet om inga miljömål funnits. Detta torde vara vanligast vid frågor som rör utsläpp till luft, kemikaliefrågor, samt krav på jordbruksverksamhet (inte minst utsläpp som bidrar till övergödning i känsliga vattenrecipienter).

Vissa intervjuade var tveksamma till hur miljömål kan påverka den bedömning som görs enligt MB 2:7, eller om miljömål utgör en grund för att frånga riktlinjer m m (t ex allmänna Råd från Naturvårdsverket eller Jordbruksverket) vilka ofta används vid avvägning enligt MB 2:7. De är därmed tveksamma till huruvida miljömål kan leda till strängare krav än som framgår av MB 2:7. Andra menade att miljömål kan påverka bedömningen enligt 2:7, och även ligga till grund för strängare standarder än som anges i t ex Allmänna Råd. Ett exempel var en handläggare som menade att regionala och lokala miljömål angående övergödning kan göra att man kan ställa högre krav än vad som rekommenderas i Allmänna Råd från jordbruksverket.

När det gäller utsläpp till luft anförde en miljövardsdirektör att miljömålen definitivt lett till nya typer av krav i ett viktigt avseende. Tidigare hade prövningen en starkt lokal prägel. Det innebar att krav främst kunde ställas på faktorer som påverkade utsläpp till omgivningen. MBs vidare tillämpningsområde i kombination med miljömålen gör att man kan ställa nya typer av krav. Ett exempel är när en verksamhets utsläpp inte har någon betydelse för den lokala eller regionala miljösituationen, men ändå bidrar till ett nationellt eller globalt problem. Som exempel angavs att kostnadseffektiva åtgärder som leder till minskad klimatpåverkan kan ställas med utgångspunkt i klimatmålet.

Samtidigt var det flera som påpekade att även om miljömålen påverkar kravnivån, så beror inte skillnaden i ambitionsnivå mellan myndigheter (vilket resulterar i skillnader i kravnivån gentemot verksamhetsutövare) i första hand på hur man jobbar med miljömålen, utan det beror på andra faktorer.

Utvecklingen de senaste åren visar också tydligt att vissa länsstyrelser har beslutat sig för att gå före i vissa frågor som berör tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna och har stor betydelse för möjligheterna att nå miljömålen. Exempelvis var länsstyrelsen i Gävleborg först med att ta ett helhetsgrepp på energifrågor i tillsynen och begära in energiutredningar från verksamhetsutövare, medan länsstyrelsen i Jönköping har varit först med att ta ett helhetsgrepp på energifrågor i tillståndsgivningen.

3.3.7 Tillsynen

Det finns fortfarande ett stort intresse för miljömålsstyrd tillsyn, och ett antal pilotprojekt har genomförts bland länsstyrelser och kommuner. Numera har också de flesta länsstyrelser och kommuner börjat utarbeta egna miljömål, som de lägger till grund både för tillsynen och annat miljöarbete (t ex offentlig upphandling, fysisk planering, och information till allmänheten). Detta betyder dock inte att miljömålen alltid spelar en stor roll i praktiken. T ex kan bristande intresse från ledningen göra att de inte beaktas alls (Naturvårdsverket 2006). Vidare kan myndigheter ha svårt att utgå från miljömål och miljönytta vid tillsynen då de måste prioritera tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter (Tillsyns- och föreskriftsrådet 2007). Vidare spelar en rad andra faktorer in vid överväganden rörande tillsyn, t ex traditioner, värderingar, kompetensprofil, vanor, metoder, regleringsbrev, osv. Regler styr ofta verksamheten och gör att mycket tid ägnas åt byråkrati, t ex regler om anmälningsplikt, CFC-regler etc. Avrapportering till EU mm kan också ta upp tid. Vidare kan tillsyn av verksamheter som betalar avgift kan bli prioriterade.

Det finns dock inte så mycket skrivet om hur miljömålen påverkar tillsynen, eller om miljömålen leder till annorlunda prioriteringar eller nya typer av krav på verksamhetsutövarna. Därför intervjuades personal på länsstyrelser och kommuner för att få in deras åsikter i frågan (som en del av den större intervjuundersökning som gjordes i projektrapport 2, se avsnitt 3.4). Nedan sammanfattas de synpunkter som kom in.

Länsstyrelser

Vissa av de tillfrågade menade att miljömålen främst kommer in i tillsynsplaneringen, men att det finns mindre utrymme för miljömålsfrågor i den direkta tillsynen eftersom länsstyrelser främst utövar tillsyn över större verksamheter där en stor del av aktiviteterna redan reglerats i tillstånden. De menade att det fanns större utrymme för ett strategiskt användande av miljömål inom tillsynen på kommunal nivå. Men en miljövardsdirektör anförde att deras länsstyrelse hade jobbat med flera miljömålsinriktade tillsynsprojekt, och att miljömålen ofta påverkar de krav som ställs inom tillsynen, t ex vid förändring av verksamheter samt ibland vid besiktning. Bland annat kan miljömålen vara ett argument för energikartläggning.

Kommuner

En miljöchef anförde att miljömålen bidragit till att man uppmärksammat nya frågor, t ex transporter, och att miljömålen ibland bidrar till att höja kravnivån. En annan miljöchef menade att kommunerna eventuellt jobbat med ungefär samma frågor även om inte miljömålen funnits, men att miljömålen har ändrat på de prioriteringar som görs inom tillsynen. Denne nämnde också några områden där miljömålen påverkat vilka krav som ställts: krav som berör lösningsmedel, avfall, miljöfarligt avfall, och kemikalier. Ett område där målen kan spela stor roll i framtiden rör enskilda avlopp.

En miljöchef anförde att om man fokuserade starkare på miljömålen och hur de skulle genomföras i tillsynen så skulle skillnaden inte bli speciellt stor jämfört med nuvarande situation, men det skulle troligen leda till man ändrade något i prioriteringarna; ett område som nämnades var enskilda avlopp. Men denne menade att om miljömålsarbetet stärks genom nya bestämmelser, eller tydligare politiska riktlinjer kanske det händer någonting mer substantiellt: ”...*då måste vi göra något.*”

En tillsynschef menade att miljömålen definitivt ändrat prioriteringarna, och att målen bli påverkat krav på att verksamhetsutövarna ska komma in med energiplaner, och även påverkat de krav som ställs på kemikalieanvändningen. Ett konkret exempel där miljömålen haft betydelse rör dagvatten: tillsynschefen anförde att miljömålen använts som stöd för framtagande av riktlinjer som går längre än nuvarande regler/riktlinjer/rättspraxis, och att verksamhetsutövaren måste visa att kraven är orimliga för att få undantag. En tillsynschef menade att klimat- och kemikaliemål betytt väldigt mycket för att ändra de prioriteringar som görs: klimatmålen har definitivt påverkat krav på energi- och transportsidan, medan kemikaliemålen bli lätt till större tillsyn över rivningsarbeten.

På en kommunal förvaltning där man i hög grad lagt om arbetet med utgångspunkt i miljömålen så hade detta enligt miljöchefen lett till att man ”dammat av” dåliga samveten, dvs tagit itu med frågor som man inte orkat dra i tidigare, vilket resulterat bli i ett starkare fokus på frågor som berör Giftfri Miljö; politikerna hade också öronmärkt medel till vissa insatser. Miljöchefen angav vidare att miljömålsarbetet i sig inte lett till att man ställde högre krav, men däremot att man fokuserat starkare på vissa frågor, t ex dagvatten och kemiska produkter. Vidare angav denne att miljömålsanalysen bidragit till en *nedprioritering av hälsoskyddsfrågorna*.

Flera av de intervjuade påpekade att miljömålen har en *viktig pedagogisk roll*: verksamhetsutövare visar större förståelse för myndighetsbeslut som hänvisar till miljömål än för dem som främst hänvisar till lagtext.

Flera intervjuade menade att miljömålen är en bra grund att stå på när man vill jobba smartare, och prioritera inom tillsynen. Flera av de intervjuade sa vidare att kunskapsspridning och rådgivning är en viktig del av tillsynen. En tillsynschef menade att man ofta funderat på att jobba med nya frågor, och att miljömålen ger stöd både internt och inför verksamhetsutövarna när man ställer nya typer av krav.

Flera intervjuade pekade också på att *det måste få ta tid* att jobba mer med miljömålen i praxis och utveckla nya krav och ny praxis, och att utvecklingen är dynamisk:

- Kravsättande handlar om avvägningar, främst ekonomiska avvägningar. Det är ofta klokt att *först börja med rådgivning och upplysning* om t ex nya tekniska lösningar. När nya lösningar etableras kan det bli aktuellt med att ställa krav på införande av dessa.
- Kraven på verksamhetsutövarna får inte ställas för högt till en början. Risken är att de överklagas och underkänns, och då blir det svårare att påverka verksamhetsutövaren i framtiden.

- Vissa kommuner ligger före andra, och fastställer ny praxis genom en blandning av information, rådgivning och krav gentemot verksamhetsutövarna. Andra kommuner följer efter, och så småningom etableras ny praxis genom att den omvandlas till bindande regler. Detta innebär också att denna praxis sprids till mindre kommuner som har lite utrymme för progressivt miljöarbete.

3.4 Miljökvalitetsmålen i rättstillämpningen - vad tycker användarna?

Som nämdes i introduktionen till kapitlet så genomfördes ett antal semi-strukturerade, anonyma intervjuer med personer på kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar, samt med företrädare för näringslivet inom projektet (intervjustudien redovisas mer utförligt i projektrapport 2).

Sammanlagt har 20 längre och 13 kortare intervjuer genomförts.

	# Semistrukturerade intervjuer	# Kortare intervjuer
Miljödomstolarna	4	
Länsstyrelserna	5	4
Kommunerna	5	3
Näringsliv	6	2
Övriga		4

Intervjuerna har bl a avsett att ge inblick i följande frågor

- Hur tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ser på möjligheterna att jobba med olika miljömål inom ramen för tillstånds- och tillsynsfrågor.
- Vilka juridiska frågeställningar myndigheterna ställts inför när de jobbar med miljömålsfrågor inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet.
- I vilken mån en starkare betoning av miljömålen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten leder till nya typer av krav - eller hårdare krav - på verksamhetsutövare.
- Industrins syn på hur miljömålen bör hanteras inom ramen för myndighetsutövningen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten, inte minst de problematiska frågor som rör förutsebarhet och likabehandling.

Intervjuer har främst genomförts med företrädare för tillstånds- och tillsynsmyndigheter som har jobbat aktivt med miljömålsfrågor inom myndighetsarbetet, och/eller myndigheter som jobbat aktivt med att tillämpa miljöbalken på ett progressivt sätt. M a o fokuserar studien på myndigheter/ personer som anses vara ”progressiva”. Fördelen med detta urval är att de intervjuade har stor erfarenhet av de relevanta frågorna. Nackdelen är att de erfarenheter och åsikter som framförs av intervjupersonerna inte nödvändigtvis är representativa för anställda på svenska myndigheter i allmänhet. De intervjuade inom näringslivet har också valts ut p g a relevant erfarenhet eller position.

Här redogörs för några slutsatser från intervjuerna.

Miljömålets mervärde

Vad gäller den mer övergripande frågan om miljömålsystemets inverkan på det lagstyrda myndighetsarbetet menar flera av de tillfrågade att miljömålen i samverkan med andra faktorer - t ex de allmänna hänsynsreglerna och ny rättspraxis - bidragit till att föra miljöarbetet framåt, även om det är svårt att säga hur mycket varje enskild komponent bidragit med. Ett flertal intervjuade har anfört att miljömålen i kombination med andra faktorer har haft stor betydelse för att man fokuserar på nya frågor inom tillståndsgivning och tillsyn, t ex transporter, energifrågor, och vissa kemikaliefrågor.

Som diskuterats i föregående avsnitt är det inte enkelt att fastställa miljömålets mervärde inom tillståndsgivning och tillsyn, d v s om miljömålen lett till att nya frågor kommit in i prövningen, eller att miljömålen påverkar kravnivåerna, men helt klart har miljömålen lett till nya typer av krav eller striktare krav i vissa fall. Men samtidigt indikerar svaren att *miljömålen i sig knappast kommer att "revolutionera" tillsynen, d v s leda till stora förändringar i tillsynens inriktning, utan vägledning/riktlinjer/exempel från länsstyrelser eller centrala myndigheter*, t ex avseende hur man ska integrera miljömålen mer i tillsynen, eller riktlinjer om vilka miljömålsfrågor respektive åtgärder man bör fokusera på.

Det var flera intervjuade som påpekade att även om miljömålen i vissa fall har ett "mervärde" inom tillståndsgivning och tillsyn, så beror inte nuvarande skillnader i ambitionsnivå mellan olika myndigheter (vilket resulterar i skillnader i kravnivån gentemot verksamhetsutövare) i första hand på hur man jobbar med miljömålen, utan främst på andra faktorer.

Det var dock en stor andel av de intervjuade som tror att miljömålen kommer att få större genomslag framöver. En av de intervjuade från näringslivet anförde att många företag var negativa till miljömålen först och främst för att de var ganska säkra på att miljömålen kommer att användas för att ställa tvingande krav i framtiden.

Enligt många intervjuade på myndigheter har miljömålen fått stor betydelse i ett viktigt avseende: de är ett bra pedagogiskt instrument som ger ökad legitimitet för olika åtgärder både internt (inom myndigheterna) och externt (gentemot verksamhetsutövarna). Om myndigheten hänvisar till miljömålen när man tar "impopulära" beslut så visar verksamhetsutövare ofta större förståelse än när myndigheten främst hänvisar till lagtexten. Om miljömålen leder till att myndighetskrav upplevs som mer legitima är detta naturligtvis positivt.

Av intervjuerna framgår också att både näringslivsföreträdare och personal inom myndigheter ser positivt på att tillsynsmyndigheterna informerar mindre verksamhetsutövare om relevanta miljömål, och tror att detta i vissa fall kan leda till att verksamhetsutövare självmant vidtar vissa åtgärder.

Miljömålets juridiska status och användning

Det finns starkt skilda åsikter inom både miljödomstolarna och länsstyrelser när det gäller vilken status miljömålen har och hur de ska användas i olika ärenden. Miljömålets formella status i rättskällehierarkin är inte helt självklar, och de får större status om man ser dem som bästa vägledning om vad ekologisk hållbarhet enligt MB 1:1 innebär, än om man ser dem främst som en politisk viljeyttring. Det är vanligt att vissa miljöprövningsdelegationer (MPD) skriver om miljömålen under rubriken "Miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § MB" i

tillståndsbesluten, vilket är en indikation på att de anser att miljömålen ger en *viss ledning* vid tolkningen av MB 1:1, eventuellt att miljömålen f n ger *bäst vägledning* angående vad ekologiskt hållbar utveckling innebär. Men många aktörer har en annan åsikt.

Nationella miljömål har rent teoretiskt en högre status än regionala och lokala mål, i de fall miljömål krockar med andra intressen eller med rättsliga principer. Men det troliga är att detta har liten betydelse i praktiken: *det som framförallt får betydelse är olika miljömåls lämplighet som underlag för ställande av krav på verksamhetsutövare, d v s hur konkreta och handlingsinriktade de är*. I de flesta fall är lokala och regionala mål lättare att använda än nationella mål i detta avseende.

Som förväntat var de intervjuade från näringslivet i huvudsak negativa till att miljömål får större genomslag inom rättspraxis. *Det finns dock en viss acceptans för genomdrivandet av miljömål som relaterar till lokal och regional miljöpåverkan*, då det upplevs som rimligt att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att reducera lokal och regional miljöpåverkan, och då de krav som utgår från den regionala/lokala miljösituationen är i någon mån förutsebara. Däremot är många industriföreträdare motståndare till att nationella miljömål används inom tillståndsgivning och tillsyn. Bl a anfördes att det är bättre att använda generella styrmedel för att uppnå nationella mål, och att det ofta inte går att göra korrekta regionala avvägningar avseende t ex reduktion av växthusgaser i ett tillstånds- eller tillsynsämne.

Ytterligare ett problem ur industrins synpunkt är att det finns ett så stort antal miljömål på nationell/ regional/ lokal nivå, vilket gör att miljömålen kan användas för att ställa i stort sett vilken sorts krav som helst. Detta gör att *förutsebarheten minskar* för industrin. Flera industriföreträdare anförde att bristande förutsebarhet är ett av de största problemen för industrin, och att miljömålssystemet förstärker den redan utbredda osäkerheten angående vilka krav som kan komma att ställas på en planerad verksamhet.

Hänvisningar till miljömålen i domskälen

Miljödomstolarna refererar sällan till miljömålen i domskälen. De kommer troligen att göra så i högre grad i framtiden, men lite talar för att det kommer att bli vanligt förekommande inom en nära framtid. Vissa personer inom länsstyrelserna anser att bristen på relevant praxis som rör miljömålen är ett problem då de behöver mer feedback från miljödomstolarna kring hur man kan ta med miljömålsöverväganden i de avvägningar som görs inom tillståndsgivning och tillsyn.

Praxis skiljer sig väldigt mycket åt mellan länsstyrelserna när det gäller hänvisningar till miljömålen i tillståndsärenden.

Bristen på samordningsmekanismer

Allmänt sett finns det stora skillnader i praxis myndigheter emellan, och synen på hur miljömålen ska användas skiljer sig starkt åt mellan olika personer, även när dessa arbetar inom samma myndighet. Det är slående hur lite samordning det verkar finnas mellan länsstyrelserna när det gäller miljömålens roll inom tillståndsgivning och tillsyn. Det verkar inte ens ha förts någon gemensam diskussion angående detta. Den diskussion som förts i relevanta dokument, såsom länsstyrelserna senaste miljömålsrapport, var ofta okänd för de intervjuade även när de jobbade med de frågor som tas upp i rapporten. Även inom miljödomstolarna saknas mekanismer för samordning.

Juridiken, miljömålen och naturvetenskapliga bedömningar

Det finns en samsyn bland de intervjuade om att miljödomstolarna har ett mer ”legalistiskt” synsätt än miljöprövningsdelegationerna (MPD); MPD anses ofta ha mer frihet att föra in olika argument i ärendena än vad domstolarna har. Dock anser vissa personer på länsstyrelserna att man är alltför styrd av juridiska avvägningar även inom MPD-verksamheten, och att det alltför ofta är jurister som slutligt avgör om ett krav är rimligt. Vissa av de intervjuade anser också att juristerna borde vara mindre försiktiga i sina bedömningar, och ”våga mer”. Vissa av de intervjuade vill att man utgår mer från miljömålen och vetenskapliga bedömningar om vad naturen tål i avgörandena, och att det f n är för stort fokus på juridiska bedömningar. Vidare finns de som tycker att mycket är överreglerat inom miljörätten, vilket leder till att det blir viktigare att göra rätt rent juridiskt än att finna hållbara helhetslösningar. Avfallslagstiftningen tas ofta upp som det mest uppenbara exemplet på detta.

Intervjuerna indikerar att ett ”legalistiskt” synsätt har stöd hos domarkåren och industrin, bl a då det minskar rättssäkerheten för verksamhetsutövarna. Däremot anser flera intervjuade på länsstyrelserna, och även vissa miljøråd (med teknisk bakgrund) i miljödomstolarna, att miljödomstolarna borde ta in mer naturvetenskapliga och tekniska bedömningar i ärendena, och att de borde föra en bredare diskussion i sina domskäl.

Likabehandling

Det finns en samsyn bland de intervjuade – både inom myndigheter och näringsliv - om att praxis skiljer sig starkt åt inom Sverige vad gäller vilka krav som ställs inom tillståndsgivning och tillsyn med stöd av MBs 2 kap. Vidare finns en samsyn om att skillnaderna är störst på kommunnivå, men att det också finns betydande skillnader bland länsstyrelserna. Inom miljödomstolarna anses skillnaderna vara mindre, men inte obetydliga. Däremot finns det *starkt skilda åsikter angående om bristen på likabehandling är ett problem eller inte*, och hur stort problemet är. Industriföreträdare anser överlag att situationen är problematisk. Trots bristen på likabehandling och osäkerheten kring vilka krav som kan ställas var det ingen av de intervjuade från näringslivet som önskade att få ett större inslag av generella regler. Detta tyder på att det nuvarande, flexibla systemet som bygger på individuell tillståndsprövning och individuella krav i tillsynen, trots allt anses vara mer fördelaktigt för industrin än generella regler, trots bristande förutsebarhet.

Miljödomstolarna, officialprövningen och domskälen

Miljödomstolarna har möjlighet att beakta miljömålen i sin officialprövning,²⁴ men detta verkar sällan vara fallet. Detta beror troligen på att miljödomstolarna sällan gör några mer omfattande officialprövningar, men forskning saknas inom detta område. I litteraturen har det ibland diskuterats om det är lämpligt att domstolar prövar miljöfrågor istället för andra myndigheter, då domstolarna är vana att främst pröva det som parterna lägger fram och

²⁴ Med officialprövning avses att prövande instans ska beakta allt som har betydelse för frågan huruvida en åtgärd eller verksamhet är tillåtlig eller inte. En långtgående officialprövningsplikt innebär att prövande instans självständigt samlar in ytterligare fakta i målet (utöver dem som parterna presenterat) som kan ha betydelse för dess utgång. Miljödomstolarna ska utföra officialprövning, men samtidigt begränsar ordalydelsen i 22 kap. MB denna skyldighet. Det är miljödomstolarna själva som avgöra när samt i vilken grad officialprövning ska ske. I praktiken torde resursbrist utgöra ett stort hinder för en mer utbredd officialprövning.

därmed torde vara mindre benägna till officialprövning.²⁵ Det som kan konstateras är att om miljödomstolarna

1) inte utför officialprövning i någon högre grad;

2) ger litet utrymme för naturvetenskapliga bedömningar och miljömålsfrågor i domarna och domskälen

så begränsar den nuvarande rättskulturen miljödomstolarnas potential för att ta in miljömål i bedömningen och att ge ledning för länsstyrelserna angående hur miljömålen kan användas i rättstillämpningen. Mycket talar också för att det är på det sättet idag. Om riksdag och regering inte är nöja med nuvarande praxis så krävs åtgärder för att ändra på saken, och det hjälper knappast med allmänna uppmaningar till domstolarna att beakta miljömålen mer, då domarna ogillar att andra myndigheter har åsikter om deras dömande verksamhet och utformningen av domskäl.

De intervjuade domarna anförde att man gärna håller domskälen korta och därför sällan för några större diskussioner om t ex miljömålsöverväganden, om inte avgörandet ifråga har prejudikatsvärde.

Tillståndsgivning, tillsyn och miljömålsöverväganden

Rent teoretiskt kan miljömålen spela samma roll inom tillståndsgivning som inom tillsyn. Rent praktiskt är det inte så. Flera svarande pekar på att det finns ett större utrymme inom tillsynen än inom tillståndsgivningen att jobba med miljömålsfrågor, och att tillsynsmyndigheten kan använda ett antal olika strategier för få verksamhetsutövare att vidta åtgärder, såsom information och råd, men även förelägganden m m. Inom tillståndsgivningen finns inte samma utrymme för dialog och ”kompromisser”.

När det gäller möjligheten till miljömålsöverväganden inom länsstyrelsernas tillsyn så anförde flera intervjuade att det finns begränsade möjligheter till detta då tillsyn främst utövas över verksamheter med tillstånd. Frågan är dock om denna bedömning är helt korrekt: det bör finnas stora möjligheter att utöva tillsyn över frågor som inte omfattas av tillståndens rättskraft, t ex angående kemikalier och energianvändning.

Bördefördelningen avseende miljö kvalitetsnormer och miljömål

Flera intervjuade (innefattande personer från både industri och myndigheter) anser att den nuvarande tendensen är att *stora industrier, främst de som anses ha en god ekonomisk utveckling, får ta en stor del av bördan vad gäller uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer (MKN) i samband med tillståndsprocessen, eftersom de åtgärdsprogram (ÅP) för MKN som finns och berör andra samhällssektorer är ineffektiva. Bristerna i ÅP (och/eller dess genomförande) kompenseras därmed i tillståndsgivningen. Flera intervjuade tror att miljömålen kommer att förstärka denna tendens: om andra styrmedel inte leder till önskat resultat avseende miljömålen, så kommer det att bli mer tryck på tillverkande företag.* Den börda som läggs på tillverkande industrier kommer då att bli än mer orättvis enligt flera av de intervjuade. Vissa industriföreträdare menar också att stora företag som tillståndsprövas under en period då en viss miljöfråga är ”het” kommer att få mer ingående krav i detta avseende än

²⁵ Se t ex Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten*. Iustus, s. 496.

konkurrenterna. Vidare anförts att de företag som har god ekonomi får längre gående krav än konkurrenter som går sämre. Vissa industriföreträdare menar att det redan nu finns en risk för att nyetableringar inte tillåts inom vissa regioner p g a att MKN-värden överskrids, och att miljömålsöverväganden kan leda till liknande problem framöver.

Hinder och resursbehov i miljömålsarbetet

Både på länsstyrelserna och kommunerna menade de intervjuade att de behöver mer resurser för att kunna jobba mer miljömålsinriktat. Bland de intervjuade på länsstyrelserna nämndes bl a att juridiken kunde verka hämmande för miljömålsrelaterade krav då juridiska överväganden ofta tar överhanden vid diskussioner om rimlig kravnivå. Vidare anses rådighetsfrågor vid transportverksamhet som ett problem. Ytterligare ett problem som nämndes rör det kommunala planmonopolet, vilket hindrar länsstyrelserna från att lägga in veto mot ”ohållbar” kommunal planering.

Bland de intervjuade från kommunerna ansågs bl a bristen på juridisk kompetens vara ett problem: kommuner är försiktiga med att ställa krav enligt MB och behöver därför förbättra sin kompetens rörande juridiska frågor. Några övriga problem som nämndes på kommunal nivå var bristande erfarenhet hos unga kommunala inspektörer, begränsade tillsynsbefogenheter (begränsas gm MB 9:1), och den stora mängden detaljregler i lagstiftningen, vilket innebär att tillsynsinsatserna styrs upp för mycket vilket innebär litet utrymme för egna strategiska prioriteringar.

Både länsstyrelser och kommuner vill ha mer riktlinjer från Naturvårdsverket för att komma vidare i miljömålsarbetet, bl a avseende vilka miljömålsfrågor man ska fokusera på och vilka krav som är rimliga att ställa på verksamhetsutövare, samt hur man ska jobba med energi- och transportfrågor m m. Sådana riktlinjer och en hänvisning till miljömålen i MB ansågs vara de mest relevanta sätten om man vill stärka miljömålets roll inom tillstånds- och tillsynsverksamheten.

En kommunal miljöchef ville att *tillsynsmöjligheterna länkades till MBs mål och syfte,* så att man slipper den begränsning i tillsynen som utgörs av kopplingen till begreppet miljöfarlig verksamhet i MB 9:1. Vidare ville denne *ha mer generella föreskrifter än vad som är fallet för n, då detta kan leda till frigörande av resurser på kommunal nivå, vilket kan öppna för ett mer strategiskt miljöarbete.*

Hänvisning till miljömålen i MB?

En fråga berörde hur de tillfrågade såg på fördelarna och nackdelarna med att hänvisa till miljömålen i miljöbalken (MB). Som kunde förväntas var de intervjuade på länsstyrelser och kommuner mest positiva till en hänvisning till miljömålen i MB. Inom näringslivet var samtliga intervjuade negativa. Inom miljödomstolarna var reaktionen mer blandad, och några av de intervjuade menade att det är viktigaste är att den lagtekniska lösningen är genomtänkt.

Vissa personer inom bl a länsstyrelserna ansåg att miljömålets status måste höjas, eftersom miljömålsfrågorna helt kommer bort i vissa sammanhang. Samtidigt varnade flera av de intervjuade (inom både näringslivet och myndigheterna) för de potentiella riskerna. En stor risk som framhölls av flera intervjuade rör risken för mer byråkrati: tillstånds- och tillsynsmyndigheten kommer eventuellt att begära in stora utredningar om miljömålsöverväganden i miljö kvalitetsbeskrivningar (MKB) m m, vilket anses som orimligt.

Andra risker som togs upp var bl a: miljömålen kan få alltför stort utrymme i den avvägning som ska göras under MB 2:7, vilket leder till att miljödimensionen får för stort utrymme på bekostnad av andra faktorer; att miljömålen kan användas som motivering för att ställa orimliga krav på verksamhetsutövare; att olika miljömål kommer att krocka med varandra och att det kan bli svårare att väga målen mot varandra om deras juridiska status höjs; att politiska mål ska genomdrivas med hjälp av MB, men om MB hänvisar till målen kan resultatet bli att visionerna få större utrymme än lagkraven.

Naturvårdsverkets roll

Det finns en stor efterfrågan bland länsstyrelser/kommuner på mer vägledning från Naturvårdsverket rörande hur man ska använda miljömålen i rättstillämpningen och vilka krav man kan ställa. Inom miljödomstolarna efterfrågas en högre aktivitet hos Naturvårdsverket i tillståndsärenden.

3.5 Slutsatser och rekommendationer

Slutsatser

Det svenska rättssystemet och miljöbalken är inte utformade för att genomföra miljömål. Rättssystemet är inte adaptivt i bemärkelsen att kunskap om miljötillstånd och miljömål automatiskt integreras i beslut. Frågan är om andra typer av styrmedel kan utgöra effektiva substitut i arbetet med miljömålen. Detta är ytterst tveksamt; det är troligt att lagstiftningen kommer att vara det viktigaste verktyget även framöver.

Frågan är då om miljöbalken kan vara ett effektivt styrmedel för att uppnå miljömålen, vilket hävdats i miljömålspropositionen. Nuvarande praxis tyder inte på detta. Det finns en stor osäkerhet angående vilken status miljömålen har och hur de ska användas i myndighetsutövningen. Det troliga är att det inte kommer att utvecklas någon enhetlig praxis inom Sverige, utan att myndigheterna även fortsatt har skilda ambitionsnivåer och skilda metoder vad gäller genomdrivandet av miljömålen. Det kommer dock att bli vanligare att miljömålen förs in i tillståndsärenden, inte minst då de myndigheter som för det allmänna talan (oftast Naturvårdsverket eller Länsstyrelserna) allt oftare för in miljömålen i ärendena. Vi kan också förvänta oss mer fokus på miljömålen inom tillsynen.

Vad gäller den mer övergripande frågan om miljömålsystemets inverkan på det lagstyrda myndighetsarbetet kan vi konstatera att miljömålen i samverkan med andra faktorer - t ex de allmänna hänsynsreglerna och ny rättspraxis - bidragit till att föra miljöarbetet framåt, även om det är svårt att säga hur mycket varje enskild komponent bidragit med. Miljömålen i kombination med andra faktorer har haft stor betydelse för att man fokuserar på nya frågor inom tillståndsgivning och tillsyn, t ex transporter, energifrågor, och vissa kemikaliefrågor. Det är inte enkelt att fastställa miljömålens mervärde inom tillståndsgivning och tillsyn, d v s om miljömålen lett till att nya frågor kommit in i prövningen eller att miljömålen påverkar kravnivåerna, men samtidigt står det klart att miljömålen har lett till nya typer av krav eller striktare krav i vissa fall. Men samtidigt indikerar de intervjuer som gjorts att *miljömålen i sig knappast kommer att "revolutionera" tillsynen, d v s leda till stora förändringar i tillsynens inriktning, utan vägledning/riktlinjer/exempel från länsstyrelser eller centrala myndigheter, t*

ex avseende hur man ska integrera miljömålen mer i tillsynen, eller riktlinjer om vilka miljömålsfrågor respektive åtgärder man bör fokusera på.

Det var flera intervjuade som påpekade att även om miljömålen i vissa fall har ett ”mervärde” inom tillståndsgivning och tillsyn, så beror inte nuvarande skillnader i ambitionsnivå mellan olika myndigheter (vilket resulterar i skillnader i kravnivån gentemot verksamhetsutövare) i första hand på hur man jobbar med miljömålen, utan främst på andra faktorer.

Det är knappast rimligt att kräva att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska beakta miljömålen i varje enskilt fall. Miljömålen kan komma i konflikt med andra aspekter. Man måste göra en bedömning av hur man kan tillämpa dem i det enskilda fallet med tanke på t ex legalitetsprincipen och förutsebarheten; den enskilde ska ha en rimlig möjlighet att förutse vad myndigheten beslutar.

Det faktum att det f n finns en stor osäkerhet om gränserna för myndigheterna befogenheter kan naturligtvis verka hämmande för viljan att beivra miljömålen. Vidare finns det vissa tendenser inom praxis – t ex den geografiska avgränsning som görs i tillståndsmål – som starkt begränsar möjligheten att påverka vissa miljömål.

Rekommendationer

Frågor rörande om och hur miljömålen ska integreras i rättstillämpningen hör samman med den större frågan rörande hur vi ska organisera miljöarbetet i Sverige: Vem ska göra vad? Vilka styrmedel ska användas? Ska tillståndsprovning och tillsyn främst fokusera på miljönytta, på likabehandling/rättsäkerhet/lagefterlevnad, eller på demokratifrågor. Några viktiga områden är:

- *Tillsynens roll på miljöområdet* (se bl a Axelsson 2008; Axelsson m fl 2008; Arvidsson 2008): Varken Anvarskommitténs slutbetänkande eller Tillsynsutredningen har fört något utvecklat resonemang kring miljönyttan av tillsynen (Axelsson 2008), och fortfarande finns det skilda åsikter om tillsynens roll, och definitionen av och innehållet i tillsynen. Att utgå från miljömålen bör vara ett sätt att stärka miljönyttan av tillsynen, åtminstone i teorin. Det finns också en önskan hos kommunerna att kunna frigöra mer resurser för miljömålsstyrt arbete.
- *Flexibilitet och likabehandling*: En annan viktig fråga rör avvägningen mellan generella regler och mer flexibilitet inom miljörätten. Flexibilitet har stora fördelar för både myndigheter och företag, men tar också stora resurser inte minst för myndigheterna, vilka istället kunde användas för att utveckla ett mer strategiskt miljömålsarbete. En flexibel lagstiftning förstärker också bristen på likabehandling inom Sverige. Vidare finns det få mekanismer för att åstadkomma en mer enhetlig praxis inom landet. Rättspraxis är inte tillräckligt utvecklad inom alla områden för att tjäna som vägledning i detta avseende, och effekterna av olika samverkansprojekt verkar hittills ha varit begränsade.
- *Kompetensproblem*: För att få till stånd en effektivare tillstånds- och tillsynsverksamhet, vilket leder till ett förbättrat miljömålsarbete, behöver troligen kompetensen stärkas inom vissa områden. Energieffektivisering är ett sådant område.

- *Diffusa utsläpp och miljöproblem i tjänstesektorn:* Hur ska vi arbeta för att komma åt diffusa utsläpp? Vilka styrmedel ska användas för att komma åt miljöproblemen i tjänstesektorn? (Dalhammar 2008) Ska vi förlita oss på ekonomiska och informativa styrmedel inom dessa områden eller ska vi även använda oss av tvingande styrmedel?
- *Miljö kvalitetsnormer:* Finns stora problem i arbetet med att nå miljö kvalitetsnormerna (MKN). Arbetet med att nå miljömålen kommer att ställas inför liknande problem.

Ovanstående innebär att sambandet miljöbalken-miljömålen inte kan ses i ett "vakuüm" utan är en del av ett större sammanhang. Vidare finns det åsiktsskillnader vad gäller miljömålen tillämpning och MBs roll överhuvudtaget. Med detta i åtanke, diskuteras

Miljömålssystemet i stort

Miljömålssystemet har stor acceptans ute i miljöadministrationen. I stort sett samtliga intervjuade från myndigheter säger att de ställer upp på systemet i stort (även om de inte anser att allting som görs är bra), och att miljömålstänkandet har börjat "sätta sig" ute bland myndigheterna. Det vore därför olyckligt att "luckra upp" eller göra stora förändringar i miljömålssystemet inom en nära framtid.

Behovet av riktlinjer för användning av miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn

Det är naturligtvis inte självklart att departement och centrala myndigheter bör verka för att miljömålen ska integreras mer i tillstånds- och tillsynsverksamheten. En sådan integrering har både för- och nackdelar.

Vissa intervjuade menar att man från centralt håll förbereder en frikoppling av miljömålen och miljöbalken (MB). Men troligen är det varken lämpligt eller möjligt att frikoppla miljömålen från MB. Flera myndigheter har redan "institutionaliserat" användningen av miljömål i det lagstyrda arbetet och skulle reagera negativt på en sådan utveckling. Vidare vore det underligt om man sökte frikoppla MB och miljömålen när huvudbudskapet i flera år har varit att miljömålen ska integreras i samtliga relevanta sammanhang, och miljöbalkens betydelse i miljömålsarbetet har lyfts fram i flera propositioner.

Däremot finns det starka skäl för att ge riktlinjer för hur miljömålen ska tillämpas inom tillsyn och tillståndsgivning. Intervjuerna visar att kommuner och länsstyrelser vill ha mer riktlinjer från Naturvårdsverket om hur man ska jobba med miljömål och vilka krav som bör ställas. Det finns också behov av riktlinjer från NV i olika juridiska frågor som har stor betydelse för miljömålsarbetet, t ex rörande hur kommunerna kan jobba med energi- och transportfrågor, och mer allmänt vilka krav man kan ställa med utgångspunkt från de allmänna hänsynsreglerna i MBs 2 kap. Riktlinjerna kan även ge exempel på vilka krav som är direkt olämpliga att ställa, något som skulle uppskattas av näringslivet där det finns en oro om vilka krav som kommer att ställas med utgångspunkt i miljömålen i framtiden.

Tidigare har Naturvårdsverket avstått att ge ut riktlinjer vad gäller t ex hur man kan arbeta med transporter, energifrågor och produktvalsprincipen vid tillsyn och tillståndsgivning, varför länsstyrelserna har känt sig manade att ta fram sådant material; många personer inom länsstyrelserna anser att detta borde ha gjorts av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har

främst jobbat med frågorna genom att engagera sig i utvalda tillståndsärenden i syfte att få fram vägledande rättspraxis. Länsstyrelser och kommuner efterfrågar dock mer konkret vägledning, anpassat efter deras behov och möjlighet att ta till sig information. Nu har Naturvårdsverket utlovat mer riktlinjer för miljömålsstyrd tillsyn.²⁶ Det är då viktigt att dessa riktlinjer inte bara diskuterar upplägg och metodik för ett sådant arbete, utan också de kontroversiella frågor som kan uppstå, t ex rörande befogenheter osv. Vidare krävs konkreta exempel på hur miljömålen kommer in i myndighetsarbetet.

Rent allmänt vill tillsynsmyndigheterna ha konkreta riktlinjer, och helst också input från Naturvårdsverket om vilka krav de bör och kan ställa inom områden där juridiken är komplicerad, exempelvis transporter, energieffektivitet och kemikaliefrågor.

Som diskuterats ovan så bör riktlinjerna även ge viss ledning om vilka typer av krav som är mindre lämpliga att ställa på verksamhetsutövare. I bästa fall kan riktlinjerna även ge tips på åtgärder som normalt sett har god kostnadseffektivitet för verksamhetsutövare inom en viss bransch, t ex åtgärder för förbättrad energieffektivitet i mindre tillverkande företag.

Samordning och enhetlig praxis

Det är tydligt att det finns skilda åsikter inom miljödomstolarna och länsstyrelserna om vilken status miljömålen har. Vidare finns det stora skillnader mellan olika länsstyrelser vad gäller hänvisningen till miljömålen i MPD-ärenden. Därför bör dessa frågor diskuteras mer framöver, och dialoger bör hållas inom länsstyrelserna och helst även inom miljödomstolarna. Naturvårdsverket och Miljömålsrådet kan också främja en sådan dialog.²⁷

Vad gäller bristen på likabehandling i tillämpningen av miljöretten inom Sverige så finns ens samsyn om att praxis varierar starkt, men ytterst skilda åsikter om huruvida detta är ett problem och hur stort problemet i så fall är. Dock bör näringslivets oro kring hur miljömålen kan användas i framtiden - och den minskade förutsägbarhet detta kan medföra - tas på allvar. Genom mer samordning på både regional och nationell nivå, och mer riktlinjer, kan en mer enhetlig och förutsägbar praxis uppnås.

Vikten av att skilja mål från medel

Ofta kommer uppmaningar om att länsstyrelser, kommuner m fl ska använda miljömålen mer, jobba mer miljömålsinriktat etc. men utan att man diskuterar varför och hur. Vilket mervärde ger det om länsstyrelser och kommuner gör detta? Blir tillståndsgivningen och tillsynen effektivare om man utgår från miljömålen? Det verkar ofta som att användandet av målen ses som en framgång i sig, men att fokus snarare borde ligga på resultatet. I teorin bör varje uppmaning inom policyområdet baseras på en grundläggande idé om input och output, dvs en idé om önskad åtgärd och förväntat utfall. Ofta saknas den typen av diskussioner på miljömålssidan.

²⁶ I Naturvårdsverkets rapport *Tillsyn med framsteg* utlovas också att Naturvårdsverket senast 31 december 2009 ska ha utvecklat en metod åt de operativa tillsynsmyndigheterna så att de kan prioritera sin tillsyn utifrån miljö kvalitetsmål och risker.

²⁷ Miljömålsrådet har redan initierat ett sådant seminarium. Naturvårdsverket har hållit relevanta seminarier vid de årligen återkommande Miljöbalksdagarna. Men dessa har inte resulterat i konkreta åtgärder för samordning av praxis.

Miljömålen "pedagogiska" roll

Flera av de intervjuade menar att miljömålen ger både intern och extern legitimitet. Målen kan kommuniceras till verksamhetsutövare i samband med att krav ställs inom framförallt tillsynen, och dessa reagerar mer positivt på målen än på hänvisningar till miljöbalken, vilket gör tillsynsmyndigheternas jobb lättare. Det kan finnas anledning att undersöka hur man bäst kommunicerar målen till verksamhetsutövare och att sammanställa goda exempel.

Miljömålen i domskälen

Miljödomstolarna verkar tveksamma till att ta upp diskussioner om nationella och regionala miljömål i domskälen, bl a då juristerna vill hålla domskälen korta, och menar att miljömål beaktas vid de överväganden som görs även om de inte tas upp i domskälen. Men samtidigt är det ett uttalat bekymmer från de intervjuade på länsstyrelserna att de inte får någon respons på de miljömålsrelaterade yrkanden som görs: de vill att miljödomstolarna ger indikationer på hur de ser på dessa yrkanden. Länsstyrelserna menar att de jobbar i ett 'vakuum' när de inte får reda på hur domstolarna bedömer deras argument. I ett fall framhölls att man kan tappa motivationen att hänvisa till miljömål när domstolarna inte verkar beakta argumenten.

Det är önskvärt att få fram mer praxis från miljödomstolarna som berör miljömålen i rättstillämpningen. Då miljödomstolarna sällan tar upp miljömålen i domarna om inte parterna hänvisar till/stödjer sig på miljömålen i sin argumentation, så blir parternas yrkanden av högsta vikt. Även om vissa länsstyrelser hänvisar till miljömålen i majoritet av sina avgöranden, så kommer miljödomstolarna bara att ta upp en diskussion om målen när de finner detta relevant. Detta innebär att länsstyrelser och andra parter inte bör nöja sig med att hänvisa till miljömålen som ett stöd, utan också (när så är möjligt) vara mer specifika i sina argument kring hur miljömålen bör påverka utgången. En av de intervjuade miljövärdsdirektorerna anförde att om länsstyrelserna relaterar mer tydligt till miljömålen i sina MPD-avgöranden så kommer domstolarna också att behöva göra detta, och detta är troligen ett helt korrekt resonemang.

Hänvisning till miljömålen i MB?

Som framgår av intervjuerna så finns det både för- och nackdelar med att hänvisa till miljömålen i MB. För närvarande finns knappast några planer på detta. Det kan vara intressant att spekulera kring några lagtekniska lösningar och dess konsekvenser.

En första möjlighet är att hänvisa till miljömålen i miljöbalkens portalparagraf (MB 1:1), t ex genom att stadga att "Av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål ger ledning vid tolkning av bestämmelserna i denna balk."

En sådan hänvisning skulle höja miljömålen status som rättskälla. Troligen skulle det leda till att miljödomstolarna ger större tyngd åt miljömålsargument i sina avgöranden, vilket i förlängningen bör göra det mer attraktivt för olika parter att argumentera utifrån miljömålen. Det är svårare att bedöma om en sådan lagändring skulle få stort genomslag i övrigt.

Om man vill att verksamhetsutövare, länsstyrelser och kommuner ska beakta miljömålen mer i tillståndsansökningar m m kan det vara mer lämpligt att lägga in hänvisningar till miljömålen i andra delar av balken, t ex i 2 och 5 kap. Den mest logiska lagändringen om man vill ge miljömålen mer genomslag i praxis är ett tillägg i ”avvägningsregeln” i MB 2:7, efter nuvarande första stycket. En möjlig formulering kunde vara: ”Vid avvägningar enligt första stycket bör (eller skall) även nationella miljökvalitetsmål beaktas.”

En sådan hänvisning kan antas medföra att miljömålen får ett större genomslag vid praxis, t ex inom ramen för miljökonsekvensbeskrivningar m m. Men samtidigt finns en stor risk att bestämmelsen slår fel och främst leder till ökad byråkrati. Eventuellt kommer verksamhetsutövare att få redovisa en verksamhets förväntade påverkan på ett antal miljömål, även i fall då detta kan antas vara mindre relevant, och det finns en risk att myndigheterna använder målen för att ställa orimliga krav. Därmed finns en risk för ökad byråkrati och längre handläggningstider, och ökad osäkerhet för verksamhetsutövarna. Vidare finns en risk att en hänvisning till målen i miljöbalken förstärker tendensen mot att den tillverkande industrin får ta en allt större del av bördan i miljömålsarbetet (se nedan), då det främst är denna industri som omfattas av tillståndsgivning och tillsyn.

Sammantaget innebär ovanstående att det är ytterst tveksamt om en hänvisning till miljömålen bör göras i balken, och i så fall bör de möjliga lagtekniska lösningarna analyseras noga. Samtidigt är det många länsstyrelser och kommuner som vill ha en sådan hänvisning som stöd i miljömålsarbetet, och som en ”försäkrans” mot att miljömålsfrågorna inte kommer på undantag i olika sammanhang. Eventuellt kan riktlinjer (som diskuterats ovan) eller ett större användande av rikt- och gränsvärden (se nedan) utgöra ett alternativ till en sådan hänvisning.

Fastställande av rikt- och gränsvärden

Ett sätt att utan direkt lagreglering ge bättre förutsättningar att genomföra målen är att fler rikt- och gränsvärden med genomförandeetapper som kan användas i det enskilda fallet fastställs av riksdagen, på motsvarande sätt som skett för bl a buller från infrastruktur.²⁸ Dessa riktvärden för buller har fått ett snabbt och brett genomslag i praxis eftersom de anger ett högsta värde på en enskild plats. Värdena behöver inte genomföras som högsta/lägsta störningsnivå, utan skulle också kunna uttryckas som en utsläppsbulle , d v s det högsta totala utsläpp som kan godtas inom ett visst geografiskt område eller en viss bransch/område. Om man ser på miljömålsstrukturen så måste flera delmål brytas ner för att vara användbara, och det kan finnas anledning att se över på vilka områden det går att fastställa rikt- och gränsvärden.

Nuvarande uppmaningar att olika myndigheter borde använda miljömålen mer i den lagstyrda verksamheten får föga genomslag då de är så allmänna. Det som efterfrågas är konkreta riktlinjer och exempel. De flesta myndighetsaktörer – med undantag av juristerna – är inte speciellt intresserade av statusen hos miljömålen och olika vägledningsdokument, d v s frågor om rättskällestatus m m har mindre betydelse i den praktiska tillämpningen. Det man framförallt vill ha är siffror, vilket förklarar varför bullervärdena i infrastrukturpropositionen fått ett större genomslag än man kunde förvänta sig om man bara ser på dess rättskällestatus. Detta innebär att den vägledning i miljömålsarbetet som ges i form av siffror i Allmänna Råd eller andra riktlinjer troligen får mycket stort genomslag.

²⁸ Prop. 1996/97:53. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*

Finns ett stort antal områden, t ex sanering av förorenad mark, där det finns ett konkret behov av gränsvärden och annan vägledning (t ex lämpligt saneringsdjup). Därför bör man undersöka vilka möjligheter som finns att ta fram mer vägledande material.

Generella föreskrifter och avreglering

Under intervjuundersökningen anförde en kommunal miljöchef att ett sätt att frigöra resurser för miljömålsarbete är att använda generella föreskrifter i högre grad än vad som nu är fallet. Ett exempel som angavs var biltvättar. Vidare anfördes att man kan ge visst utrymme för individuella bedömningar i föreskrifterna, så att det finns visst manöverutrymme för myndigheterna även om generella föreskrifter finns.

Flera av de intervjuade pekade också på att det finns stort utrymme för avreglering, vilket skulle kunna frigöra resurser till miljömålsarbete. Ett område där det bedöms finnas stora möjligheter till avreglering gäller regler för transport och mellanlagring av avfall.

Möjligheter till ett större inslag av generella föreskrifter och/eller avreglering bör undersökas inom de områden där regelkostnaderna är höga och riskerna förhållandevis små.

Miljökvalitetsnormer, miljömål och "bördefördelningen"

Flera intervjuade (innefattande personer från både industri och myndigheter) anser att den nuvarande tendensen är att stora industrier, främst de som anses ha en god ekonomisk utveckling, får ta en stor del av bördan vad gäller uppfyllandet av miljökvalitetsnormer (MKN) i samband med tillståndsgivningen, eftersom de åtgärdsprogram (ÅP) för MKN som finns och berör andra samhällssektorer är ineffektiva. Bristerna i ÅP (och/eller dess genomförande) kompenseras därmed i tillståndsgivningen.

Flera intervjuade tror att miljömålen kommer att förstärka denna tendens: om andra styrmedel inte leder till önskat resultat avseende miljömålen, så kommer det att bli mer tryck på tillverkande företag. Det finns all anledning att ta dessa farhågor på allvar, och de pekar på vikten av att skapa bättre ÅP med mer tydlig ansvarsfördelning och kraftfulla styrmedel, samt vikten av att inkludera MKN-frågor vid fysisk planering, så att inte tillståndsgivning och tillsyn över den tillverkande industrin blir de huvudsakliga instrumenten för att nå MKN. Övriga samhällssektorer måste ta sitt ansvar. Detta resonemang gäller även för miljömålsfrågorna.

Det finns dock anledning att göra viss skillnad på rättsverkan hos MKN och miljömål i den praktiska tillämpningen: Om man ska göra stora inskränkningar för existerande industrier, vägra tillstånd för nya industrier osv., så bör dessa överväganden i första hand baseras på MKN.

4. Uppföljning av miljömålen – Varför? Vad? För vem? Av vem?

4.1 Inledning

Det system som valts för att uppnå ekologisk hållbarhet i Sverige är ett mål- och resultatstyrningssystem där myndigheter, kommuner, företag och andra aktörer ges stor frihet att själva välja lämpliga vägar för att uppnå målen (Prop. 1997/98:145). Eftersom styrningen sker med hjälp av uppställda miljöpolitiska mål snarare än genom detaljerade regler och föreskrifter, ställs stora krav på en adekvat uppföljning som förmår att ta hänsyn till de komplexa orsaks- och effektförhållanden som finns inbyggda i såväl samhällsliga som naturliga system, och som är svåra att både se och kommunicera till samhällets olika aktörer (Luiten 1999; McCool och Stankey 2004; Larsson 2005). Tidigare forskning har också visat att uppföljning är väsentligt för att de aktörer som är inblandade i målstyrningssystemet ska känna sig motiverade att arbeta för måluppfyllelse. För att arbetet ska kännas angeläget behöver aktörerna få se resultat (Locke och Latham 2002). För beslutsfattare är uppföljningen central, eftersom de ofta inte kan samla in och bearbeta all relevant information innan ett mål formuleras. Uppföljningen behövs därför för att kunna utvärdera och eventuellt revidera målformuleringar (Edvardsson och Hansson 2005).

Uppföljningen av de svenska miljömålen är dock en komplex process. När vi analyserat regeringspropositioner och andra dokument som ligger till grund för det svenska miljömålsarbetet samt data från intervjuer och fokusgrupper har det blivit tydligt att vissa grundläggande frågor kan ges en rad olika svar beroende på vilken källa man tillfrågar (Wibeck 2008). Det gäller i synnerhet frågorna:

- Varför följa upp miljömålsarbetet?
- Vad ska följas upp?
- Till vem kommuniceras uppföljningsresultaten?
- Av vem ska olika uppföljningsaktiviteter utföras?

Denna typ av frågor lyfts också fram som centrala inom den internationella utvärderingsforskningen (se t ex Payne 1994; Palomba och Banta 1999). Inom målstyrningsslitteraturen framhålls vikten av att alla aktörer i en målstyrd organisation strävar mot samma mål (se t ex Busch 1998). Vi menar att detta bara kan ske om aktörerna delar en grundläggande förståelse för varför-, vad-, för vem- och av vem- frågorna. Därför är det viktigt att föra en öppen diskussion kring dessa frågor, inte bara när ett målstyrningssystem införs, utan kontinuerligt genom hela processen, inte minst när nya delmål och indikatorer ska utvecklas.

4.2 Metod och material

Föreliggande kapitel är en syntes av resultat från ENGO:s projekt ”Att möjliggöra kommunikation i bedömning av miljömålsuppfyllelse”. Resultaten från ENGO:s kommunikationsprojekt har avrapporterats i en avhandling, tre vetenskapliga artiklar, två

manuskript, två konferensartiklar, två rapporter samt 13 studentuppsatser / examensarbeten. En sammanställning av dessa arbeten återfinns i bilaga 1. Den största delen av dessa arbeten är intervjustudier där tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå av miljömålsadministrationen intervjuats om sina erfarenheter av att arbeta mot de svenska miljömålen. Vidare har fokusgrupper genomförts med forskare som medverkat till att ta fram statistiska metoder för dataanalys som kan användas inom miljöövervakning och miljömålsuppföljning. Fokusgrupper har också genomförts med lantbrukare och skogsägare. De tre regeringspropositioner som ligger till grund för det svenska miljömålssystemet har analyserats.

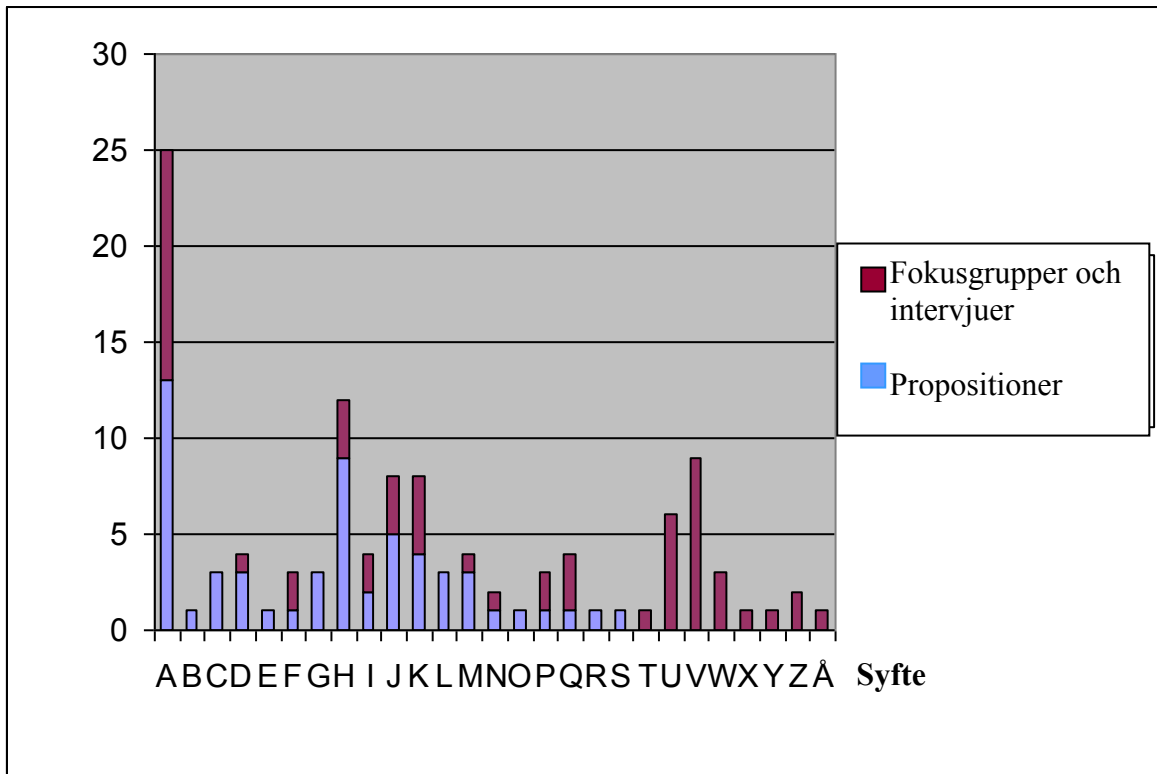
De kvalitativa djupintervjuerna har genomförts med tjänstemän som på olika sätt varit nyckelaktörer inom miljömålsuppföljning och miljöövervakning. Kvalitativ intervjumetodik valdes då den ger möjlighet för intervjupersonerna att utveckla sina argument och att lyfta fram sådant som de själva anser är centralt (Kvale 1996). Vidare har fokusgruppsdiskussioner genomförts. Fokusgruppsmetodiken innebär att ett mindre antal deltagare samlas för att relativt fritt under ledning av en moderator diskutera ett givet ämne (Morgan 1988; Wibeck 2000). Fördelen med fokusgrupper är att de kan sägas utgöra ”ett tänkande samhälle i miniatyr” (Jovchelovitch 2001), och därmed ge möjlighet för forskaren att studera deltagarnas delade och olika uppfattningar om ett ämne. Intervjumaterialet har analyserats på olika sätt i de olika studierna. I de flesta fall har det dock handlat om någon form av tematisk innehållsanalys (Wibeck 2004), där

Textmaterialet från miljömålspropositionerna har analyserats av Wibeck (manus) genom en kvantitativ innehållsanalys (Weber 1990), som vägletts av fyra grundläggande frågeställningar som rör uppföljningen (se avsnitt 4.1). I analysen har förekomsten av olika beskrivningar av miljömålsuppföljningens syfte identifierats, kodats och kategoriserats. Dessa procedurer har genomförts parallellt av två forskare oberoende av varandra. Vidare har alla de fem frågorna belysts genom en kvalitativ innehållsanalys, där textsegment som berör de olika frågorna har identifierats och tolkats (jfr Levin 2003). Johansson (2008) har genomfört en kvalitativ textanalys som inspirerats av Luhmanns systemteori och förutom miljömålspropositionerna också studerat SOU 2000:52 samt miljömålsrådets rapportering kring uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

4.3 Varför följa upp miljömålsarbetet?

De propositioner och de intervjudata som analyserats inom ENGO:s kommunikationsprojekt visar att en återkommande utgångspunkt är att uppföljning är en central del av miljömålsarbetet (Johansson 2008; Wibeck 2008). Det råder dock ingen samstämmighet kring varför miljömålsuppföljningen är viktig. Vid en analys av vilka syften som beskrevs i de tre miljömålspropositionerna (SOU 1997/98:145, 2000/01:130, 2004/05:150) samt i intervjuer med tjänstemän och forskare som är involverade i miljömålsuppföljningen fann vi 19 olika syften som återkom i olika delar av propositionstexterna. I intervjumaterialet förekom 20 olika syften (Wibeck, manus). Vissa av dessa syften förekom också i propositionstexterna, medan andra endast återfanns i intervjumaterialet. (se diagram 1 för en förenklad framställning, samt bilaga 2 för detaljerade diagram).

Antal
omnäm-
nanden



A.	Uppföljning av tillståndet i miljön
B.	Redovisa framgångar
C.	Förstå och överblicka miljömålssystemet
D.	Identifiera interna målsynergier
E.	Identifiera externa målsynergier
F.	Belysa samband mellan specifika miljömål, delmål och/el indikatorer
G.	Revidera mål och delmål
H.	Uppföljning av åtgärder och insatser
I.	Underlag till internationell rapportering
J.	"Early warning"
K.	Identifiera bakomliggande orsaker
L.	Bedöma hastigheten i förändringar
M.	Tillgodose kunskapsbehov hos olika aktörer
N.	Underlag för prioritering
O.	Finna synergier med andra skeenden i samhället
P.	Identifiera betydelse för andra politikområden
Q.	Göra regionala jämförelser
R.	Bidra till att styra utvecklingen
S.	Identifiera "miljöbovar"
T.	Identifiera kvalitetsproblem i miljömålsarbetet
U.	Underlag för att identifiera åtgärder
V.	Motivera aktörer att vidta åtgärder
W.	Utgöra planeringsunderlag
X.	Pedagogiskt redskap för handläggare
Y.	Redskap i tillsynsarbete
Z.	Stimulera till diskussion
Å.	Åstadkomma resultat i miljömålsarbetet

Diagram 1. Fördelning av uppföljningssyften i propositioner och intervjudata.

En närmare analys av syftesbeskrivningarna ger vid handen att flera av syftena hänger nära samman och kan inordnas i större kategorier. De olika syftesbeskrivningarna kan föras samman till kategorier, i enlighet med tabell 2 nedan. I det följande kommer vi att exemplifiera varje kategori med citat ur propositionerna och intervjumaterialet.

Tabell 2. Kategorier av syften med miljömålsuppföljning. Kategorierna har genererats från miljömålspropositionerna och intervjumaterialet.

SYFTESKATEGORI	SYFTEN SOM INGÅR I KATEGORIN
<i>Kontrollerande</i>	Uppföljning av tillståndet i miljön, uppföljning av åtgärder och insatser, underlag till internationell rapportering, bedömning av hastigheten i förändringar, regionala jämförelser, identifiera ”miljöbovar”, redskap i tillsynsarbete, åstadkomma resultat i miljömålsarbetet
<i>Engagerande</i>	Redovisa framgångar, tillgodose kunskapsbehov hos olika aktörer, motivera aktörer att vidta åtgärder, pedagogiskt redskap för handläggare, stimulera till diskussion, öka dialog mellan myndigheter
<i>Framåtblickande</i>	”Early warning”, bidra till att styra utvecklingen, underlag för att identifiera åtgärder, utgöra planeringsunderlag
<i>Reflekterande</i>	Förstå och överblicka miljömålssystemet, identifiera interna målsynergier, identifiera externa målsynergier, belysa samband mellan specifika miljömål och delmål, underlag för att revidera mål och delmål, finna synergier med andra skeenden i samhället, identifiera betydelse för andra politikområden, identifiera kvalitetsproblem i miljömålsarbetet
<i>Prioriterande</i>	Underlag för prioritering
<i>Explorativt</i>	Identifiera bakomliggande orsaker

För att tydligare konkretisera hur de olika syftesbeskrivningarna kunde ta sig uttryck i materialet har vi valt några exempel från propositionstexterna och intervjumaterialet, som presenteras i det följande. Intervjumaterialet diskuteras också i Wibeck (2008, 2009, manus).

4.3.1 Det kontrollerande syftet

Det vanligaste syftet som anges för miljömålsuppföljningen handlar om att kontrollera graden av och hastigheten mot måluppfyllelse. I proposition 1997/98:145 uttrycks detta syfte på följande sätt:

”Uppföljning och utvärdering ger möjlighet att bedöma hur miljöutvecklingen och miljöarbetet fortskrider, om vi närmar oss miljömålet eller om det krävs ytterligare insatser” (s 160).

Av citatet ovan framgår att det behövs såväl uppföljnings- som utvärderingsaktiviteter för att det ska bli möjligt att avgöra om miljömålen kommer att uppnås inom utsatt tid. Skillnaden häremellan beskrivs i proposition 2000/01:130 som att ”uppföljningen visar om ett mål har nåtts eller ej, medan utvärderingen även söker ge en förklaring till det uppnådda resultatet” (2000/01:130, s. 230)”. Utvärdering är alltså till skillnad från uppföljning ett normativt begrepp där resultatet av genomförda insatser bedöms och värderas (Larsson 2005, Stevrin 1991, Vedung 1991). I citatet ovan framgår vidare att fokus vid uppföljning och utvärdering inte endast kan ligga på att påvisa om miljömålet kommer att uppfyllas eller ej. Det handlar också om att utröna huruvida ytterligare insatser krävs. Det sägs dock ingenting i det aktuella citatet om vem som har ansvar för att utreda vilka insatser som i så fall skulle bli aktuella.

I intervjumaterialet lyfts det kontrollerande syftet vid flera tillfällen fram som ett självklart syfte, och ibland även som det enda syftet – även om flera andra syften också nämndes under intervjun. Till exempel inleddes en fokusgruppsintervju med forskare med att moderatorn explicit frågade vad deltagarna såg som miljömålsuppföljningens syfte. Det första svar som fördes fram på denna fråga var följande:

Det finns ju ändå ett antal utav riksdagen fastställda miljömål och delmål, och det är ju inte alltid så trivialt att avgöra om miljömålen har uppfyllts eller ej eller framför allt om de är på väg att uppfyllas eller ej. Så det är väl ganska naturligt när man har en målstyrd verksamhet att man också har en organiserad uppföljning.

I detta citat lyfts uppföljningen alltså fram som en ”naturlig” del av målstyrningsprocessen, dvs som någonting som självklart ingår i målstyrningen. Intervjupersonen pekar på behovet av summativ utvärdering, som i efterhand visar huruvida de övergripande målen uppfyllts eller ej. Personen pekar också på att det är ännu viktigare med en formativ utvärdering, som genomförs medan processen att uppnå målen pågår. Det sistnämnda skulle kunna svara mot de årliga rapporterna från Miljömålsrådet, men även den fördjupade utvärderingen vart fjärde år räknas som en formativ uppföljning med syfte att vidta förändringar om målen inte tycks vara på väg att uppfyllas.

4.3.2 Det engagerande syftet

Ett syfte som ofta framhölls av intervjupersonerna rörde möjligheten att genom miljömålsuppföljningen entusiasmera och påverka olika aktörer att engagera sig för att bidra till måluppfyllelse. Detta pedagogiska eller kommunikativa syfte förekommer också i vissa skrivningar i propositionerna. Exempelvis betonas vikten av att föra fram positiva budskap, som i följande citat:

”När slutdatum för delmålen infaller är det lätt att fokusera på de delmål som inte nås och att bortse från att stora delar av miljöarbetet utvecklas positivt. I Miljömålsrådets rapporter bör därför också de delmål som uppnåtts och klarats av redovisas. En sådan uppföljning är även viktig för att säkerställa att läget för ett tidigare uppnått delmål är fortsatt god”. (SOU 2004/05:150, s 21).

Det kan finnas flera skäl till att lyfta fram positiva uppföljningsresultat. Ett skäl kan vara att hålla ett visst delmål aktuellt så att man inte slår sig till ro med att det är uppfyllt, varpå det

finns en risk att trenden återigen försämras. Ett annat skäl kan vara att bidra till så kallad positiv förstärkning, där till exempel allmänheten uppmuntras till ett miljövänligt beteende. Även mer negativt laddade budskap kan användas i pedagogiskt syfte. Ett exempel hämtas från en tjänsteman på regional nivå som deltog i intervjuerna:

*/V/i [har] bland annat bestämt att vi ska ta fram en indikator som handlar om sjukhusinläggningar av barn (ohb) relaterat till luftföroreningshalter i stan [...] Och det är liksom en sådan där indikator som känns viktig, jag menar så små barn de röker i alla fall inte aktivt (V: Nej) och jag menar de är ju så nya (V: Ja just det) så är de ju ett bra *testmaterial* och det är också en indikator som är väldigt pedagogisk så va, för även den mest oengagerade mannen som sitter i sin bil och kör på väg till sitt tekniska arbete kan förstå att det inte är så himla käckt om man fortsätter bygga ut de stora trafiklederna. Vi har problem inte bara med klimat utan också med... ja med helt enkelt hälsan.*

I citatet målar tjänstemannen upp en schablonbild av den ”oengagerade” medborgaren. Genom att välja delmål och indikatorer på basis av ett pedagogiskt värde hoppas man uppnå ett ökat engagemang för miljöfrågorna som sedan kan påverka den politik som förs, t ex när det gäller infrastrukturbyggnad. Det engagerande syftet skiljer sig således kraftigt från t ex det kontrollerande syftet, där möjligheten att kontrollera måluppfyllelse står i fokus. Det engagerande syftet innebär att det inte med nödvändighet är de indikatorer som tydligast svarar mot mål och delmål som bör väljas, utan istället handlar det om att identifiera indikatorer som har ett högt kommunikativt värde.

4.3.3 Det framåtblickande syftet

Den svenska miljöövervakningen, som leds av Miljöövervakningsavdelningen på Naturvårdsverket, ska visa i vilken utsträckning miljömålen uppfylls, samtidigt som den bidrar till att upptäcka nya miljöstörningar och således spelar en roll också för formuleringen av nya miljömål och delmål (<http://www.naturvardsverket.se/sv/Tillstandet-i-miljon/Miljoovervakning/Vad-ar-miljoovervakning/Syftet-med-miljoovervakning/>). Tanken på att uppföljning och övervakning av miljötilståndet kan bidra till att identifiera nya miljöhot framförs också i den senaste miljömålspropositionen:

”De miljömålsansvariga myndigheterna bör ha ett system för att fånga upp och analysera avvikande information från miljöövervakningen. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att bygga upp ett varningssystem så att signaler om trendbrott m.m. i övervakningen, som kan påverka miljö och hälsa, värderas och hanteras. Övriga miljömålsansvariga myndigheter bör bygga upp motsvarande larmsystem inom den egna miljöövervakningen”. (SOU 2004/05:150, s 383)

Här framhålls att miljömålsuppföljning och miljöövervakning alltså kan fungera som ett varningssystem som kan bidra till att undvika nya miljöproblem. En av de intervjuade tjänstemännen pekade i linje med detta på att miljöövervakning kan vara ett verktyg för att formulera miljömål (Intervju 4). Här finns det alltså en tydlig integration mellan vetenskapliga (problemidentifierande) och politiska (målformulerande) processer. Såväl forskare som tjänstemän är inblandade i att ta fram underlag till målformuleringar som sedan beslutas av politiker.

4.3.4 Det reflekterande syftet

Miljömålsuppföljningen kan också syfta till att förstå och överblicka miljömålssystemet. Här handlar det till exempel om att identifiera interna och externa målsynergier och synergier med andra skeenden i samhället. Det rör sig också om att belysa samband mellan specifika miljömål och delmål. Vidare kan uppföljningen ge underlag för att revidera mål och delmål. Ytterligare ett område där uppföljningen blir viktig är i att identifiera miljömålets betydelse för andra politikområden. I SOU 2004/05:145 finns följande beskrivning i relation till målet Levande skogar:

”En viktig fråga under de närmaste åren är att skaffa bättre kunskap och underlag om hur resultatet av insatserna under de fyra befintliga delmålen bidrar till att nå det övergripande miljökvalitetsmålet Levande skogar. En sådan analys bör inkludera regeringens bedömning av miljökvalitetsmålets innebörd. Det är viktigt att få bättre kunskap om hur avsättningar av skyddsvärd skogsmark bidrar till att exempelvis nå målet att biologisk mångfald bevaras och att sociala och kulturella värden värnas. En annan dimension är hur måluppfyllelsen av delmålen bidrar till att nå andra miljökvalitetsmål, som t.ex. regeringens förslag om Ett rikt växt- och djurliv och preciseringen av dess innebörd. Detta gäller för övrigt samtliga de miljökvalitetsmål som är knutna till bestämda naturtyper. Ytterligare en dimension är hur miljömålsarbetet, och i förlängningen miljökvalitetsmålet i dess helhet, bidrar till att uppnå mål inom andra politikområden, t.ex. skogspolitik, regional utvecklingspolitik, kulturpolitik eller folkhälsopolitik. Människans hälsa är en viktig del i den sociala dimensionen av ett hållbart samhälle. Tillgänglig, bostadsnära natur skapar möjligheter för människor till vardagsmotion. Att belysa sambandet mellan hälsa och tillgång på skoglig natur- och kulturmiljö bör ingå i analysen av måluppfyllelsen. En annan uppgift för de närmaste åren är att analysera vilka nya, eller reviderade, delmål som kan komma att behöva beslutas efter 2010.” (SOU 2004/05:145, s 163-164).

I detta citat handlar uppföljningen alltså om att identifiera hur delmålen bidrar till uppfyllandet av det övergripande målet. Vidare syftar uppföljningen till att klarlägga hur indikatorerna bidrar till uppfyllandet av delmålen. I ett vidare perspektiv kan uppföljningen svara på hur delmålen bidrar till att nå andra miljökvalitetsmål samt hur de övergripande miljömålen bidrar till att uppfylla andra samhällsmål. Dessa syften har det gemensamt att de rör sig om att utröna hur miljömålssystemet hänger samman, internt genom kopplingen mellan övergripande mål, delmål och indikatorer, samt externt genom relationen mellan miljömål och andra mål inom andra politikområden.

4.3.5 Det prioriterande syftet

Möjligheten att använda miljömålsuppföljningen som ett underlag för prioriteringar lyftes också fram i materialet. En av de intervjuade tjänstemännen förde följande resonemang:

Varje indikator i sig har ju liksom en massa problem, det är alltid så att det är eftersläpningar och det är inte exakt det man ville mäta och det är osäkerheter och definitionsproblem och det ena med det andra och så där va, utan man får liksom inte fastna i de enskilda indikatorerna utan det viktiga är på något sätt att man får upp diskussionerna

kring vi har ett antal miljöproblem som handlar om och nu är det giftspridning och klimatpåverkan och avskogning och utfiskning och om man ser i ett globalt perspektiv vad det nu är för någonting (V: Mm) eh och det följer vi upp med ett antal indikatorer och det viktiga är att se, de ger oss en bild av vad trenderna är och vilka områden som är viktiga att engagera sig i, och sedan så är det en ny diskussion om vad ska vi prioritera och vilka åtgärder är det som är (ohb) och så där, så de ska mest vara en ursäkt för en bra diskussion liksom, de ska ändå ge en grund för att man känner att okej det finns faktiskt ett underlag som är någorlunda lättbegripligt som visar vad det är som händer. Bra, då har vi ett underlag för att diskutera vilka åtgärder är det som är möjliga och vilka ska vi prioritera [...]

I citatet pekar tjänstemannen på vikten av att ha tillgång till ett lättbegripligt uppföljningsresultat som kan användas som underlag till diskussioner om prioriteringar, bland annat när det gäller åtgärder. Det engagerande och det prioriterande syftet går således hand i hand. Även för det prioriterande syftet läggs mindre tonvikt på möjligheten att exakt kunna kontrollera måluppfyllelsen och större fokus på att få en övergripande bild av trender i miljötillståndet och vilka miljöproblem som är viktigast att åtgärda.

4.3.6 Det explorativa syftet

En del av miljöövervakningen bör, enligt SOU 1997/98:145, inriktas mot att ge möjlighet att skilja naturliga från antropogena förändringar i miljötillståndet. Detta kan tolkas som ett mer forskningsinriktat syfte, där utforskandet och upptäckandet står i fokus. Till den explorativa kategorin har vi också fört andra syftbeskrivningar som rör möjligheten att identifiera bakomliggande orsaker till de trender som observeras i miljön. Det kan, som i följande exempel, handla om att analysera hur sociala, ekonomiska och ekologiska processer samspelar. En tjänsteman från SCB som ingick i en fokusgrupp bestående av tjänstemän och forskare sa:

[...] /D/et vi från SCB:s sida tittar på det är ju inte så mycket miljödata ute i naturen utan det är ju på gränsen mellan ekonomisk aktivitet och miljöpåverkan, och där är vi ju intresserade av att titta på andra typer av trender alltså att vi skulle då vilja veta liksom klimatvariationer men också sådana saker som hur konjunkturen ändras eller hur priserna ändras, den typen av förklaringsvariabler som också spelar roll då om man ska titta på styrmedel så liksom man sätter in ett styrmedel och så ändras ju samhället på olika sätt, som gör att det här styrmedlet blir då mer eller mindre verksamt. Det kanske är så att man satte styrmedlet för att man tänkte att man skulle minska koldioxidutsläppen och så ökar konsumtionen, man köper in varor någon annanstans ifrån och då blir det liksom en faktor som ändå kommer att öka utsläppen. Så att den typen av frågeställningar brottas ju vi med och letar efter metoder så att vi ska bättre kunna avspegla det. Tittar man till exempel på utsläppen så ska man kunna se att den här förändringen påverkar bränsleinköp och den här förändringen påverkar konsumtionen, den här förändringen beror på att man numera handlar med andra typer av varor.

Citatet pekar på en typ av uppföljning som idag inte tillhör huvudfåran inom miljömålsuppföljning, men som syftar till att klargöra hur olika politiska styrmedel påverkar sociala processer, som exempelvis konsumtionsmönster, och hur detta i sin tur påverkar trender i miljötillståndet. Intervjupersonen påpekar att metodutveckling pågår inom detta

område, där det gäller att hitta indikatorer och analysmetoder som kan fånga in samspelet mellan de sociala, ekonomiska och ekologiska dimensionerna av begreppet hållbar utveckling.

4.4 Vad ska följas upp?

Svaret på frågan om varför miljömålsarbetet bör följas upp påverkar i sin tur svaret på vad som ska följas upp. Även om uppföljningens syfte skulle göras tydligare än i nuläget, finns det fortfarande osäkerhet och komplexitet inbäddad i valet av delmål och indikatorer. Detta gäller för alla de sexton miljömålen. De är *miljökvalitetsmål*, d v s mål som beskriver ett önskat miljötillstånd, ofta i kvalitativa eller till och med metaforiska termer.²⁹ Som en hjälp i arbetet att uppnå de övergripande målen infördes systemet med konkreta delmål och indikatorer för att mäta måluppfyllelse (Prop. 2000/01:130). Detta innebar ett skifte från ett fokus på kvalitativa aspekter till ett fokus på det som är mätbart. Det kvantitativa fokuset ligger väl i linje med mycket av målstyrningslitteraturen (se t ex Rombach 1991, Naturvårdsverket 2002, Voss m fl 2007). Ett vanligt förekommande argument är att relevanta uppföljningsaktiviteter baserade på mätbara kriterier är en förutsättning för att visionen om en hållbar utveckling ska kunna operationaliseras (Lelé och Nordgaard 1996; Edvardsson och Hansson 2005).

Att gå från kvalitativa mål till kvantitativa uppföljningsmått är dock inte okomplicerat (Vedung 1991; Eriksen 1998; Cortner 2000; Larsson 2005). Uppföljning och utvärdering som enbart baseras på kvantitativa indikatorer riskerar att bli abstrakt och bortse från målens inneboende komplexitet och den politiska kontexten. Därmed kan användbarheten i uppföljningen minska (Cortner 2000; Larsson 2005) Kanske är ett ensidigt fokus på det kvantitativa inte alltid önskvärt. Som exempel kan nämnas en av de studier som genomförts inom ENGO:s kommunikationsprojekt, där uppföljningen av Långsiktigt skydd av skogsmark, som är ett av delmålen kopplade till miljömålet Levande skogar, analyserades (Ahl 2005). Fokus i denna studie låg på Skogsvårdsstyrelsernas arbete med biotopskydd och naturvårdsavtal, som är två av de indikatorer som används i uppföljningen av delmålet. I arbetet med att ta fram underlag för bedömningen av naturvårdsavtal och biotopskydd finns en kvalitativ ansats i det att inventeringsmetodikerna ger stort utrymme för inventerarnas tolkningar och betonar vikten av att se biotoperna i skogen i sitt sammanhang. Samtidigt präglas arbetet med att följa upp miljökvalitetsmålen av ett vetenskapsideal som betonar vikten av mätbarhet i produktionen av vetenskapligt legitim kunskap. En djupare kunskap om kvalitativa metoders fördelar skulle således kunna bidra till att identifiera styrkorna i och utveckla de metoder som används, snarare än att som ofta är fallet, se kvalitativa metoder som en svaghet i och med att de inte leder till mätbara resultat (Ahl 2005).

I miljömålsarbetets inledande skede fanns en tendens att använda indikatorer där data redan fanns tillgängliga, eller indikatorer som innebar en billig och enkel datainsamling (Johansson 2008; Larsson 2005; Lindgren 2005). Informanterna i våra intervjuer och fokusgrupper ansåg att detta angreppssätt var förståeligt i inledningsfasen, men inte önskvärt i det långa loppet. Det fanns dock ingen samstämmighet bland intervjupersonerna kring hur en idealisk indikator bör se ut. I en intervjustudie (Wibeck, manus) diskuterade informanterna vid ett flertal tillfällen huruvida en bra indikator ska vara ”pedagogisk” eller ”vetenskaplig”, d v s huruvida

²⁹ T ex när det gäller målen Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö eller Levande sjöar och vattendrag.

det engagerande eller det kontrollerande syftet ska stå i förgrunden. Enligt informanterna skulle en ”vetenskaplig” indikator fokusera på långsiktiga trender och ta orsaker till och effekter av förändringar i miljötillståndet i beaktande. En ”pedagogisk” eller ”kommunikativ” indikator, å andra sidan, behöver inte nödvändigtvis innefatta de vetenskapligt mest relevanta aspekterna för att mäta måluppfyllelse. Det viktiga med en ”kommunikativ” indikator är att den har förmåga att väcka människors intresse och känslor. En intervjuperson lyfte, som tidigare nämnts, fram ett exempel på en ”pedagogisk” indikator som mäter antalet barn som blir inlagda på sjukhus med astmatiska besvär som orsakats av luftföroreningar. En sådan indikator skulle enligt intervjupersonen kunna väcka ett engagemang för miljöfrågor även hos personer som vanligtvis inte är intresserade. Det är dock viktigt att framhålla att det också fanns intervjupersoner som pekade på möjligheten att identifiera indikatorer som uppfyller både ett pedagogiskt, ett kontrollerande och ett explorativt syfte på en och samma gång.

Om indikatorerna ska kunna fungera som kommunikationsverktyg, vilket ofta framhålls, blir det viktigt att reflektera över konsekvenserna av olika uppföljningssyften. Ett kontrollerande syfte kräver framför allt naturvetenskapligt baserade, kvantitativa indikatorer. När det gäller det engagerande syftet blir det viktigaste urvalskriteriet istället att indikatorerna har ett högt kommunikativt värde och kan motivera till handling. Det framåtblickande syftet kräver indikatorer som kan visa på sådana förändringar i miljötillståndet som indikerar nya miljöhot. För de reflekterande och prioriterande syftena behövs en uppsättning indikatorer som kan visa på synergier och konflikter i miljömålssystemet. Slutligen blir det för det explorativa syftet viktigt att identifiera indikatorer som förmår bidra till en analys av orsaker till förändringar i miljötillståndet. De olika uppföljningssyftena och indikatorerna vänder sig också till olika målgrupper. Detta kommer att diskuteras i följande avsnitt.

4.5 Till vem kommuniceras uppföljningsresultaten?

I den fördjupade utvärdering som Miljömålsrådet publicerade år 2008 framgår att rådets främsta funktion när det gäller informations- och kommunikationsinsatser ska vara att samordna dessa samt att ge övergripande information om miljömålssystemet som sådant. Miljömålsrådets främsta kommunikationskanal är Miljömålportalen (www.miljomal.nu). I den fördjupade utvärderingen hänvisar Miljömålsrådet till den kommunikationsstrategi som upprättades år 2005 och som identifierar målgrupper för uppföljningsresultat (Miljömålsrådet 2005). Denna strategi syftar till att klargöra vilka målgrupper som är prioriterade och vilka aktörer som är ansvariga för att kommunicera uppföljningsresultat. Här framgår att Miljömålsrådets huvudsakliga målgrupp är riksdag och regering. Ansvaret för att kommunicera med myndigheter, näringsliv och intresseorganisationer ligger på målsansvariga myndigheter samt andra myndigheter och organisationer som är representerade i Miljömålsrådet. Lärare, elever samt andra grupper inom ”allmänheten” nås via så kallade ”vidareförmedlare”.

De olika syften med miljömåluppföljningen som diskuterades i avsnitt 4.4 lämpar sig olika väl för olika målgrupper (Wibeck, manus). Uppföljning i syfte att kontrollera måluppfyllelse torde främst vända sig till beslutsfattare och till tjänstemän inom miljömålsadministrationen. I den mån uppföljningsresultat kommuniceras till allmänheten handlar det mer om information än om kommunikation (se avsnitt 4.8), vilket leder till att allmänheten blir relativt passiva mottagare. När det gäller uppföljning som syftar till att engagera människor vänder den sig till ”alla”, men framför allt till aktörer utanför miljömålsadministrationen. Här ses grupper inom

allmänheten som aktiva samkonstruktörer, som utifrån informationen om uppföljningsresultaten förväntas vidta egna åtgärder i form av livsstilsförändringar, förändrade konsumtionsmönster etc. När det gäller det framåtblickande syftet handlar det om att genom uppföljningsaktiviteter identifiera nya miljöhot. Denna typ av uppföljning riktar sig mot beslutsfattare, som fattar beslut om nya eller reviderade mål och delmål, mot tjänstemän i miljömålsadministrationen som identifierar nya indikatorer, men kan också indirekt påverka intresseorganisationer och andra grupper inom ”allmänheten”. Om det skapas en allmän opinion för att det behövs åtgärder mot ett nytt miljöhot kan beslutsfattare påverkas att införliva detta i miljömålssystemet. På detta sätt kan allmänheten bli en målgrupp och en aktiv samkonstruktör i kommunikationen kring uppföljningsresultaten. Det prioriterande syftet förutsätter det reflekterande syftet i så motto att det först behövs kunskap kring hur mål och delmål hänger ihop, samt kring synergier och konflikter mellan mål. Därefter kan en prioritering göras gällande vilka mål som är viktigast att arbeta mot, vilka åtgärder som är mest angelägna etc. Den främsta målgruppen för uppföljning med ett reflekterande syfte torde vara tjänstemän inom miljömålsadministrationen och kanske framför allt Miljömålsrådet, som har det övergripande ansvaret för miljömålsrapporteringen (www.miljomal.nu). När det gäller uppföljning med syfte att ge ett underlag för prioriteringar vidgas dock målgruppen till att även innefatta beslutsfattare. Den sista typen av uppföljning, med ett explorativt syfte, vänder sig framför allt till forskarsamhället, men blir i förlängningen relevant även för beslutsfattare och tjänstemän när den nya kunskapen ska införlivas i arbetet med att formulera och revidera mål och delmål.

Schematiskt kan de olika uppföljningssyftena, med tillhörande huvudsakliga målgrupp och typ av indikatorer sammanfattas som i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Sammanfattning av uppföljningssyften, målgrupper och typer av indikatorer.

SYFTE	HUVUDSAKLIG MÅLGRUPP	TYP AV INDIKATORER
<i>Kontrollerande</i>	Tjänstemän inom miljömålsadministrationen; beslutsfattare	Naturvetenskapligt baserade; mätbara
<i>Engagerande</i>	“Alla”	Högt kommunikativt värde; motivera till handling
<i>Framåtblickande</i>	Tjänstemän inom miljömålsadministrationen; beslutsfattare (och allmänheten)	Inriktade mot att identifiera förändringar i miljötillståndet som kan visa på nya miljöhot
<i>Reflekterande</i>	Tjänstemän inom miljömålsadministrationen	Inriktade mot att kartlägga synergier och konflikter mellan mål och delmål
<i>Prioriterande</i>	Tjänstemän inom miljömålsadministrationen; beslutsfattare	Inriktade mot att kartlägga synergier och konflikter mellan mål och delmål
<i>Explorativt</i>	Forskare (och tjänstemän inom miljömålsadministrationen samt beslutsfattare)	Inriktade mot att identifiera orsaker till förändringar i miljötillståndet

En annan central fråga som rör hur uppföljningsresultat kommuniceras till olika målgrupper har att göra med synen på hur osäkerheter hanteras i kommunikationsprocessen (Wibeck, 2009). Osäkerheter i uppföljningen av miljömål kan härröra exempelvis från ofullständiga eller otillförlitliga dataset, otillräcklig kunskap om dynamiken i naturliga och samhälleliga system, eller svårigheter med att dra slutsatser om det framtida miljötillståndet, eftersom det påverkas av en osäker framtida samhällsutveckling (Grunwald, 2007). I vårt intervjumaterial har vi identifierat två olika grundläggande modeller för hur kommunikation om osäkerheter genomförs: separationsmodellen och integrationsmodellen (Wibeck 2009). Separationsmodellen innebär att osäkerheter diskuteras och värderas av experter inom forskarvärlden och miljömålsadministrationen. Däremot presenteras inte osäkerheterna för beslutsfattare eller de tjänstemän som är involverade i det praktiska arbetet med att följa upp miljömålen och rapportera resultaten. Integrationsmodellen innebär att osäkerheter görs till föremål för en öppen diskussion inte bara bland experter utan också bland övriga aktörer som är involverade i miljömålsarbetet. Ett sådant angreppssätt kan visserligen bli mera tidskrävande, men samtidigt kan trovärdigheten i uppföljningsprocessen och tilliten mellan olika aktörer i miljömålssystemet öka. Allmänhetens förtroende för experter tenderar också att öka när det finns en öppenhet kring osäkerheter och frågetecken i resultaten (Hoffman-Riem och Wynne, 2002; Gross och Hoffmann-Riem, 2005; Gross, 2007; Grove-White *et al.*, 2000).

Våra intervjupersoner utgick i sina resonemang från någon av de två kommunikationsmodellerna. Detta var emellertid ingenting som de reflekterade över. Det ”tysta” användandet av olika kommunikationsmodeller kan leda till oenighet kring hur kommunikationen till olika målgrupper bör utformas. En slutsats av denna studie är att det är viktigt att vara medveten om vilken kommunikationsmodell man utgår från för att kunna fatta ett medvetet beslut om hur osäkerheter ska hanteras i kommunikationen med olika målgrupper.

De olika studier som genomförts inom ENGO:s kommunikationsprojekt har visat på en rad olika hinder som kan försvåra kommunikationen med olika målgrupper. I Madelaine Johanssons avhandling (2008) diskuteras ett antal så kallade kommunikationsbarriärer som relaterar till organisationen av miljömålsarbetet. Avhandlingen poängterar bland annat vikten av tydlighet kring vilket handlingsutrymme och vilken grad av styrning miljömålssystemet innebär, för att undvika osäkerhet i organisationen kring hur miljömålsarbetet ska bedrivas. Frågor som rör rådighet och problemägarskap kan lätt bli till barriärer i arbetet om de inte är tydligt utredda. Likaså kan brist på resurser t ex i form av utökad arbetstid påverka arbetet negativt. De arbetsuppgifter som kopplas till rapporteringen av måluppfyllelse tenderar att ta överhanden över åtgärder.

När fokus riktas mot hur aktörer i miljömålsadministrationen uppfattar arbetet med de svenska miljömålen har vi funnit att olika bilder av hur miljömålsarbetet bör bedrivas tenderar att krocka, vilket kan leda till frustration och ett förminskat handlingsutrymme (Wibeck m fl, manus). Den politiska ambitionen bakom miljömålen är att uppfyllelsen av dem ska vara ”allas vårt ansvar” (Miljömålsrådet 2004; Prop. 2004/05:150) och att miljömålsarbetet ska bedrivas med ”bred medverkan av alla aktörer” (Prop. 2000/01:130, s 18). Detta horisontella perspektiv, där aktörer från olika sektorer och delar av miljömålsadministrationen förväntas arbeta tillsammans, kan ställas mot den hierarkiska styrningsmodell som målstyrningen utgör. Miljömålstyrningens idé är att mål som formulerats av politiker på nationell nivå ska sippa ner genom organisationen för att implementeras och utvärderas av tjänstemän på nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Denna vertikala bild av miljömålsadministrationen som en pyramid med riksdag och regering i toppen, följt av den nationella myndighetsnivån,

länsstyrelserna och kommunerna i botten, tycks till stora delar ha genomsyrat tjänstemännens bild av hur miljömålsarbetet bedrivs. I fokusgruppsintervjuer talar tjänstemännen i termer av ”vi här uppe, de där nere”, ”vi på gräsrotsnivå”, ”vi här inne, de där ute”. Genom användningen av denna typ av utestängande metaforer finns en risk att handlingsutrymmet begränsas. Ser man sig själv som positionerad längst ner i en hierarki finns en risk att man upplever sig inte kunna påverka och därmed tappar engagemanget för miljömålsarbetet. Det finns också en risk för att kommunikationsinsatser begränsas till den ”nivå” man själv befinner sig på i systemet. Interaktion mellan aktörer till exempel på nationell respektive regional nivå riskerar därmed att begränsas. Vår slutsats är att det behövs medvetenhet om vad olika styrningsmodeller förmedlar och om hur det sätt på vilket man talar om organisationen påverkar upplevelsen av handlingsutrymme och möjliga målgrupper för kommunikation.

Vidare har forskningen visat på vikten av att i en kommunikationssituation ta hänsyn till olika aktörers skiftande tolkningsramar (Johansson m fl 2005; Wibeck m fl 2006; Johansson 2008). Vissa mål och framför allt delmål upplevdes av de tjänstemän som intervjuades i Johanssons avhandling som svåra att tolka och förstå. Vissa av delmålen kännetecknas av ett naturvetenskapligt språk och krångliga formuleringar (Johansson 2008). Även de övergripande målen kan genom sin vaga formulering ge upphov till tolkningsproblem. En studie där lantbrukare intervjuades om sin förståelse av miljömålet Ett rikt odlingslandskap visade att miljömålet inte var känt i någon större utsträckning. När de intervjuade lantbrukarna hörde formuleringen Ett rikt odlingslandskap associerade de inte till miljökvalitetsmålet och dess delmål, utan beskrev istället värden som att bygden där man bor och verkar förblir levande genom att landskapet sköts. Vidare var det viktigt för intervjupersonerna att upprätthålla, utveckla och föra vidare ett arv i form av ett välskött landskap till kommande generationer. Landskapets estetiska värden samt vikten av att bevara den biologiska mångfalden var också sådant som lyftes fram av informanterna (Mlakar 2006). Med andra ord beskrev informanterna flera av de värden som återfinns i beskrivningen av varför miljökvalitetsmålet behövs (http://www.miljomal.nu/om_miljomalen/miljomalen/mal13.php), men deras sätt att uttrycka sig ligger relativt långt från de mätbara och tidssatta delmålen. Liknande resultat framkom i en fokusgruppsstudie med skogsägare som ombads diskutera målet Levande skogar (Sjöberg och Sundman 2004). Även om dessa studier har några år på nacken belyser de vikten av att kommunicera miljömålen på ett sådant sätt att de blir relevanta i människors vardag och görs till en del av människors begreppsvärld. De sätt att exempelvis beskriva vad ett rikt odlingslandskap står för som Om detta inte sker blir det svårt att uppnå ambitionen att ansvaret för måluppfyllelsen ska delas av ”alla”.

4.6 Av vem ska olika uppföljningsaktiviteter utföras?

Frågan om ansvarsfördelning är något av en knäckfråga i det svenska miljömålssystemet (Riksrevisionen 2005; Johansson 2008). Friheten i målstyrningen samt ambitionen att miljömålen ska vara ”allas vårt ansvar” innebär att det lätt uppstår oklarheter när det gäller ansvarsfördelning och roller i miljömålssystemet. Detta framkom tydligt i några av de tidiga arbetena inom ENGO-programmet (Larsson 2003; Johansson m fl 2005; Lindgren 2005) och har diskuterats utförligt i Madelaine Johanssons avhandling (2008). Problemet uppmärksammades också av Riksrevisionsverket i en utvärdering år 2005. I ljuset av detta är det emellertid viktigt att poängtera att frågan om ansvarsfördelning har lyfts och diskuterats i en rad olika sammanhang på senare tid, som exempelvis i Miljömålsrådets senaste fördjupade

utvärdering (Miljömålsrådet 2008) samt i den pågående statliga utredningen om miljömålssystemet (Dir. 2008:95) Detta talar för att frågan om roller och ansvarsfördelning mellan olika delar av miljömålsadministrationen är föremål för ständig utveckling.

När det gäller uppföljningen tyder våra intervjudata på att en viss otydlighet förekommer i ansvarsfördelningen mellan miljöövervakning och miljömålsuppföljning samt mellan beställare och utförare inom miljöövervakningen (Wibeck 2008). Visserligen finns det beskrivningar av hur indikatoransvaret för de olika delmålen ska fördelas (<http://www.miljomal.nu/Pub/IndikatorList.php>). Som exempel kan nämnas målet Ingen övergödning. Där ligger det formella uppföljningsansvaret hos Naturvårdsverket. Uppföljningen ska ske i samarbete med organisationer, myndigheter och företag inom relevanta samhällssektorer (www.miljomal.nu). När det gäller datainsamling och analys är olika myndigheter ansvariga för olika indikatorer. För målet Ingen övergödning är ansvaret delat mellan Naturvårdsverket (sex indikatorer) och länsstyrelserna (tre indikatorer). Data hämtas från datavärdarna: SMHI (två indikatorer), Jordbruksverket (två indikatorer), Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU (två indikatorer), Svensk MiljöEmissionsData, SMED (två indikatorer) samt Statistiska Centralbyrån (en indikator).

Ett annat exempel är målet Levande skogar, som har Skogsstyrelsen som målsvarig myndighet. Indikatoransvaret är mera splittrat, och delas mellan Riksantikvarieämbetet (en indikator), Naturvårdsverket och länsstyrelserna (tre indikatorer), Skogsstyrelsen (tre indikatorer) och länsstyrelserna i samverkan (fyra indikatorer). Data levereras av SLU, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, IVL Svenska Miljöinstitutet, Skogsvårdsstyrelsen, Naturvårdsverket samt VIC-Natur/Metria i Luleå.

Samtidigt visar våra intervjudata att i praktiken är ansvarsfördelning och roller fortfarande otydliga för många av de aktörer som är involverade på olika sätt i miljömålssystemet. Osäkerheterna gällde bland annat huruvida ansvaret för dataanalys ska ligga på dem som beställer eller de som utför miljöövervakningsuppgifter. Det fanns inte heller någon konsensus bland intervjupersonerna när det gäller ansvaret för att kommunicera resultaten från övervakningsaktiviteterna – ska detta vara en uppgift endast för Miljöövervakningsavdelningen på Naturvårdsverket, eller borde även de konsulter och forskare som anlitas för att samla in och bearbeta data ha ett ansvar för att kommunicera miljöövervakningsresultat till olika intressenter?

Här kan konstateras att det inte tydligt framgår, varken på miljömålsportalen, i propositionstexterna eller på Naturvårdsverkets hemsida, hur ansvarsfördelningen mellan miljömålsuppföljningen och miljöövervakningen bör gestaltas när det gäller kommunikation av uppföljningsresultat. Miljöövervakningen nämns inte i Miljömålsrådets kommunikationsstrategi (även om den kanske anses ingå bland målsvariga myndigheter). Det finns dock ingen uttalad strategi i kommunikationsplanen för hur resultaten från miljöövervakningen ska tas tillvara och kommuniceras samt vem som har ansvar för detta.

4.7 Slutsatser och rekommendationer

Miljömålsarbetet öppnar för nya möjligheter

I alla de studier som genomförts inom ENGO:s kommunikationsprojekt pekar intervjupersonerna på de möjligheter som miljömålsarbetet öppnar för. Vad som framför allt lyfts fram är sådant som att det finns en enad nationell politisk viljeyttring bakom miljömålen, vilket innebär att miljöfrågorna integreras på ett tydligare sätt och får en ökad tyngd inom alla samhällets sektorer (Larsson 2004; Komnik Brolinsson 2004; Ståhlberg 2004; Johansson m fl 2005; Johansson 2008). Vidare anses miljömålsstrukturen vara tydlig jämfört med det system som fanns tidigare (Johansson 2008). Den tydliga integreringen av miljömålen i olika samhällssektorer samt det jämförelsevis långa tidsperspektivet – generationsperspektivet – lyfts också i litteraturen fram som viktiga och positiva drag i svensk miljöpolitik (Lundqvist 2004; Nilsson m fl 2007).

De svenska miljö kvalitetsmålen kan betraktas som ”guiding fictions” (Shumway 1991), d v s som visionära ledstjärnor som de flesta kan enas kring eftersom de är vagt formulerade. Att de svenska miljömålen fungerar på detta sätt är någonting som mötts med positiva omdömen såväl från politiker som från tjänstemän inom miljöadministrationen och från forskare som studerat det svenska miljömålssystemet (se t ex Edvardsson 2004; Lundqvist 2004; Johansson m fl 2005; Nilsson m fl 2007; Miljömålsrådet 2008). Man har till exempel lyft fram det positiva i att åstadkomma en nationell och sektorsövergripande samling kring miljöarbete där många aktörer drar åt samma håll. Dessutom bidrar generationsperspektivet till att miljömålsarbetet blir långsiktigt och inte beroende av skiften i politisk majoritet. När miljömålen ska implementeras och följas upp på regional och lokal nivå krävs dock att de konkretiseras och specificeras (Edvardsson 2007). I denna process är det inte ovanligt att konsensus ersätts av motstridiga tolkningar och uppfattningar. Sådana tolkningskonflikter hanteras troligen bäst genom att de olika underliggande antaganden och värderingar som ligger bakom aktörernas uppfattningar synliggörs (jfr McCool 1996).

Olika syften med miljömålsuppföljningen

Föreliggande kapitel har syftat till att belysa några olika utgångspunkter som är viktiga att diskutera med jämna mellanrum under det pågående arbetet med att formulera och revidera mål, delmål och indikatorer för uppföljning. Även om grundläggande frågor som rör miljömålsuppföljningens syfte, vad som ska följas upp, vilka aktörer som har ansvar för olika delar av uppföljningen samt vem som utgör målgrupp för kommunikationsinsatser kontinuerligt diskuteras inom vissa delar av miljöadministrationen visar våra analyser att svaren på frågorna är långt ifrån entydiga.

Ett exempel på detta är att det förekommer ett stort antal syften i de tre miljömålspropositionerna. Ännu fler syften fann vi när vi intervjuade nyckelaktörer i miljöförvaltningen. Detta innebär å ena sidan att det finns en stor potential för att uppnå ytterligare synergieffekter mellan olika uppföljningssyften. En mångfald av syften kan gynna miljömålsarbetet såtillvida att uppföljningen kan svara mot flera behov samtidigt. Å andra

sidan ställer till exempel engagerande respektive kontrollerande syften krav på olika typer av indikatorer och är olika relevanta för olika målgrupper. Olika syften kräver också olika typ av kunskap och expertis. För att rätt typ av kompetens ska användas på rätt plats i uppföljningssystemet menar vi att det är viktigt att identifiera vari behoven ligger. Är det viktigaste att identifiera indikatorer som kan beröra gemene man, som kan engagera politiker eller som kan få genomslag i media? Detta skulle kunna innebära ett större inslag av samhällsvetenskapliga överväganden i valet av relevanta indikatorer. Eller är det mera angeläget att kunna svara på frågan huruvida trender i miljötilståndet pekar mot att mål och delmål uppfylls inom utsatt tid? I så fall krävs kunskap till exempel om hur ekosystem fungerar och om huruvida trenderna beror på naturliga variationer eller är antropogena. På samma sätt ställer de reflekterande, framåtblickande, explorativa och prioriterande syftena krav på olika typer av kompetens för att identifiera relevanta delmål och indikatorer. Samtidigt vill vi poängtera att vi inte menar att miljömålsuppföljningen bör styras mot enbart en typ av syften. Det viktiga anser vi vara att det skapas en tydlighet i vad olika uppföljningsinsatser syftar till, vilka indikatorer som krävs för att uppfylla dessa syften, samt vilka målgrupper de olika typerna av uppföljning främst bör utformas för. Idag används den så kallade DPSIR modellen (Driving forces, Pressure, State, Impact, Response) för att styra valet av indikatorer. Att välja indikatorer enligt denna modell medför positiva konsekvenser i det att modellen möjliggör en analys av samband mellan orsak och verkan (Naturvårdsverket 1999). Vi menar emellertid att den DPSIR-baserade analysen av vilka indikatorer som behövs skulle kunna kompletteras med en analys av vilka uppföljningssyften och vilka målgrupper olika indikatorer svarar mot.

Information eller kommunikation?

När det gäller hur och till vem kommunikation om miljömålsuppföljning bör riktas är det värt att notera att Miljömålsrådet i sin fördjupade utvärdering talar om ”informations- och kommunikationsinsatser” (Miljömålsrådet 2008:40, vår kursivering). En distinktion mellan information och kommunikation gjordes också i den kommunikationsstrategi för miljömålsarbetet som togs fram av tio nationella myndigheter år 1999 (Naturvårdsverket 1999). I denna kommunikationsstrategi betraktas ”kommunikation” som synonymt med dialog, medan ”information” inte anses förutsätta något svar från mottagaren. Enligt kommunikationsstrategin bör information föregå kommunikation, i det att ”informationen ska vara kontaktskapande och stimulera till dialog och samarbete” (Naturvårdsverket 1999:27).

Vi menar att distinktionen mellan information och kommunikation är viktig och att den bör göras på ett medvetet sätt. Idén bakom information är att ett budskap ska överföras från en sändare till en mottagare och i idealfallet anlända till mottagarens medvetande i samma form som det hade hos sändaren, d v s så opåverkat som möjligt av andra betydelser än dem som sändaren avsett (Shannon och Weaver 1949; Fiske 1990; Reddy 1993). Risken med denna överföringsmodell är att man inte tar den kontext där informationsöverföringen äger rum i beaktande och bortser från mottagarens tidigare kunskap, förståelse och erfarenheter. Allt detta är sådant som kan påverka hur mottagaren uppfattar och förhåller sig till budskapet (Bakhtin 1986; Linell 1998). Kommunikation i den bemärkelse som kommunikationsstrategin tillskriver den är istället en dialogisk process där mottagaren blir lika viktig som sändaren (Bakhtin 1986). För att kommunikationen ska kunna äga rum måste mottagaren vara aktiv såväl i att tolka budskapet som att svara på den (Berge 1997). Kommunikation kan i idealfallet beskrivas som en kontinuerlig feedback-process där budskap rör sig fram och tillbaka, och där olika aktörer anpassar sitt sätt att kommunicera till varandra (Dimbleby och Burton 1998). Här betonas vikten av att betrakta mottagaren som en aktiv part i

kommunikationsprocessen och att ta hänsyn till hans eller hennes förförståelse och tolkningshorisont när budskapen utformas. Olika aktörer tolkar budskap från olika perspektiv, beroende på sin position i miljömålssystemet, sin agenda och sin tidigare kunskap och erfarenhet (Wibeck m fl 2006).

Allas ansvar?

Miljömålsrådet understryker i sin senaste utvärdering (2008) att miljömålen är hela samhällets ansvar. Tidigare studier har varnat för risken att "allas ansvar" lätt tenderar att bli enbart "miljömålsadministrationens ansvar" (Johansson 2008) och att miljömålssystemets uppbyggnad med olika miljömålsansvariga myndigheter och myndigheter med ansvar för övergripande miljömålsfrågor kan upplevas som rörigt och förvirrande (Johansson 2008; Nilsson m fl 2007). Därför menar vi att det krävs en tydlig ansvarsfördelning och tydliga roller i arbetet med att uppnå miljömålen. Miljömålsrådet konstaterar: "Arbetet med miljömålen är ett stort samverkansprojekt, och för god effektivitet behövs en hög grad av samordning och samverkan" (Miljömålsrådet 2008:50; jfr Johansson 2008). I detta sammanhang pekar rådet på att ansvarsfördelningen mellan de miljömålsansvariga myndigheterna i fråga om uppföljning har utvecklats och förbättras under de senaste åren.

Vår studie visar emellertid att det inte bara är ansvarsfördelningen mellan miljömålsansvariga myndigheter eller mellan lokala, regionala och nationella nivåer i miljöadministrationen som behöver tydliggöras. Inte minst viktigt är det att det finns en tydlig rollfördelning och klara kommunikationsvägar för att hantera kommunikationen mellan olika aktörer som producerar och använder olika statistiska verktyg för uppföljning. Här tenderar till exempel ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare inom miljöövervakning att ibland vara otydlig. Vem har exempelvis ansvar för att se till att miljöövervakningen länkas till miljömålsuppföljningen? Hur långt bör en enskild utförare gå i att tillse detta? Vem ska kommunicera resultaten från övervakning och uppföljning, och till vilka mottagare?

Rekommendationer

Baserat på studierna inom ENGO:s kommunikationsprojekt vill vi understryka vikten av

- att fortsätta ansträngningarna att synliggöra och integrera miljöfrågorna i alla samhällets sektorer genom ett sammanhållet miljömålssystem
- att arbeta för att göra miljömålen ännu mera kända bland grupper i samhället som inte aktivt arbetar med dem men som ändå förväntas ta ett ansvar för måluppfyllelsen
- att tydliggöra vilka syften miljömålsuppföljningen ska svara mot – varför är uppföljningen viktig och vad förväntas den leda till? Ska den vara kontrollerande, engagerande, framåtblickande, reflekterande, prioriterande eller explorativ? Kan flera syften uppnås samtidigt?

- att i valet av indikatorer för uppföljning analysera vilka uppföljningssyften olika indikatorer kan fylla samt vilka målgrupper de riktar sig mot
- att föra en medveten diskussion kring hur osäkerheter i uppföljningsresultaten bör kommuniceras, av vem och till vem – ska kommunikationen utgå från en separationsmodell, där osäkerheter diskuteras och hanteras av experter, eller en integrationsmodell där osäkerheterna och deras konsekvenser tydliggörs och görs till föremål för diskussion av olika grupper av aktörer?
- att så långt det är möjligt ta hänsyn till målgruppernas tolkningsramar och förförståelse i kommunikationen av uppföljningsresultat
- att lägga fokus på kommunikation snarare än information, t ex genom att öka antalet fora för dialog mellan olika aktörer inom och utanför miljömålsadministrationen
- att diskutera hur en hierarkisk målstyrningsmodell kan samexistera med en ambition att arbeta med ”bred samverkan” och ”allas ansvar” – hur talar aktörerna om miljömålssystemet och miljömålsadministrationen? Används inestängande och exkluderande metaforer som ”uppe”, ”nere”, ”inne”, ”ute” etc? Vilka målgrupper och kommunikationsvägar prioriteras?
- att tydliggöra roller och ansvarsfördelning inom miljömålssystemet, med särskilt fokus på frågor som rör dataanalys och kommunikation av uppföljningsresultat – hur bör rollfördelningen och kommunikationsvägarna se ut i relationen mellan aktörer som producerar och använder olika statistiska verktyg för uppföljning? Hur fördelas ansvaret för kommunikationsinsatser mellan beställare och utförare inom miljöövervakningen? Vem ansvarar för att kommunicera hur miljöövervakning och miljömålsuppföljning länkas till varandra?

5. Diskussion

Det lätt att bli pessimistisk när det gäller arbetet med miljömålen. Det är också vanligt att nationella politiker i ökande grad hävdar att nationell politik är kringskuren av globaliseringstrender och regelverken inom EU och WTO, och att det nationella utrymmet för beslutsfattande därför krymper, vilket ytterligare försvårar arbetet med nationella miljömål. Trots detta anser vi att vi inte ska ge upp försöken att styra miljöpolitiken med ekologisk hållbarhet som grund, vilket trots allt är den enda rimliga vägen att gå. Det är inte rimligt att vi i Sverige ger upp våra visioner om ett hållbart miljöarbete, och anpassar oss efter de ofta mycket låga ambitioner för miljöskydd som uttrycks i internationella konventioner och inom EU-samarbetet. Enligt vår åsikt bör vi åtminstone först undersöka i vilken mån vi kan genomföra de miljömål som satts upp. Enligt litteraturen verkar det främst vara Nya Zeeland, Nederländerna och Sverige som försökt ta ett helhetsgrepp på ekologisk hållbarhet (Carlman 2003; 2005; Carlman och Gipperth 2007), och detta framstår som den enda rimliga, långsiktiga strategin för nationellt hållbarhetsarbete. Det finns en stor oro bland många aktörer att "processerna" snarare än målen betonas inom t ex EU:s miljöarbete. 'Governance'-frågor som rör vilka styrningsmetoder som ska användas, vilka aktörer som ska involveras i policyprocessen och hur, vad som ska mätas, osv., får betydligt större utrymme än målet (Network of European Environmental Advisory Councils 2003; Institute for European Environmental Policy 2006). För närvarande ser vi antydning till samma diskussion vad gäller det europeiska handelssystemet med koldioxid: när systemet misslyckas med att få ner utsläppen av koldioxid så hävdar många aktörer att det viktigaste i en första fas är att etablera systemet, snarare än att åstadkomma resultat. Inför framtiden måste denna trend brytas och fokus måste ligga mer på vad som ska åstadkommas.

Ytterligare ett skäl till att jobba med miljömål är att Sverige är en förebild i det internationella miljöarbetet, vars politik ofta influerat andra länder och att det främst är nationella initiativ som driver det internationella miljöarbetet framåt (Jänicke och Jacob 2004; Dalhammar 2007). Ett framgångsrikt nationellt miljöarbete kan leda till ett större intresse för ett sådant angreppssätt även internationellt. Vidare vill vi betona vikten av att sätta progressiva men realistiska mål inom miljöarbetet, men också vikten av att tidigt skapa ett handlingsprogram där grundläggande ansvar och åtgärder definieras.

Vi kan konstatera att miljösystemet har stor acceptans ute i miljöadministrationen. I stort sett samtliga intervjuade från myndigheter säger att de ställer upp på systemet i stort (även om de inte anser att allting som görs är bra), och att miljöinställningen har börjat "sätta sig" ute bland myndigheterna. Det sektorsövergripande miljösystemet betraktas som ett kvitto på att miljöfrågorna fått ökad tyngd och legitimitet i politiken. Det vore därför olyckligt att "luckra upp" eller göra stora förändringar i miljösystemet inom en nära framtid.

I vilken mån – och hur – miljömålen ska genomdrivas med lagstiftningsåtgärder är en svår fråga. Men forskningen visar att mer riktlinjer avseende detta önskas av tillstånds- och tillsynsmyndigheterna. Dessutom skulle riktlinjerna – förutom att ge riktlinjer om rimliga krav – även kunna ge indikationer på vilka typ av krav som *inte* bör ställas på verksamhetsutövare, något som skulle välkomnas av industrin. Det viktigaste är dock att miljölagstiftningen, och även annan lagstiftning, är baserad på miljööverväganden.

Det är viktigt att vi diskuterar fördelningen för miljömålens uppfyllande: alla samhällssektorer måste dra sitt strå till stacken. Det finns annars en risk för att den

tillverkande industrin får ta en alltför stor del av kostnaderna. Vidare måste vi införa en styrmedelsmix som ger incitament för ett förbättringsarbete inom samtliga samhällssektorer, och som kan leda till en minskning av diffusa utsläpp från t ex transporter, produkter och kemikalier. Annars finns en risk för att insatserna koncentreras till punktkällor.

Ett problem inom miljömålsarbetet har varit industrins relative ointresse av att engagera sig i miljömålsarbetet, och att använda sig av olika miljömål i sitt miljöarbete. Det har varit mycket fokus kring hur näringslivet ska involveras mer i miljömålsarbetet, och hur näringslivet ska bli intresserade av att jobba med miljömålen. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mål från medel: det viktigaste är inte att verksamhetsutövare har kännedom om samtliga miljömål som relaterar till deras verksamhet, utan att de vidtar åtgärder som leder till måluppfyllelse. Det har ett visst egenvärde att få med näringslivet i miljömålsdiskussionerna, men det är tveksamt om miljömålssystemet någonsin kommer att vara attraktivt för näringslivet. Miljömålen är inte konstruerade på ett sätt som gör att de passar väl som utgångspunkt för företagens miljöarbete. Det finns inte heller någon anledning att anta att ett företag får ett starkt förbättrat miljöarbete för att de jobbar utifrån miljömålen eller hänvisar till miljömålen i sina miljöledningssystem. I vissa fall kan dock miljömålen ge bra ledning för näringslivets miljöarbete, och även ge upphov till nya infallsvinklar i miljöarbetet. Ett exempel är delmålen under Giftfri miljö.

När det gäller uppföljningen är ett återkommande problem att miljöövervakning riskerar att bli datarik men informationsfattig (Ward m fl 1986). Miljöövervakningsprogram har länge betraktats som system för att samla data som analyseras i laboratorier och lagras i databaser. Det är däremot oklart hur alla dessa data bäst ska tas tillvara och omvandlas till relevant information, som till exempelvis kan användas i uppföljningen av miljö kvalitetsmål (Wahlin och Grimvall 2007). Vi menar att det krävs ytterligare diskussion kring hur miljöövervakningsdata ska analyseras och vilken typ av kunskap som behövs för att miljömålsarbetet ska kunna följas upp på ett relevant sätt. Vi vill peka på behovet av förtydliganden av varför uppföljning ska ske, vad som ska följas upp, vem som ska följa upp och till vem uppföljningsresultat ska kommuniceras. I nuläget aktualiseras en rad syften med uppföljningen såväl i miljömålspropositionerna som av nyckelaktörer inom miljöadministrationen. Detta behöver i sig inte vara ett problem så länge de olika syftena inte står i konflikt med varandra. Vi menar dock att det är viktigt att aktörerna vet vem som gör vad i systemet, och varför. Det behövs också en fördjupad diskussion kring vilka indikatorer som lämpar sig för olika syften. Vid sidan av en analys av hur indikatorerna svarar mot de olika delarna av DPSIR-modellen (Drive, Pressure, State, Impact, Response) föreslår vi en analys av hur indikatorerna kan bidra till olika uppföljningssyften, och vilka målgrupper de vänder sig till. Tydliggörande av huvudsyften för uppföljningen bör också åtföljas av en genomlysning av vilken typ av kunskap och kompetens som krävs vid formulering av delmål och val av indikatorer.

Vi menar att de grundläggande varför-, vad-, för vem- och av vem-frågorna kontinuerligt behöver aktualiseras och hållas levande i en målstyrd organisation. Detta blir inte minst viktigt när ett målstyrningssystem varit i funktion under en period och när det är dags att utveckla nya delmål och indikatorer.

Referenser

- Ahl, H. (2005). *Ideal och praktik - en studie av skogsvårdsstyrelsens metodik för att avsätta skyddsvärd skog*. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet. http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_liu_diva-3456-1_fulltext.pdf
- Albrecht, J. (2006). The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms. *International Review of Law and Economics* 26(1), 88-113.
- Arnfolk, P., Brorson, T. och Thidell, Å. (2008). *Hur integrerade är miljö kvalitetsmålen i svensk tillverkningsindustri?* Rapport till Miljömålsrådet.
- Arvidsson, Y. (2008). Statlig styrning av svensk miljö tillsyn – som man frågar får man svar. *Europarättslig tidskrift nr 2 (2008)*.
- Axelsson, U. (2008). Miljömålsstyrd tillsyn. *Miljö kvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan. Slutsatser, framtidsbild och åtgärder*. IVL
- Axelsson, U., Ribbenhed, M. och Strömberg, A. (2008). *Miljömålsstyrd tillsyn - Miljö kvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan*. Huvudrapport. IVL
- Bakhtin, M. (1986). The problem of speech genres, in C. Emerson och M. Holquist (eds.) *Speech genres and other late essays*, pp. 60-103. Austin, TX: University of Texas Press.
- Banverket, Energimyndigheten m fl. (2007). *Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET*. Publicerad i Naturvårdsverkets rapportserie, Rapport 5777.
- Bengtsson, A. (2005). Miljö kvalitetsmålens roll i rättstillämpningen. Artikel, JPMiljönet.
- Berge, K. (1997). Communication, in P. V. Lamarque (ed.) *Concise encyclopedia of philosophy of language*, s 95-102. Pergamon Press, Oxford.
- Beuermann, C. and Santarius, T. (2006). Ecological tax reform in Germany: handling two hot potatoes at the same time. *Energy Policy* 34(8), 917-929.
- Busch, T (1998). Attitudes towards management by objectives: an empirical investigation of self-efficacy and goal commitment. *Scandinavian Journal of Management* 14, 289–299.
- Carlman, I. (2003). Adaptiv miljöplanering nästa. I Björkman och Michanek (red.) *Miljörätten i förändring*, Iustus Förlag.
- Carlman, I. (2005) The rule of Sustainability and Planning Adaptivity, *Ambio no. 2 March 2005*.
- Carlman, I och Gipperth, L. (2007). *Att genomföra miljö kvalitetsmål*. Rapport till Miljömålsrådet, maj 2007.
- Cortner, H. (2000) Making science relevant to environmental policy, *Environmental Science and Policy*, 3, pp. 21–30.
- Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*. Doctoral Dissertation, IIIIEE, Lund University.

Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. Rapport inom forskningsprogrammet ENGO. Lund: IIIIEE/Lund University.

Dalhammar, C. (2009). *Miljö kvalitetsmålen i rättstillämpningen – vad tycker användarna?* (kommande rapport, under peer-review).

Deroubaix, J.F. and Lévêque, F. (2006). The rise and fall of French Ecological Tax Reform: social acceptability versus political feasibility in the energy tax implementation process. *Energy Policy*, 34(8), 940-949.

Dimbleby, R. och Burton, G. (1998) *More than words: an introduction to communication*, 3rd ed. London: Routledge.

Edvardsson, K. (2004). Using goals in environmental management: the Swedish system of environmental objectives, *Environmental Management*, 34, 170–80.

Edvardsson, K. (2007). Setting rational environmental goals: Five Swedish environmental quality objectives. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50, 297-316.

Edvardsson, K. och Hansson, S. (2005). When is a goal rational? *Social. Choice and Welfare*, 24, 343-361.

Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik? I Lundgren, L. och Edman, J. (2005). *Konflikter. Samarbete. Resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik. Festschrift till Valfrid Paulsson*. Cassandra

Emmelin, L. and Lerman, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:9. Blekinge tekniska Högskola.

Eriksen, E. (1998). *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos AB.

Finnish Ministry of the Environment. (2006). *Going global on eco-efficiency – Finland's initiative towards a new generation of environmental policy*. Background paper prepared for the informal meeting of the environment ministers in Turku, July 2006.

Fiske, J (1990). *Introduction to communication studies*, 2nd ed. London: Routledge.

Gipperth, L. (2003). Miljö kvalitet och förutsebarhet. I Michanek, G och Björkman, U. *Miljö rätten i förändring*. Iustus Förlag.

Gross, M. (2007). Communicating ignorance and the development of post-mining landscapes. *Science Communication*, 29, 264-270.

Gross, M., och Hoffmann-Riem, H. (2005) Ecological restoration as a real-world experiment: designing robust implementation strategies in an urban environment, *Public Understanding of Science*, 14, 269-284.

Grove-White, R, Macnaghten, P och Wynne, B. (2000) *Wising up. The public and new technologies*. The Centre for the Study of Environmental Change. Lancaster: Lancaster University.

Grunwald, A. (2007) Working towards sustainable development in the face of uncertainty and incomplete knowledge, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 9, 245-262.

- Hahn, R.W. (2000). The Impact of Economics on Environmental Policy. *Journal of Environmental Economics and Management* 39(3), 375-399.
- Hajer, M.A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Hertin, J. och Berkhout, F. (2003). Analysing institutional strategies for environmental policy integration : The case of EU enterprise policy. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5(1), 39-56.
- Hildingsson, R. och Weirum, A. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Kurspaper, Institutionen för handelsrätt, Lunds Universitet.
- Hoffmann-Riem, H., och Wynne, B. (2002). In risk assessment, one has to admit ignorance, *Nature*, 416, 123.
- Institute for European Environmental Policy. (2006). *Drowning in process? The implementation of the EU's 6th Environmental Action programme*.
- Johansson, M. (2008), *Barriärer och broar. Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Tema Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet.
- Johansson, M., Wibeck, V. och Öberg, G. (2005). *Vem äger frågan? Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*. ENGO-rapport.
- Jovchelovitch, S (2001), *Contextualising focus groups: understanding groups and cultures*. Paper prepared for the V Meeting of the Group 'Conversation et language', Laboratoire Européen de Psychologie Social, Paris.
- Jänicke, M. and Jacob, K. (2004). Lead Markets for Environmental Innovations: A New Role for the Nation State. *Global Environmental Politics* 4(1), 29-46.
- Komnik Brolinson, M. (2004). *De 15 miljö kvalitetsmålen. Genomförandet av åtgärder på lokal och regional nivå. C-uppsats*, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet. http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_liu_diva-2392-1_fulltext.pdf
- KPMG. (2008). *Taxation and the environment*. Report.
- Kungliga skogs- och lantbruksakademien. (2006). Jakten på den gröna marknadskraften. *Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift* 145(1).
- Kuusiniemi, A. (2001). Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet. I Basse, E.M., Ebbesson, J. och Michanek, G. (2001). *Fågelperspektiv på rättsordningen*. Iustus Förlag.
- Kvale, S. (1996) *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing* (Thousand Oaks, CA, Sage).
- Lafferty, W. och Hovden, E.(2003) Environmental policy integration: towards an analytical framework, *Environmental Politics*, 12, 1-XX.
- Larsson, A. (2003). *Miljömål – inte så enkelt som det låter. En studie av roller och kommunikation i det svenska miljömålsarbetet*. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet. <http://www.mai.liu.se/engo/Anna%20Larsson%202004-03-12.pdf>

- Larsson, A (2005). *Indikatorer för miljö- och hållbarhetsmål. Om konsten att mäta och utvärdera måluppfyllelse* Rapport 2005:1, Centrum för klimatpolitisk forskning Linköping: Linköpings universitet).
- Leire, C, Mont, O, och Dalhammar, C. (2009, forthcoming). Green procurement policies and practices: Swedish perspectives from the public and private sectors. In F. Columbus (Ed.), *Environmental Policy*: Nova Publishers.
- Lelé, S och Norgaard, R (1996). ‘ Sustainability and the Scientists’ Burden’, *Conservation Biology* 10:354-365.
- Lenschow, A. (red.) (2002) *Environmental Policy Integration –Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.
- Lestander, D. (2007). *Miljöanpassad offentlig upphandling: effektivt styrmedel mot koldioxidutsläpp?* Examensarbete, SLU.
- Levin, L. (2003). *Massmedial gestaltning och vardagsförståelse – Versioner av en arbetsplatsomvandling*. Linköping Studies in Arts and Science, 279. Linköping: Linköpings universitet.
- Lindgren, C. (2005). *Att mäta måluppfyllelse med hjälp av miljöindikatorer - en studie av regionalt uppföljningsarbete gällande miljömålet Ingen övergödning*. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet. http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_liu_diva-2983-1_fulltext.pdf
- Linell, P. (1998) *Approaching dialogue: talk, interaction and contexts in dialogical perspectives*. Amsterdam: John Benjamins.
- Locke, E. och Latham, G. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57(9), 705-717.
- Lundqvist, L. (2004). *Sweden and ecological governance: Straddling the fence*. Manchester: Manchester University Press.
- Luiten, H. (1999). A legislative view on science and predictive models. *Environmental Pollution*, 100, 5–11.
- Länsstyrelsen Gävleborg. (2005). *Projekt energiplaner*.
- Markusson, N. (2001). *Drivers of environmental innovation*. Report 2001:1, VINNOVA, Stockholm.
- Mayntz, R. (2006). From government to governance: political steering in modern societies. In Scheer, D. and Rubik, F. (Eds.). *Governance of Integrated Product policy*. Greenleaf Publishing.
- McCool, S. (1996). Searching for sustainability. Paper presented at Global congress on coastal and marine tourism, June 1996, Waikiki, Hawaii (available at: <http://www.forestry.umt.edu/personnel/Faculty/smccool/personal%20website/Default.htm>).
- McCool, S. och Stankey, G. (2004). Indicators of sustainability: Challenges and opportunities at the interface of science and policy, *Environmental Management*, 33, 294–305.

- Michanek, G. och Söderholm, P. (2006). *Medvind i uppförsbacke*. Rapport till expertgruppen för miljöstudier. 2006:1.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljöretten*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Michanek, G. and Zetterberg, C. (2006). *Den svenska miljöretten. Supplement november 2006*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Miljömålsrådet (2004). *Miljömålen- allas vårt ansvar!*
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-1235-5.pdf>
- Miljömålsrådet (2005). *Miljömålsrådets informations- och kommunikationsstrategi*.
http://www.miljomal.nu/vem_gor_vad/protokoll/2005/2005-04-12/BilKommstrat0412.pdf
- Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-1264-9.pdf>
- Mlakar, E. (2006). *Lokala perspektiv på centrala mål : om jordbrukares syn på jordbruket och miljömålet "Ett rikt odlingslandskap"*. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.
- Mol, A.P.J., (2001), *Globalization and Environmental Reform: The Ecological Modernization of the Global Economy*, Cambridge, Ma., MIT Press
- Morgan, D. (1988) *Focus groups as qualitative research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Naturvårdsverket (1999). *Kommunikationsstrategi*. Rapport 5018.
- Naturvårdsverket (2002) *Internationella indikatorer. En översikt av det internationella arbetet med indikatorer för miljö och hållbar utveckling*. Rapport 5205.
- Naturvårdsverket. (2004a). *Pröva eller inte pröva?* Rapport 5353.
- Naturvårdsverket. (2004b). *Miljö kvalitetsnormer som styrmedel*. Rapport 5375.
- Naturvårdsverket. (2005). *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan*. Rapport 5520.
- Naturvårdsverket. (2006). *Miljö tillsyn i praktiken*. Rapport 5583.
- Naturvårdsverket. (2007). *Frisk luft*. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet. Rapport 5765.
- Network of European Environmental Advisory Councils. (2003). *Statement on European governance for the environment*.
- Nilsson, M. och Eckerberg, K. (red.) (2007) *Environmental policy integration in practice: shaping institutions for learning*. London: Earthscan.
- Nilsson, M., Eckerberg, K. och Persson, Å. (2007) Introduction: EPI agendas and policy responses. I: M. Nilsson och K. Eckerberg (red.) (2007) *Environmental policy integration in practice: shaping institutions for learning*. London: Earthscan.

- Nordic Council of Ministers. (2001). *An evaluation of the impact of green taxes in the Nordic Countries*. TemaNord 2001:556.
- OECD. (2003). *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*. Paris: OECD.
- Palomba, C och Banta T. (1999). *Assessment Essentials: Planning, Implementing, and Improving Assessment in Higher Education*. San Francisco: Jossey Bass.
- Payne, D. A. (1994). *Designing Educational Project and Program Evaluations*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*.
- Prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.
- Prop. 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.
- Regeringens skrivelse 2006/07:54 *Miljöanpassad offentlig upphandling*.
- Reddy, M. (1993). 'The conduit metaphor: A case of frame conflict in our language about language', in A. Ortony (ed.) *Metaphor and thought*, 2nd ed., s 264-201. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rennings, K., Kemp R., Bartolomeo M., Hemmelskamp, J. and Hitchens, D. (2003). *Blueprints for an Integration of Science, Technology and Environmental Policy*. ZEW, Mannheim.
- Riksrevisionen. (2005). *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Rapport 2005:1.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rubenson, S. (2002). *Miljöbalken. Den nya miljöretten*. Norstedts Juridik.
- Sanne, C. (2006). *Rekyleffekten och effektivitetsfällan - att jaga sin egen svans i miljöpolitiken*. Naturvårdsverkets rapport 5623.
- SGU. (2006). *Beaktar miljödomstolarna miljö kvalitetsmålen?* Rapport till Miljömålsrådet.
- Shannon, C och Weaver, W (1949). *The mathematical theory of communication*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Sjöberg, D. och Sundman, E. (2004). *Hänsyn i skogen. Om skogsägares attityder till miljövard i skogsbruket*. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.
- SOU 2005:59. *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*.
- SOU 2005:113. *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer*.
- Sternier, T. (2002). *Policy instruments for environmental and natural resource management*. RFF Press.
- Stevrin, P. (1991). *Utvärdering för förändring*. Lund: Studentlitteratur.

- Ståhlberg, C. (2004). *Ett lyckat miljömålsarbete. En studie av vad tjänstemän på regional och lokal nivå tycker är viktigt i arbete med de femton miljö kvalitetsmålen*. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet. http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_liu_diva-2454-1_fulltext.pdf
- Svenskt näringsliv. (2003). *Miljömål för hållbar tillväxt*. Stockholm, maj 2003.
- Svenskt Näringsliv. (2007). *Näringslivets miljöarbete och Sveriges miljömål*. Rapport, Stockholm;
- Svensson, A. (1997). *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber AB Ekonomi.
- Tiefensee, R. (2006). *Presentation vid Miljömålsrådets seminarium 13 december 2006*.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet. (2007). *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende miljöbalken*.
- Vedung, E (1991). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Voss, J, Newig, J, Kastens, B, Monstadt, J och Nölting, B. (2007) Steering for sustainable development. A typology of problems and strategies with respect to ambivalence, uncertainty and distributed power, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 9, 193-212.
- Wahlin, K. och Grimvall, A. (2008) Uncertainty in water quality data and its implications for trend detection: lessons from Swedish environmental data, *Environmental Science & Policy*, 11, 115-124.
- Ward, R., Loftis, J. och McBride, G. (1986). The “data-rich but information-poor” syndrome in water quality monitoring. *Environmental Management*, 10, 291-297.
- Weber, R. (1990). *Basic content analysis*. London: Sage.
- Westerlund, S. (1997). *En hållbar rättsordning*. Iustus.
- Westerlund, S. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*. Åmyra förlag
- Westerlund, S. (2004). *Det svenska miljörättsliga underskottet*. Åmyra förlag.
- Wibeck, V. (2000). *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wibeck, V.. (2004). “Exploring focus groups: Analyzing focus group data about genetically modified food.” I: K. Aijmer (red.) *Dialogue analysis VIII: Understanding and misunderstanding in dialogue*. Selected papers from the 8th IADA conference, Göteborg 2001, s. 287–298. Tübingen: Max Niemeyer Verlag.
- Wibeck, V. (2008), ”Critical questions in the assessment of progress towards environmental quality objectives: the case of ‘Zero eutrophication’ . I: B. Frostell, Å. Danielsson, L. Hagberg, B-O Linnér och E. Lisberg Jensen (eds)., *Science for sustainable development – the social challenge with emphasis on conditions for change*. Proceedings from the 2nd VHU Conference, Linköping 6-7 September 2007. Uppsala: VHU.
- Wibeck, V. (2009), “Communicating uncertainty: Models for communication and the role of science in the assessment of environmental goal achievement”. Utkommer i: *Journal of Environmental Policy and Planning*.
- Wibeck, V. (manus), “Communicative challenges in the assessment of progress towards environmental quality objectives”. Submitted manuscript.

Wibeck, V., Johansson, M. och Öberg, G. (manus), "Images of environmental management. Competing metaphors in focus group discussions of Swedish environmental quality objectives.

Wibeck, V., Johansson, M., Larsson, A. och Öberg, G. (2006). Communicative aspects of environmental management by objectives: examples from the Swedish context. *Environmental Management* 37(4), 461-469.

Wiklund, O. (Ed.). (2003). *Judicial discretion in European perspective*. Kluwer Law International.

Bilaga 1.

Sammanställning över arbeten som avrapporterats inom ramen för ENGO-projektet *Att möjliggöra kommunikation i bedömning av miljömålsuppfyllelse.*

Vetenskapliga artiklar i internationella tidskrifter:

Wibeck, V (under utgivning), "Communicating uncertainty: Models for communication and the role of science in the assessment of environmental goal achievement". Utkommer i: *Journal of Environmental Policy and Planning*.

Wibeck, V, Öberg, G & Abrandt-Dahlgren, M (2007), "Learning in focus groups: an analytical dimension for enhancing focus group research". *Qualitative research*, 7:249-262.

Wibeck, V, Johansson, M, Larsson, A & Öberg, G (2006), "Communicative Aspects of Environmental Management by Objectives. Examples from the Swedish Context." *Environmental Management*, 37:461-469.

Artiklar i manusform:

Wibeck, V (manus), "Communicative challenges in the assessment of progress towards environmental quality objectives".

Wibeck, V, Johansson, M. & Öberg, G (manus), "Images of environmental management. Competing metaphors in focus group discussions about environmental goal achievement"

Avhandling:

Johansson, M. (2008), *Barriärer och broar. Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet. Tema Vatten i natur och samhälle*, Linköpings universitet.

Konferensbidrag:

Wibeck, V (2008), "Critical questions in the assessment of progress towards environmental quality objectives: the case of 'Zero eutrophication'. I: B. Frostell, Å. Danielsson, L. Hagberg, B-O Linnér & E. Lisberg Jensen (eds)., *Science for sustainable development – the social challenge with emphasis on conditions for change*. Proceedings from the 2nd VHU Conference, Linköping 6-7 September 2007. Uppsala: VHU.

Wibeck, V (2006), "Communication of scientific information in the assessment of environmental goal achievement". Proceedings from the international conference "Public Communication of Science and Technology 9", Seoul, Korea, May 17-21, 2006. <http://www.pcst2006.org/Upload/WB3.PDF>

Rapporter:

Dalhammar, C. & Wibeck, V (2009), *Miljömålsarbete- styrning och uppföljning*. Rapport 09:01, Centrum för klimatpolitisk forskning.

Johansson, M, Wibeck, V & Öberg, G (2005), *Vem äger frågan? Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*. Rapport 05:02, Centrum för klimatpolitisk forskning, Linköpings universitet.

Larsson, A. (2005), *Indikatorer för miljö- och hållbarhetsmål*. Rapport 05:1 från Centrum för klimatpolitisk forskning, Linköping.

Studentuppsatser³⁰:

2003:

Johansson, Madelaine (2003). Miljömål i Östergötlands län – en studie av konfliktområden inom ramen för det regionala miljömålsarbetet. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Larsson, Anna (2003). Miljömål – inte så enkelt som det låter. En studie av roller och kommunikation i det svenska miljömålsarbetet. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

2004:

Komnik Brolinson, Maria (2004). De 15 miljö kvalitetsmålen. Genomförandet av åtgärder på lokal och regional nivå. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Ståhlberg, Camilla (2004). Ett lyckat miljömålsarbete. En studie av vad tjänstemän på regional och lokal nivå tycker är viktigt i arbete med de femton miljö kvalitetsmålen. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Sjöberg, David & Sundman, Emma (2004). Hänsyn i skogen. Om skogsägares attityder till miljövärd i skogsbruket. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

2005:

Ahl, Helga (2005). Ideal och praktik - en studie av skogsvårdsstyrelsens metodik för att avsätta skyddsvärd skog. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Gustafsson, Eva och Johansson, Anna (2005). Miljömålsuppföljning med indikatorer: är det rätt sätt? En intervjustudie kring erfarenheter av uppföljningsarbetet med miljömålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård". C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Lindgren, Carin (2005). Att mäta måluppfyllelse med hjälp av miljöindikatorer - en studie av regionalt uppföljningsarbete gällande miljömålet Ingen övergödning. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Nordin, Sara & Tidholm, Pauline (2005). Jämförande studie av två länsstyrelser arbete med miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

2006:

Hermansson, Sara (2006). Hur fungerar uppföljningen av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö? : en intervjustudie kring erfarenheterna av datainsamling på regional och nationell nivå i

³⁰ De flesta av uppsatserna finns i elektronisk form på <http://www.ep.liu.se/>.

uppföljningsarbetet av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Mlakar, E. (2006). *Lokala perspektiv på centrala mål : om jordbrukares syn på jordbruket och miljömålet "Ett rikt odlingslandskap"*. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

2007:

Carlberg, Åsa (2007). Sektorsansvar och kommunikation : en studie om hur aktörer i vägtransportsektorn upplever arbetet med de svenska miljömålen. C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Norberg, Martina (2007). Miljömålstyrd tillsyn på kommunal nivå: En intervjustudie om några kommuners erfarenheter. D-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.

Bilaga 2.

Analys av uppföljningssyften som förekommer i SOU 1997/98:145, 2000/01:130, 2004/05:150, samt i intervjuer med forskare och tjänstemän som arbetar med miljöövervakning och miljömålsuppföljning.

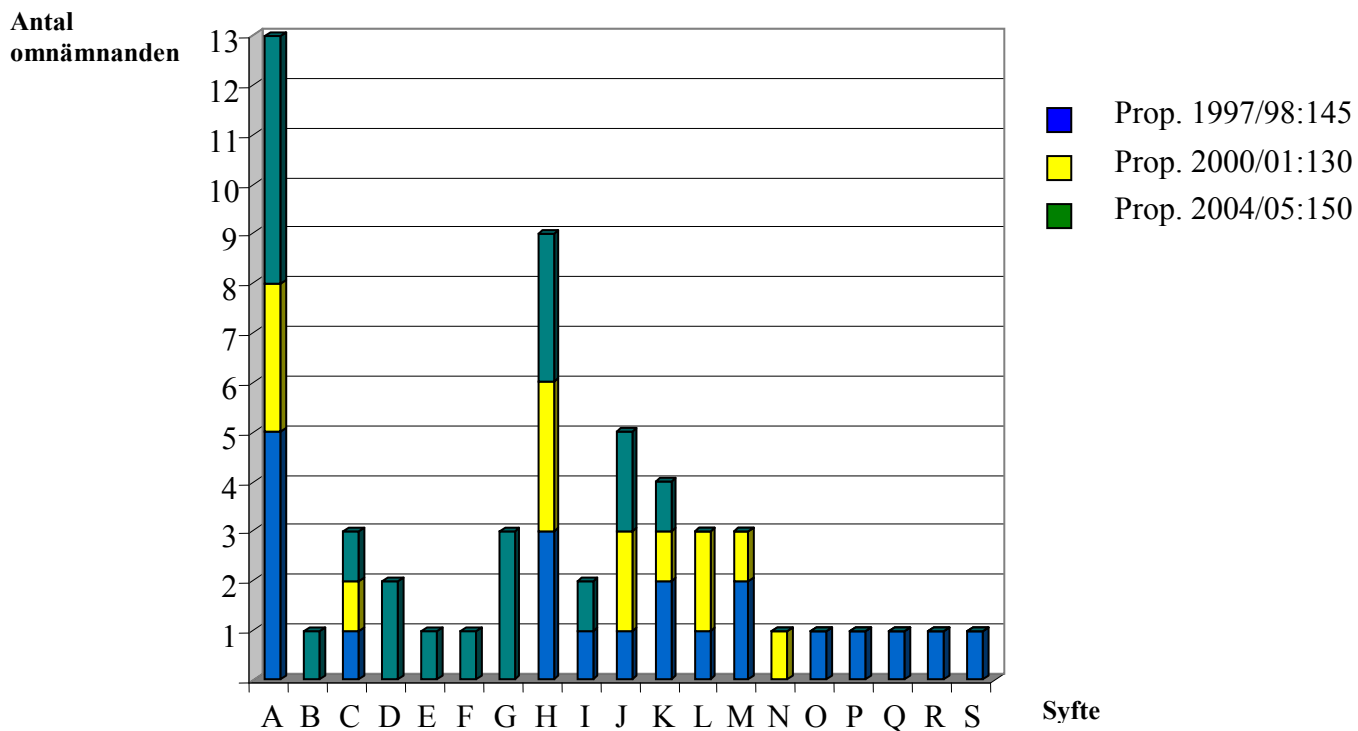
Fördelning av syftesbeskrivningar i miljömålspropositionerna.

PROPOSITION	ANTAL TEXTSEKVENSER SOM RÖR MILJÖMÅLSUPPFÖLJNINGENS SYFTE	ANTAL SYFTEN
1997/98:145	18	10
2000/01:130	9	11
2005/05:145	22	14

Fördelning av syftesbeskrivningar i intervjumaterialet.

INTERVJU	ANTAL SAMTALSSEKVENSER SOM RÖR MILJÖMÅLSUPPFÖLJNINGENS SYFTE³¹	ANTAL SYFTEN
Intervju 1	12	9
Intervju 2	4	5
Intervju 3	7	5
Intervju 4	4	4
Intervju 5	6	9
Fokusgrupp 1	3	2
Fokusgrupp 2	6	4

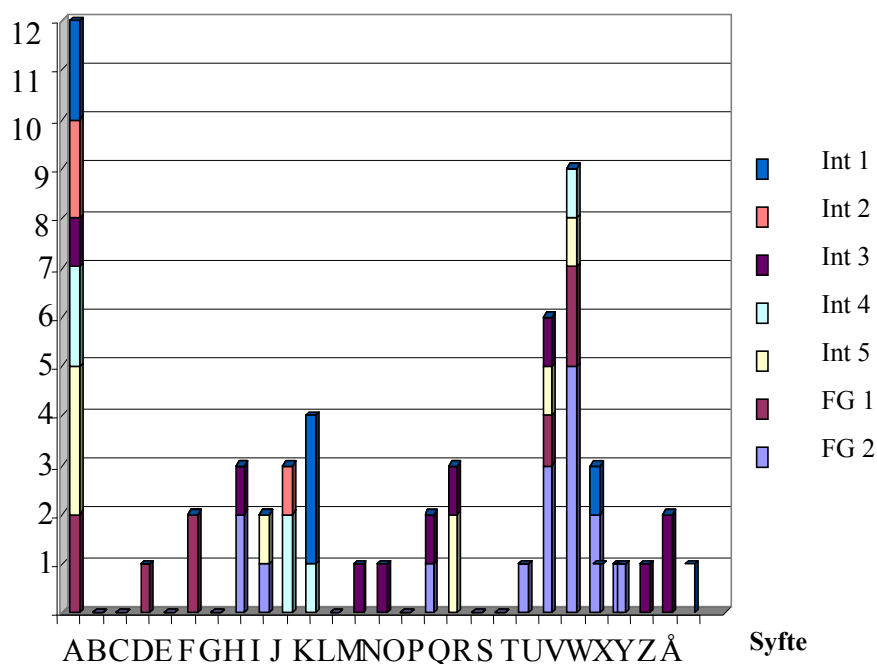
³¹ Flera olika syften kan inrymmas inom en och samma samtalssekvens



. Antal omnämmanden i de tre miljömålspropositionerna per syfte.

A.	Uppföljning av tillståndet i miljön
B.	Redovisa framgångar
C.	Förstå och överblicka miljömålssystemet
D.	Identifiera interna målsynergier
E.	Identifiera externa målsynergier
F.	Belysa samband mellan specifika miljömål, delmål och/eller indikatorer
G.	Revidera mål och delmål
H.	Uppföljning av åtgärder och insatser
I.	Underlag till internationell rapportering
J.	"Early warning"
K.	Identifiera bakomliggande orsaker
L.	Bedöma hastigheten i förändringar
M.	Tillgodose kunskapsbehov hos olika aktörer
N.	Underlag för prioritering
O.	Finna synergier med andra skeenden i samhället
P.	Identifiera betydelse för andra politikområden
Q.	Göra regionala jämförelser
R.	Bidra till att styra utvecklingen
S.	Identifiera "miljöbovar"

Antal
omnämmanden



Antal omnämmanden i intervju 1-5 samt fokusgrupp 1-2, per syfte.

A.	Uppföljning av tillståndet i miljön
B.	Redovisa framgångar
C.	Förstå och överblicka miljömålssystemet
D.	Identifiera interna målsynergier
E.	Identifiera externa målsynergier
F.	Belysa samband mellan specifika miljömål, delmål och/el indikatorer
G.	Revidera mål och delmål
H.	Uppföljning av åtgärder och insatser
I.	Underlag till internationell rapportering
J.	"Early warning"
K.	Identifiera bakomliggande orsaker
L.	Bedöma hastigheten i förändringar
M.	Tillgodose kunskapsbehov hos olika aktörer
N.	Underlag för prioritering
O.	Finna synergier med andra skeenden i samhället
P.	Identifiera betydelse för andra politikområden
Q.	Göra regionala jämförelser
R.	Bidra till att styra utvecklingen
S.	Identifiera "miljöbovar"
T.	Identifiera kvalitetsproblem i miljömålsarbetet
U.	Underlag för att identifiera åtgärder
V.	Motivera aktörer att vidta åtgärder
W.	Utgöra planeringsunderlag
X.	Pedagogiskt redskap för handläggare
Y.	Redskap i tillsynsarbete
Z.	Stimulera till diskussion
Å.	Åstadkomma resultat i miljömålsarbetet

Miljömålsarbete - Styrning och uppföljning

En rapport från forskningsprogrammet ENGO

De 16 miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål utgör grunden för det nationella arbetet mot ekologisk hållbarhet. Ett grundläggande problem i miljömålsarbetet är den oklara ansvarsfördelningen: vilket ansvar har olika myndigheter att se till att målen genomdrivs? En annan svår fråga rör vilka styrmedel som ska användas för att nå miljömålen, och hur miljömålen kan respektive bör integreras i miljöbalkens styrmedel. Det finns också ett behov av att utreda hur miljömålen kommuniceras till myndigheter och företag, och se över systemet för rapportering. Denna rapport bygger på forskning inom två samhällsvetenskapliga projekt som ingått i det större forskningsprogrammet Enabling Goal Achievement under uncertainty (ENGO). I rapporten analyseras och diskuteras det svenska miljömålssystemet, med avseende på såväl styrning som uppföljning. För det första diskuteras hur dagens miljölagstiftning, i första hand miljöbalken, kan användas för att genomdriva de 16 nationella miljömålen, och vilka hinder som finns. För det andra syftar rapporten till att belysa fyra grundläggande frågor i relation till miljömålsuppföljning och miljöövervakning: 1) Varför följa upp miljömålsarbetet? 2) Vad ska följas upp? 3) Till vem kommuniceras uppföljningsresultaten? 4) Av vem ska olika uppföljningsaktiviteter utföras?