



# Hur går miljöarbetet regionalt och lokalt?

*– delprojekt i fördjupad utvärdering  
av Sveriges miljömål 2012*



## HUR GÅR MILJÖARBETET REGIONALT OCH LOKALT? – delprojekt i fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2012

Rapporten består av två delar:

1. Sammanfattning och analys, denna del
2. Sammanställning av länsstyrelsernas rapportering

Omslag: Del av hundrakronorsedel från Sveriges riksbank och miljömålsblommor från Naturvårdsverket

Utgivare: Sveriges länsstyrelser och samverkansorganet RUS (Regional Utveckling och samverkan i miljömålssystemet) genom Länsstyrelsen i Dalarnas län. Februari 2012.

Rapporten kan laddas ned från [www.lansstyrelsen.se/dalarna](http://www.lansstyrelsen.se/dalarna) (publikationer) eller från [www.rus.lst.se](http://www.rus.lst.se) där också information finns om var tryckt version kan beställas.

Text: RUS (Magnus Eriksson, Stig Hammarsten et al) utifrån länsstyrelsernas rapportering

Formgivning: FhorsForm

Tryck: Länsstyrelsen Dalarnas tryckeri, februari 2012.

ISBN 978-91-637-0473-4

ISSN 1654-7691

Rapportnummer 2012-06 i serien Rapporter från Länsstyrelsen i Dalarnas län

## FÖRDJUPAD UTVÄRDERING 2012 AV DET REGIONALA MILJÖARBETET

Miljömålssystemets syfte är att underlätta ett strukturerat miljöarbete där uppföljning av målen är en grund för ett strategiskt åtgärdsarbete. Det miljöarbete som genomförs av alla samhällets aktörer ska bidra till att miljömålen nås. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ansvarar, genom miljömålsuppdraget, för att detta syfte förverkligas på den regionala nivån.

Denna rapport har tagits fram inom fördjupad utvärdering 2012 av Sveriges miljömål (FU 2012), inom dess delprojekt om det regionala och lokala miljöarbetet. Huvudsyftet är att ge en bild av hur miljöarbetet går och hur det bidrar till miljömålen. Även vid den fördjupade utvärderingen 2008 rapporterade länsstyrelserna om detta, men mycket mindre utförligt och flertalet lade mest kraft på att lämna åtgärdsförslag. Bedömningar av om miljömålen nås, som länen rapporterar varje år, ingår också i FU 2012 men tas om hand i en annan del av utvärderingen.

För att få svar på hur miljöarbetet går har Naturvårdsverket i samarbete med samverkansorganet RUS – Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet – skickat ut en enkät som länsstyrelserna i samarbete med Skogsstyrelsen besvarat. Dessutom har annat underlag tagits fram, framför allt av Sveriges Kommuner och Landsting. Enkätsvaren har sammanställts och analyserats av RUS. Ett temamöte med regionala och nationella företrädare har bidragit till analysen.

Denna rapport, med sammanställningen av svaren (del 2), sammanfattning och analys (del 1) har diskuterats och förankrats med RUS styrgrupp och representanter för länsrådsgrupp 6 för miljö under januari 2012. Därefter har rapporten överlämnats till beställaren Naturvårdsverket, som underlag till FU 2012, som överlämnas till regeringen i juni 2012.

Sammantaget är det ett värdefullt underlag som har bearbetats. Många utvärderingar av regionalt miljöarbete har gjorts tidigare. Vad detta arbete tillför, troligen för första gången, är en samlad bild av det regionala miljöarbetet i sin helhet, samtidigt som arbetet inom många olika områden beskrivs. Dessutom framgår hur miljömålen bidragit till miljöarbetet. Den regionala rådigheten, dvs. vad som är möjligt att göra regionalt, analyseras också.

Ett önskemål från regeringen, som kan utläsas i den senaste miljömålspropositionen, är att mer fokus ska riktas mot miljömålsuppdragets del att stimulera åtgärdsarbetet. Miljömålsuppföljning är fortsatt viktigt, men det är åtgärder som avgör om miljömålen ska kunna nås. För att kunna stimulera till fler åtgärder och åtgärdsprogram behöver kunskapen om var resurserna gör bäst nytta öka. Vi behöver ha kunskap om vilka verksamheter och aktörer som finns på den regionala och lokala nivån och hur de kan bidra. I en del fall kan miljömålen ha stor betydelse för att få till fler åtgärder, i andra fall mindre.

Beskrivningen av hur det regionala miljöarbetet går blir ett underlag till regeringen. Dessutom är en förhoppning att detta material ska bli läst och stimulera till fortsatta diskussioner inom länsstyrelserna och Skogsstyrelsen, men även bland nationella myndigheter och andra som bidrar till att nå miljömålen.

  
Anne-Li Fiskesjö

Länsråd, Länsstyrelsen i Kalmar län och länsrådsgrupp 6 för miljö



# INNEHÅLL:

FÖRORD 1

INNEHÅLL 2

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER 3

## **Del I Sammanfattning och analys**

I. HUR HAR MILJÖARBETET FUNGERAT OCH VARFÖR HAR DET VARIT SÅ? 5

REGIONALA UPPDRAG I SAMSTÄMMIGHET MED MILJÖMÅLEN 5

Tillsyn, prövning, tillsynsvägledning (enligt miljöbalken),

Miljöarbete kopplat till Skogsstyrelsens uppdrag,

Naturvård, Kulturmiljöarbete, Energi- och klimatarbete,

Vattenvårdsarbete, Landsbygdsutveckling

REGIONALA UPPDRAG DÄR ANDRA SAMHÄLLSMÅL RÅDER 7

Regionalt tillväxtarbete, Regional transportplanering

Samhällsplanering, Folkhälsoarbete

SEKTORERNA 9

Tillverkningsindustri och ballastförsörjning,

Avfall, vatten och avlopp samt energiproduktion,

Transportsektorn, Bygg- och fastighetssektorn

Jordbruk och skogssektorn, Handel och besöksnäring

KOMMUNERNA 11

Lokala miljömål, Miljötillsyn, Fysisk planering och kulturmiljö,

Naturvård, Klimat- och energiarbete, Näringslivsutveckling,

Upphandling och information

GENERELLT OM MILJÖARBETET OCH HUR MILJÖMÅLSSYSTEMET HAR FUNGERAT 12

Förändringar i miljöarbetet sedan förra fördjupade utvärderingen

Hur arbetet fungerar hos olika aktörsgrupper

Omfattning av miljödrivna företag och tillväxtstöd

Organiseringen av miljömålsuppdraget

2. KOMMUNERNAS SYN PÅ ARBETET MED MILJÖMÅLEN 14

SÅ HÄR ANVÄNDER SIG KOMMUNERNA AV MILJÖMÅLEN

POSITIV SYN PÅ NATIONELLA MILJÖMÅLEN SOM STYRNINGSMODELL

GENOMSLAGET FÖR MILJÖARBETET ÄR OLIKA

BRISTANDE RESURSER SES FORTFARANDE SOM STÖRSTA HINDRET

SÅ HÄR KAN MILJÖMÅLSARBETET UTVECKLAS

DET HÄR STÖDET BEHÖVER KOMMUNERNA FRÅN STATEN

3. HUR UTVECKLAR VI DET REGIONALA MILJÖMÅLSARBETET? 16

VILKA ÄR VI?

VAR SKA VI SATSA VÅRA RESURSER?

VAD KAN DE REGIONALA MILJÖMÅLSMYNDIGHETERNA GÖRA?

FRÅN PLANERING TILL GENOMFÖRANDE

**Del 2 Sammanställning av länsstyrelsernas rapportering, se innehåll i del 2**



## SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Utifrån denna utvärdering har följande slutsatser identifierats som samtliga behöver beaktas i det fortsatta regionala miljöarbetet:

- Resurstillgången i miljöarbetet behöver generellt öka om målen ska kunna nås.
- Samordningsresurserna för miljömålsuppdraget behöver bibehållas på minst nuvarande nivå och i vissa län förstärkas.
- Myndighetsutövningen genom tillsyn och tillståndsgivning behöver skärpas och utvecklas så att den i större utsträckning bidrar till att nå miljömålen.
- Mer metodutveckling och samverkan mellan länsstyrelser och med nationella myndigheter behövs för att integrera miljömålen i olika uppdrag och verksamheter.
- Miljökommunikationen behöver förbättras.
- Särskilda nationellt initierade åtgärdssatsningar och liknande behövs inom vissa områden.
- Regionala uppdrag där samstämmighet med miljömålen råder behöver ha tillräckligt med resurser, men i vissa fall kompletteras, t.ex. med mer strategisk planering.
- I regionala uppdrag där fler samhällsmål finns behöver miljömålsintegreringen stärkas i hela kedjan, med mer planering, samverkan och i vissa fall skarpare styrmedel.
- Miljömålsuppdraget kan i större utsträckning bidra till sektorernas miljöarbete, men kraften ska läggas på sektorer där detta gör mest nytta.
- Länsstyrelserna behöver stödja kommuner mer och samverkan mellan kommunerna behöver öka.
- Samverkan med regionförbunden behöver fortsätta utvecklas.
- Konsumtionsmönstrets betydelse motiverar visst engagemang från länsstyrelserna, vilket kan ske genom stöd till och samverkan med bl.a. föreningar och folkbildningen.

En slutsats i denna liksom i den fördjupade utvärderingen 2008 är att gapet till många miljösmål är stort

och att det finns ett ”genomförandeunderskott” inom många områden. Begränsade resurser är en viktig orsak till detta, andra orsaker är bristande tillämpning och bristande statlig styrning.

Det regionala miljöarbetet bedöms ha utvecklats positivt sedan FU 2008, även om undantag finns. Olika uppdrag och styrmedel har bidragit. Miljömålen har integrerats bättre i myndigheterna och hos andra aktörer. Framsteg har gjorts inom alla tio områden som länsstyrelserna pekade ut som viktiga: *kraftsamla i åtgärdsarbetet, öka samverkan och samordning, stöd kommunerna mer, förbättra kommunikationen, stärk miljömålen inflytande i samhällsplaneringen, integrera miljömålen mera och involvera andra aktörer bättre, öka fokus på regionalt arbete med klimat, energi & transporter, låt natur- och kulturmiljö förstärka varandra, vidareutveckla miljömålsuppföljningen och utveckla länsstyrelsens eget miljöarbete.*

När länsstyrelsernas miljömålsuppdrag nu ska fokusera mer på åtgärder behövs kunskap om var resurserna gör bäst nytta och om olika verksamheter och aktörer. Delprojektet i FU 2012, som studerat hur miljöarbetet går, bidrar till detta. Många förbättringar kan åstadkommas med de verktyg som redan finns, andra förutsätter justeringar i olika styrmedel och mer resurser.

Vid en analys av hur det regionala miljömålsarbetet kan utvecklas är en fråga: *Vilka är vi?* Alla i samhället har i varierande grad en roll i detta arbete. Åtgärdsprogram är dock främst något som bör inbegripa offentliga aktörer och organisationer eller företag där miljösmål och regionala nivån har betydelse. Miljömålsamordnarna ska vara katalysatorer i arbetet.

En annan fråga är: *Var ska vi satsa våra resurser?* Svaret är där vi kan påverka och där vi ska agera som myndighet. Detta därför att resurserna är begränsade. Det handlar om att optimera den rådighet myndigheterna har genom sina verktyg och att få andra att agera inom ramen för sina uppdrag. Länsstyrelsernas möjligheter att påverka konsumtionsmönster är små, men frågan är viktig.

**MILJÖMÅLSSYSTEMET:** Regionalt behöver fokus på åtgärdsarbetet och åtgärdsprogram öka i miljömålsuppdraget, även om uppföljningen förblir en viktig del.



Samordningsresurserna för miljömålsuppdraget kan i en del län behöva stärkas för att klara detta. Kompetensen behöver utvecklas bland miljömålssamordnarna och andra, bl.a. om metoder, verktyg och arbetssätt för bättre miljömålsintegrering i ordinarie verksamheter, miljökommunikation gentemot andra samt planering, utvärdering och samhällsekonomisk analys av åtgärder och åtgärdsprogram.

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsens samverkansorgan i miljömålsarbetet, RUS, har en viktig roll i utveckling och samverkan mellan länsstyrelserna. Det goda samarbetet mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen behöver fortsätta. Miljömålen behöver bättre integreras i och samspela med ett flertal regionala uppdrag, sektorer och kommunala verksamheter, se vidare nedan. Nationella myndigheter kan behöva öka samarbetet med länsstyrelserna. Miljömålen behöver också integreras mer i regionförbundens, högskolor/universitet och ideella föreningars och folkrörelseorganisationers verksamheter.

**REGIONALA UPPDRAG:** Myndighetsuppdragen av betydelse för miljömålen kan delas in i två grupper. I den första råder i huvudsak samstämmighet med miljömålsuppdraget: miljöbalkstillämpning, Skogsstyrelsens uppdrag, naturvård, kulturmiljö, energi & klimat, vattenvård/vattenförvaltning och landsbygdsutveckling. Inom den andra finns fler samhällsmål som ska beaktas och fler målkonflikter men även synergier med miljömålen: regional tillväxt, transportplanering, samhällsplanering och folkhälsoarbete.

Styrmedel och resurser har betydelse för om uppdragen ska resultera i åtgärder, men också strategisk planering och samverkan. Utvärderingen visar att i uppdrag där alla länkar i denna kedja bär går arbetet bäst. Detta gäller även uppdrag med fler motstående intressen och mindre rådighet, även om detta då begränsar. En slutsats är att det är önskvärt att de uppdrag

där länkarna i kedjan är svaga stärks. Detta kan ske genom förbättrad användning av resurser och styrmedel, så att även lägstanivån höjs, och i andra fall genom förändringar i uppdrag och styrmedel.

I uppdragen där samstämmighet råder med miljömålen finns idag i allmänhet ett helhetsgrepp. Huvudproblemet är oftast resursbrist. I gruppen där det finns fler samhällsmål, behöver miljömålen integreras mer i samtliga uppdrag. Huvudansvaret för dessa uppdrag ligger hos andra än länsstyrelserna, vilket kan ställa särskilda krav på att åstadkomma följsamhet mellan uppdragen.

**SEKTORERNA:** Företag och näringsliv styrs främst av ekonomisk konkurrens och lagstiftning och miljömålen är mindre i fokus. Men det finns exempel där miljömålen har betydelse och det regionala miljömålsuppdraget bidrar. Det gäller främst sektorer med företag som har mer lokala marknader, t.ex. byggsektorn, och där kommunerna är beställare eller utförare, t.ex. avfall. En del sektorer är nära sammanlänkande med regionala uppdrag, framför allt jord- och skogsbruk, och där får regionala miljömål betydelse. Gemensam planering och samverkan i sektorerna förutsätter i allmänhet att det finns en vilja att samarbeta inom sektorn och att resurser för ett gemensamt arbete avsätts. Goda exempel som finns behöver spridas och metodutveckling ske. Styrning från nationell nivå gentemot sektorerna är också viktigt.

**KOMMUNERNA:** Den lokala nivån är viktig för miljöarbetet. I vissa fall liknar kommunernas förutsättningar sektorernas och i andra fall dem i de regionala uppdragen. De allra flesta kommunerna arbetar med miljömål. Länsstyrelsernas stöd och samverkan behöver i många fall öka., Det finns också behov av mer samarbete mellan kommunerna, detta gäller särskilt de mindre kommunerna.

# I. HUR HAR MILJÖARBETET FUNGERAT OCH VARFÖR HAR DET VARIT SÅ?

För att besvara frågan om hur miljöarbetet fungerat skickade Naturvårdsverket i samarbete med RUS våren 2011 ut en enkät till samtliga länsstyrelser. Denna besvarades i september. 19 av 21 länsstyrelser har svarat.

Länsstyrelserna kunde disponera svaren som de ville, flertalet har dock besvarat enkäten utförligt och i enlighet med ett exempel som togs fram för att underlätta sammanställningen. De har svarat utifrån sin vardagskunskap. Alla har inte svarat på alla frågor, men flertalet frågor har besvarats av nästan alla och ingen fråga har besvarats av färre än tiotalet länsstyrelser. Några har valt att inte besvara frågorna om hur miljöarbetet går i sektorer och kommuner.

Flera hundra personer på länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har bidragit till denna rapportering som nu finns i en sammanställning, utformad som en remissammanställning. Detta material, liksom mer information om enkäten och svaren, ingår som en del 2 i denna rapport. I denna del av rapporten återfinns sammanfattning av svaren (avsnitt 1) och en analys (avsnitt 3).

SKL har gjort en egen enkät och intervjuundersökning. Slutsatserna från denna studie har också inarbetats i denna text (avsnitt 2).

I läsenkäten ingick frågor om hur miljöarbetet går inom ett antal regionala uppdrag, sektorer och kommunala verksamheter. För varje sådant område ställdes frågan om hur strategisk planering, åtgärder och regionalt samverkan som bidrar till miljömålen sker, om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit, exempel på styrkor, svagheter och förbättringsförslag samt bedömning av gapet till målen och den regionala rådigheten inom området. Ett antagande är att strategisk planering och samverkan bidrar till att åtgärder sker, varför denna fråga ställdes. I enkäten ingick också mer generella frågor om miljöarbetet och frågor om miljömålssystemet regionalt.

## REGIONALA UPPDRAG I SAMSTÄMMIGHET MED MILJÖMÅLEN

Mycket förenklat kan de regionala uppdragen av

betydelse för miljömålen, främst länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens uppdrag, delas upp i två grupper. Inom den första gruppen, som behandlas under denna rubrik, råder det i huvudsak samstämmighet mellan miljömålsuppdraget och övriga uppdrag. Styrning och resurstilldelning kan dock skilja sig åt betydligt. Inom den andra gruppen, som behandlas under nästa rubrik, finns det fler konkurrerande samhällsmål som inte alltid är i samstämmighet med miljömålen.

Till den första gruppen har vi fört följande verksamheter: tillsyn, prövning, tillsynsvägledning (enligt miljöbalken), miljöarbete kopplat till Skogsstyrelsens uppdrag, naturvård, kulturmiljöarbete, energi- och klimatarbete, vattenvård och landsbygdsutveckling.

### Tillsyn, prövning, tillsynsvägledning (enligt miljöbalken)

Detta uppdrag bygger i flertalet län på omfattande strategisk planering. Då avses främst tillsyns- och tillsynsvägledningsplaner inom miljöskydd. Inom andra områden, bl.a. naturvård, ser flera utvecklingsbehov. Insatserna i planerna genomförs, liksom utvecklingsprojekt och utbildning, bl.a. om energitillsyn. Nästan alla vittnar om god samverkan med kommunerna i de miljösamverkansnätverk som finns. Av de länsstyrelser som kommenterat detta anger hälften vardera att miljömålen och miljömålsuppdraget påtagligt, alternativt i viss utsträckning, bidragit i arbetet. I tillsynsplanerna är miljömålen ofta en grund för prioriteringarna. Helhetsgreppet inom detta område, delvis styrt uppifrån, påtalar flera som en framgångsfaktor. Ett förbättringsförslag som framförs är fler nationella tillsynsprojekt med länsmedverkan.

Svaren anger att det råder påtagligt eller stort gap till målen som länsstyrelsen och kommunerna har att arbeta med inom tillsyn, prövning, tillsynsvägledning enligt miljöbalken, vilket är flertalet miljömål. Rådigheten ses som stor, men tillsynsresurserna för att nå alla verksamheter begränsar, liksom miljöbalkens räckvidd inom vissa områden.



## Miljöarbete kopplat till Skogsstyrelsens uppdrag

Den absoluta merparten av länen bedömer att strategisk planering sker i stor utsträckning inom Skogsstyrelsens miljöarbete, men några menar att det sker i liten utsträckning. Flera hänvisar till Skogsstyrelsens gemensamma strategier, bl.a. om miljöhänsyn vid skogliga åtgärder, men även till länsvisa strategier. Åtgärdsarbetet är påtagligt enligt de flesta län, men några anger att det sker i viss utsträckning. Exempel är kontroller vid anmälan om föryngringsavverkning och den återkoppling som skogsnäringen får i samband med polytaxinventering. Det finns påtagliga former för samverkan, exempelvis i de skogliga sektorsråden. Huvuddelen av länen anser att miljömålsuppdraget har bidragit påtagligt eller i viss utsträckning. Flera framhåller bristen på medel för områdesskydd och hänsyn vid skogsbruk som en svaghet.

Svaren anger generellt att det råder påtagligt eller stort gap till miljömålen som Skogsstyrelsen har att arbeta med, framför allt Levande skogar. Svaren angående rådigheten varierar mellan olika mål. En liten övertikt finns dock för de som menar att Skogsstyrelsens rådighet är förhållandevis stor.

## Naturvård

För naturvården bedömer två tredjedelar att strategisk planering sker påtagligt och en tredjedel att det sker i viss utsträckning. Strategier inom området har tydliggjort vad som krävs för att nå miljömålen och bidragit till systematiskt arbete och tydlighet. Sådana finns främst för skog och mer varierande för andra naturtyper. Även åtgärdsprogram för hotade arter och landskapsstrategier nämns. Det noteras att samlad regional naturvårdsplanering saknas. Otillräckliga resurser ses som den största bristen, samtidigt som en länsstyrelse ser att ökade resurser varit en styrka. Även om det genomförs en mängd åtgärder, krävs mycket mer åtgärder för att målen ska kunna nås. Medlen för skydd har i viss mån urholkats av nya ersättningsregler och anslagen för skötsel har inte stärkts i takt med att skyddade områden ökat. Flertalet vittnar om god samverkan, bl.a. i de nya naturvårdsråden. Miljömålets betydelse är alla ense om, medan synen på miljömålsuppdragets betydelse varierar.

Samtliga anger att det råder påtagligt eller stort gap till målen som berör naturvården. De flesta anger att den regionala rådigheten är liten, medan några ser den som större.

## Kulturmiljöarbete

Flertalet länsstyrelser anger att strategisk planering inom kulturmiljö sker i någon omfattning och avser då främst olika kunskapsunderlag. Ett par framhåller egeninitierade kulturmiljöstrategier. Några nämner ambitioner för olika frågor, bl.a. riksintressen. I åtgärdsarbetet framhålls kunskapsuppbyggnad och tillgängliggörande av kunskap, utöver myndighetsarbetet. Arbete med anknytning till vatten, skog, fysisk planering och regional utveckling tas också upp. God samverkan sker med kommuner, mellan länsstyrelser, med Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och läns-museer. Vissa länsstyrelser bedriver ett aktivt arbete gentemot kommunerna medan andra gör det i mindre utsträckning. Flertalet menar att miljömålen bidragit till kulturmiljöarbetet, vissa i stor utsträckning.

Generellt upplevs området inte prioriterat och att det hamnat på efterkälken i miljömålsarbetet. Två problemområden ses som särskilt tydliga. Det saknas kulturmiljöövervakning och inga särskilda åtgärds-satsningar har vidtagits. Kulturmiljön behöver detta i likhet med andra områden. De flesta län lyfter fram resursbristen inom kulturmiljöområdet, och strategiskt planering sker endast i begränsad omfattning. Förändringen av bidragen som gör det möjligt att ta fram kunskapsunderlag framhålls som bra.

Samtliga anger att det råder påtagligt eller stort gap till miljömålen som berör kulturmiljön. Svaren angående regional rådighet varierar, vilket antas bero på att det varierar mellan mål och vilka aktörer länen vägt in. Synen på rådighet kan också bero på i vilken omfattning man tagit sig an dessa frågor.

## Energi- och klimatarbete

Nästan samtliga länsstyrelser anger att strategisk planering inom energi och klimat sker i stor utsträckning eller påtagligt, ett fåtal i viss utsträckning. Länsstyrelsernas uppdrag att utveckla regionala klimat- och energistrategier ses som bidragande orsak, men andra uppdrag har också bidragit. Flera län anser att energiuppdraget





underlättar prioriteringar i åtgärdsarbetet. Några påpekar att åtgärder främst sker tack vare andra styrmedel. Samverkan sker i alla län och övergripande regionala nätverk formas i allt fler. Länsstyrelsens roll varierar, bl.a. beroende av regioners engagemang. Samordningen dem emellan fungerar relativt väl. Flertalet anger att miljömålen påtagligt bidragit till energi- och klimatarbetet. I många län är uppdragen nära integrerade. Någon länsstyrelse finner kopplingen för svag. Styrkor som lyfts fram är engagemanget för frågan och att den regionala nivån och länsstyrelserna stärkts.

Nästan alla anger att det råder påtagligt eller stort gap till klimat- och energiarbetets miljömål. De flesta som svarat anger att den regionala rådigheten är relativt liten. Kommunernas rådighet bedöms inom en del områden vara större.

### Vattenvårdsarbete

De allra flesta länsstyrelser bedömer att strategisk planering inom vattenarbetet är påtaglig och där har vattenförvaltningsarbetet starkt bidragit. Det finns också de som anger att planering sker i viss utsträckning. Åtgärdsarbetet ser flertalet som påtagligt. Länen har nu mer fokus på genomförande efter mycket kunskapsuppbyggnad. Samverkan bedömer flertalet som påtaglig, bl.a. genom vattenråden. Flertalet svarar att miljömålsuppdraget och miljömålen bidragit, men en del mer återhållsamt. Det framförs att uppdragen samverkar och stärker varandra. Flera påtalar att vattendirektivet och länsstyrelsernas ansvar har inneburit ett uppsving för vattenarbetet. Engagerade människor ses också som en styrka. Flera tar upp den bristfälliga samordningen mellan centrala myndigheter. Några hoppas att det skall bli bättre när HaV nu tillkommit. I en kärvare ekonomi är det dock risk att man inte prioriterar samverkan och strategier.

Nästan alla anger att det råder påtagligt eller stort gap till de vattenrelaterade miljömålen. Svaren om regional rådighet varierar och skillnader kan antas bero på att rådigheten varierar mellan olika mål.

### Landsbygdsutveckling

Ungefär en tredjedel vardera av länsstyrelserna anger att strategisk planering i syfte att nå miljömålen inom

landsbygdsutvecklingen sker i mycket stor utsträckning, påtagligt och i viss utsträckning. Landsbygdsprogrammet med regional genomförandestrategi är det som hänvisas till. Åtgärder inom detta program sker påtagligt. Svaren vittnar om god samverkan i partnerskapen där miljöfrågor hela tiden är med. Ungefär hälften anger att miljömålen och miljömålsuppdraget i stor utsträckning bidragit i arbetet med landsbygdsutveckling, medan ungefär hälften anger att det är så i viss utsträckning. Miljömålen är en viktig grund för prioriteringar i landsbygdsprogrammet och i vissa län betonas detta mer än i andra. Landsbygdsprogrammets miljöprofil, samverkan och engagemang ses som styrkor. Några pekar på målkonflikter mellan produktions-, exploaterings- och miljömål. Flera lämnar synpunkter över innehållet i kommande landsbygdsprogram.

Svaren om såväl gapet till som den regionala rådigheten över landsbygdsutvecklingens miljömål, framför allt Ett rikt odlingslandskap, varierar. Detta kan bero på att det varierar mellan olika mål.

### REGIONALA UPPDRAG DÄR ANDRA SAMHÄLLSMÅL RÅDER

För regional tillväxt, näringslivsutveckling och servicefrågor samt regional transportplanering finns det andra samhällspolitiska mål som delvis leder till konflikter med miljömålen. Samhällsplanering, underlag, vägledning (enligt PBL) intar en mellanställning lite beroende på vilka frågor som belyses. Folkhälsoarbetet är svagt på de flesta länsstyrelser och bara 13 län har kommenterat detta område. Men här finns inga direkta konflikter med miljömålen. Det finns också synergier mellan de här uppdragen och miljömålen.

Något annat som skiljer uppdragen i denna grupp från den andra är att huvudansvaret för dessa ligger på andra än länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. För transportplanering och regional tillväxt ligger i de flesta län huvudansvaret hos regionerna. I samhällsplaneringen ligger huvuddelen av uppdraget och rådigheten hos kommunerna genom deras planmonopol.

### Regionalt tillväxtarbete

Miljöfrämjande strategisk planering inom det tillväxtarbetet menar flertalet länsstyrelser sker i viss utsträckning



eller påtagligt, några i mycket liten utsträckning. Ett län framför att det sker i stor utsträckning hos länsstyrelsen. Några har regionala utvecklingsprogram med bra miljöfokus. I de åtgärder uppdragen resulterar i märks främst energifrågan. Mycket samverkan sker i tillväxtarbetet. Flertalet bedömer att den i viss utsträckning bidrar till miljömålen. De allra flesta anger att miljömålen endast i viss eller liten utsträckning bidragit till miljöintegrering av tillväxtarbetet. Några är mer positiva. Betydelsen av samspel mellan uppdragen tas upp i den senaste miljömålspropositionen. Fortsatt arbete efterlyses här och tydligare riktlinjer m.m. för att tillgodose hållbar tillväxt och miljöhänsyn. Ett län ser det som viktigt att knyta an till EU 2020:s ambition om hållbar tillväxt.

I princip samtliga länsstyrelser anger att det råder påtagligt eller stort gap till de miljömål som regionerna, länsstyrelsen och kommunerna kan bidra till i arbetet, vilket är många mål. Flertalet anger att den regionala rådigheten är liten, men en del att den är större.

### Regional transportplanering

Inom transportplaneringen anger hälften av länsstyrelserna att åtgärder som leder mot miljömålen sker i viss utsträckning. Av övriga finns såväl de som anger att det sker i mycket stor utsträckning, påtagligt och i mycket liten utsträckning. Flertalet menar att miljömålen och miljömålsuppdraget i viss utsträckning bidragit till miljöintegrering i transportplaneringen. Betydelsen av Trafikverkets miljöarbete påtalas. Flertalet svar pekar på bristande miljöintegrering och att de transportpolitiska hänsynsmålen ofta väger för lätt i förhållande till funktionsmålen. Vidare att det är en brist att lagens krav på alternativ i miljöbedömningen inte är uppfyllt. Miljöaspekterna kommer in för sent och det är fortfarande otidligt hur regionala myndigheter ska stimulera miljöanpassade transporter och steg 1-åtgärder. Samtidigt framgår av svaren att det ändå finns goda exempel. Samverkansformer finns i transportplaneringen. Hur miljömålen kommer in varierar och generellt kan en brist utläsas.

Nästan alla anger att det råder påtagligt eller stort gap till transporternas miljömål, dvs. klimat, hälsa och landskap. Svaren om regional rådighet varierar, vilket antas bero på att rådigheten skiljer sig mellan olika mål.

### Samhällsplanering

Flertalet anger att strategisk planering och åtgärder som leder mot miljömålen i uppdragen kring samhällsplanering sker i viss utsträckning. Då avses utveckling av planeringsunderlag, stödjande metoder och verktyg samt resultatet av länsstyrelsens hantering av kommunernas planer. Flera miljömål avser sådant som inte är prövningsgrundande. Flertalet länsstyrelser har rapporterat om god samverkan med kommunerna i samhällsplaneringen. De allra flesta län anger att miljömålen och miljömålsuppdraget i viss utsträckning bidragit till planering, åtgärder och samverkan i samhällsplaneringen. Några anger att det i vissa avseenden skett påtagligt, andra att det haft liten betydelse. Flera önskar mer metodutveckling kring hur miljömålen bättre ska integreras i samhällsplaneringen. Länsstyrelserna ser också behov av fler planeringsunderlag och mer regionala perspektiv i planeringen. Nya PBL ses som viktig.

I princip samtliga anger att det råder påtagligt eller stort gap till samhällsplaneringens miljömål, dvs. framför allt God bebyggd miljö. Flera påtalar att rådigheten på kommunal nivå är stor genom kommunernas planmonopol, medan rådigheten på regional nivå är mindre.

### Folkhälsoarbete

Länsstyrelserna har uppdrag i folkhälsoarbetet, men sammanhållande för detta är oftast landsting och kommuner. Miljöaspekter är i allmänhet inte den främsta frågan, även fast detta ingår i folkhälsomålen. Nästan samtliga län har folkhälsonätverk där berörda tjänstemän samlas. På frågan om strategisk planering och åtgärder sker i syfte att nå miljömålen, så svarar nästan samtliga i mycket liten eller viss utsträckning. Liknande svar ges på frågan om miljömålsuppdraget och miljömålen bidragit till länets folkhälsoarbete. Ett par länsstyrelser anger att utbytet mellan uppdragen varit mer påtagligt. I de folkhälsostrategier som finns förefaller miljömålen vara sparsamt nämnda. En del har lyft upp folkhälsa i sina regionala miljömål.

Flertalet anger att det råder påtagligt eller stort gap till de miljömål som folkhälsoarbetet kan bidra till, vilket är flera under inte minst frisk luft, giftfri miljö och säker strålmiljö. Alla anger att den regionala rådigheten



heten är liten och antas då avse de offentliga uppdragens påverkan. Bland exemplen finns län där länsstyrelse och landsting arbetar med att lyfta fram synergier mellan hälsofrämjande, hållbar utveckling och miljömålen.

## SEKTORERNA

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har i sina enkätsvar bedömt miljöarbetet inom olika sektorer i samhället, dvs. arbetet hos verksamhetsutövare och näringsliv. Detta har liksom övriga frågor gjorts utifrån den vardagskunskap som myndigheterna har. Det har alltså inte, annat än undantagsvis, ställts några frågor till företrädare för sektorerna. Vardagskunskapen om miljöarbetet i flera sektorer skiftar och är låg i vissa län. Där olika regionala uppdrag berör sektorerna är kunskapen i allmänhet större om sektorn. Men sammantaget går det ändå att dra vissa generella slutsatser: Det är främst ekonomisk konkurrens, internationella standarder och lagstiftning som styr miljöarbetet. Miljömålen är mindre i fokus för arbetet i sektorerna, men det finns också exempel där miljömålen har betydelse och miljömålsuppdraget bidragit till miljöarbetet. Miljöarbetet varierar mycket mellan sektorer och företag.

### Tillverkningsindustri och ballastförsörjning

För industrin är beroendet av konkurrens och lagstiftning det som främst styr miljöarbetet. Det finns företag som via sina miljöledningssystem har hanterat regionala miljömål. Men den strategiska planeringen syftar till kostnadseffektivisering och ökad konkurrensförmåga och sker ofta på en nivå ovanför den regionala. Företagen får vanligen kunskap om miljömålen genom att länsstyrelserna använder dessa i sin myndighetsutövning för prioriteringar och som motiv för beslut. Ibland deltar industrin i regional och lokal samverkan av betydelse för miljömålen, inom t.ex. energi- och miljöteknikfrågor. De allra flesta länsstyrelser anger att det råder påtagligt eller stort gap till målen som tillverkningsindustrin påverkar, vilket är ett flertal miljömål. Flertalet anger att den regionala rådigheten är liten, men en del att den är större.

Förhållandena inom ballastindustrin är i huvudsak densamma som för tillverkningsindustrin. Miljömålen

för naturgrus har dock haft stor betydelse och gapet till detta mål bedömer länen som litet. Länsstyrelserna når sektorns företrädare via täktillstånd, men också materialförsörjningsplanering, som bedrivs i varierande omfattning. Flertalet anger att rådigheten är stor.

### Avfall, vatten och avlopp samt energiproduktion

För sektorer där kommunerna i högre grad är beställare eller utförare är bilden något annorlunda. Det gäller avfall, vatten och avlopp samt energiproduktion. Strategisk planering som syftar till miljömålen är ofta påtaglig där kommunala intressenter har ansvaret. Exempelvis kommunal planering för avfall, VA samt energi- och klimatfrågor. Ansvariga kommunala bolag deltar i och driver ibland också denna planering. I många län sker samverkan mellan kommuner och bolag i planeringen, denna samverkan har ökat. Länsstyrelsen i olika län medverkar mer eller mindre aktivt utifrån sina olika uppdrag. I de delar av dessa sektorer där privata företag verkar råder mer förhållanden som för tillverkningsindustrin, men den regionala och lokala nivån är i allmänhet mer betydelsefull. På frågan om miljömålsuppdraget och miljömålen bidragit till planering, åtgärder och samverkan i dessa sektorer svarar länen i allmänhet i viss utsträckning eller påtagligt. Mer inom VA och avfall än energiproduktion, där kommunala verksamheter och regionala uppdrag inte är lika betydelsefulla.

Samtliga anger att det råder påtagligt eller stort gap till målen för VA-sektorn, dvs. ingen övergödning och grundvatten av god kvalitet. Den regionala rådigheten anses stor, men begränsas av höga kostnader för åtgärder. Inom avfallssektorn varierar länsens svar på frågan om gapet och rådigheten, beroende på vilka mål som avser. För återvinning och omhändertagande är gapet litet och rådigheten stor. För förebyggande insatser och minskning av avfallsmängderna är gapet stort och rådigheten mindre. Detta är en fråga för fler än denna sektor. EU:s avfallshierarki gör att arbetet med förebyggande av avfall är på väg att fokuseras mer. En del uttrycker ambitioner att arbeta mer med förebyggande av avfall. Gap och rådighet inom energiproduktion varierar beroende på energislag.



## Transportsektorn

Transportföretagen liknar tillverkningsindustrins företag, men transportföretagens samspel med de offentliga aktörerna och den regionala och kommunala nivån är större. De offentliga aktörerna kan också ses som en del av sektorn. Företagen ligger i allmänhet längre fram än de offentliga i effektiva och optimala logistiklösningar. På såväl frågorna om det sker strategisk planering, åtgärder och samverkan som leder till miljömålen, som på frågan om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till sektorns arbete, svarar de flesta i viss utsträckning. I dessa svar avses till viss del det offentliga arbetet, där sådant som kollektivtrafik ingår. Miljömålen är utgångspunkt för transportpolitiska hänsynsmål, men hur mycket de vägs in och beaktas av sektorn varierar.

Samtliga länsstyrelser anger att det råder påtagligt eller stort gap till målen som transportsektorn har att ta hänsyn till. Nästan alla anger att den regionala rådigheten sammantaget är liten.

## Bygg- och fastighetssektorn

Denna sektor är betydelsefull ur miljösynpunkt. Skillnaderna mellan länen är stora i miljömålenas genomslag inom sektorn. Av de 11 länsstyrelser som svarat på frågan om miljömålen eller miljömålsuppdraget bidragit till sektorns miljöarbete anger tio i mycket liten eller viss utsträckning och endast ett län i mycket stor utsträckning. Sistnämnda är Dalarna. Länsstyrelsen där skriver att länets samverkansprocess Byggdialog Dalarna hela tiden haft ett nära samspel med miljömålsuppdraget och att en av utgångspunkterna för dialogen är att omsätta miljömålen i sektorn. Generellt tycks alltså sektorssamverkan av det slag som utvecklats i Dalarna vara ovanligt. I ytterligare några län har påbörjat ett liknande arbete som i Dalarna.

Gapet till byggsektorns miljömål, framför allt begränsad klimatpåverkan, giftfri miljö och giftfri miljö, bedöms som påtagligt eller stort. Den regionala rådigheten bedömer flertalet som förhållandevis stor.

## Jordbruk och skogssektorn

Miljöarbetet är relativt starkt inom jordbruket beroende på landsbygdsprogrammet och den starka sammanlänkningen mellan sektorn och myndigheterna.

Strategisk planering, åtgärder och samverkan som leder till miljömålen anger flertalet länsstyrelser sker påtagligt och då avses ofta det arbete som sker i anslutning till landsbygdsprogrammet. Men sektorn har också en egen stark organisering och den regionala och lokala nivån är fortfarande viktig för ett gemensamt arbete. De olika bedömningarna tycks inte bero på geografiska betingelser. Flertalet anger att miljömålen och miljömålsuppdraget i viss utsträckning bidragit till jordbrukssektorns miljöarbete, men en del påtagligt. Angående gapet och rådigheten är länens svar desamma som för det regionala uppdraget landsbygdsutveckling.

Den absoluta merparten av länen bedömer att strategisk planering sker i viss utsträckning inom skogssektorn, medan några bedömer att det sker påtagligt. Flera tar upp de skogliga sektorsmål som finns på regional nivå och som Skogsstyrelsen processat fram med sektorn. Skogsbolagen och skogsägarföreningarna driver främst miljöarbetet inom ramen för sina certifieringar. Flera län påpekar att kännedomen om företagens strategiska planer är liten och att man är osäker på hur väl de kopplar till miljömålen. Åtgärder sker i form av frivilliga avsättningar, miljöhänsyn i samband med avverkning och skogsbruksplaner. Länen anger att det sker regional samverkan inom sektorn och Skogsstyrelsens sektorsråd nämns som ett viktigt forum. Den regionala nivån är viktig för arbetet, även fast de stora företagen verkar på nationell och internationell nivå. Merparten anger att miljömålsuppdraget bidragit i viss utsträckning när det gäller sektorns miljöarbete. Svaren om gapet och rådigheten överensstämmer med vad som anges för Skogsstyrelsen. Det saknas tillräckliga drivkrafter för att omsätta miljömålen till faktiska resultat i skogen.

## Handel och besöksnäring

Av de tio länsstyrelser som svarat på om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till handelns miljöarbete anger fem i mycket liten utsträckning, fyra i viss utsträckning och ett att de saknar underlag. Det finns svårigheter med att införliva hållbarhet och miljömål i denna sektor där gapet till miljömålen bedöms stort och den regionala rådigheten ofta liten. De styrmedel som behövs för att påverka handeln och konsumtionen saknas. Trots trender för en mer medveten livsstil får detta inte genomslag. De fortsatta satsningarna på



externa handelscentra är steg i fel riktning. I några län pågår försök att initiera samverkan och lyfta miljömålen gentemot sektorn.

Det ökade intresse för miljöfrågor inom besöksnäringen bedöms inte i första hand ha koppling till länens arbete med miljömålen, utan mer till trender och krav inom branschen. Åtgärderna bedöms ändå ha positiv inverkan på måluppfyllelsen. Av de tio länsstyrelser som svarat på om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till miljöarbetet inom besöksnäringen anger sju i mycket liten utsträckning och tre i viss utsträckning. I flera fall sker samverkan mellan besöksnäringen och offentliga organisationer på regional och kommunal nivå och här inbegrips ibland energi och miljö. Besöksnäringen bedöms också vara en sektor där det råder påtagligt gap till de miljömål den påverkar. Den regionala rådigheten ses som stor.

## KOMMUNERNA

Länsstyrelserna har i sina enkätsvar bedömt miljöarbetet inom kommunerna i sitt län och olika verksamheter inom kommunerna. Detta har också gjorts utifrån den vardagskunskap som länsstyrelserna har. Det har alltså inte ställts några frågor till företrädare för kommunerna. Däremot har de haft tillgång till några kommunenkäter, bl.a. SKL:s enkät inom ramen för den fördjupade utvärderingen. Resultatet av sistnämnda redovisas i ett eget avsnitt längre fram.

För kommunernas verksamheter är det en blandning av faktorer som styr miljöarbetet, däribland egna politiska prioriteringar. I vissa fall liknar förutsättningarna mer dem i sektorerna och i andra fall dem i de regionala uppdragen. Miljöarbetet och miljömålets betydelse varierar. De allra flesta kommunerna arbetar med miljömål. Länsstyrelsernas stöd och samverkan varierar. Kommunerna och den lokala nivån är mycket viktig för miljöarbetet och arbetet behöver utvecklas.

## Lokala miljömål

På frågan om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till lokala miljömål och verksamhetsstyrningen anger ungefär hälften av länsstyrelserna påtagligt och hälften i viss utsträckning. En länsstyrelse menar att det skett i mycket stor utsträckning. Om det särskilt är det

regionala målarbetet, det nationella eller båda är inte klart. Svaren vittnar om att kommunernas arbete med miljö och miljömål är omfattande. Några ser förbättringsmöjligheter beträffande stödet från länsstyrelserna till kommunerna i det lokala arbetet med miljömålen.

## Miljötillsyn

Om kommunerna i sin tillsyn bedriver strategisk planering i syfte att nå miljömålen svarar ungefär hälften av länsstyrelserna i stor och hälften i viss utsträckning. Ett par menar att det sker i mycket stor utsträckning. På frågan om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till arbetet med kommunernas miljötillsyn är svaren liknande. Tillsynsarbetet är i många kommuner sammanlänkat med den länsamverkan som sker.

## Fysisk planering och kulturmiljö

På frågan om kommunerna bedriver strategisk planering i syfte att nå miljömålen i sin fysiska planering anger hälften av länsstyrelserna påtagligt och sex i viss utsträckning. Hälften anger att åtgärder som leder mot miljömålen sker i viss utsträckning till följd av kommunernas fysiska planering. Flertalet övriga att det sker i stor och ett län i mycket liten utsträckning. På frågan om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till arbetet med miljöhänsyn i fysisk planering anger de flesta i viss utsträckning, några i större och några i mycket liten utsträckning.

Av de som svar som lämnats om kommunernas kulturmiljöarbete kan utläsas att många kommuner saknar kulturmiljöprogram och andra underlag för kulturmiljöfrågorna. Den antikvariska kompetensen är ofta låg. Det lokala miljöarbetet är i regel särskilt från kulturmiljöarbetet.

## Naturvård

Om strategisk planering sker inom kommunernas naturvårdsarbete anger hälften av länsstyrelserna i viss utsträckning och av övriga såväl i stor utsträckning som i mycket liten utsträckning. Flera nämner arbete med kommunala naturreservat. Svaren visar att många aktiviteter sker i kommunerna, en del i samarbete med länsstyrelsen. Flera tar upp att kommuner sökt



LONA-bidrag och att detta inneburit många insatser som annars inte skulle ha skett. Några ser en svaghet i att naturvårdsarbetet är lågt prioriterat i många kommuner. Brist på resurser och kompetens nämns också, särskilt i små kommuner.

### Klimat- och energiarbete

På frågan om strategisk planering sker i kommunernas klimat- och energiarbete anger två tredjedelar av länsstyrelserna påtagligt, övriga i viss utsträckning och två i mycket stor utsträckning. Sammantaget visar kommentarerna att det sker stor aktivitet för närvarande. En del länsstyrelser vittnar om stor spridning mellan kommunerna. Hälften anger att miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit i viss utsträckning till kommunernas energiarbete, flertalet övriga påtagligt och ett i mycket liten utsträckning. I flera fall ingår energi- och klimatmål i miljömålen och på så sätt måste svaret bli att de haft betydelse. Svaren bygger antagligen på en bedömning av de regionala miljömålen betydelse i sammanhanget. Energieffektiviseringsstödet, Uthållig kommun och andra statliga initiativ lyfts fram som en styrka, liksom de regionala uppdragen som tillkommit.

### Näringslivsutveckling

Beträffande kommunernas arbete med näringslivsutveckling anger två tredjedelar av länsstyrelserna att strategisk planering i syfte att nå miljömålen sker i mycket liten utsträckning i. Av övriga anger flertal att det sker i viss utsträckning och ett län påtagligt. Ett län skriver att de inte kan bedöma detta. Flera län vittnar om att det finns kommuner som har miljö med i sin näringslivsutveckling. På frågan om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit svarar de flesta i mycket liten utsträckning.

### Upphandling och information

Samtliga länsstyrelser som bedömt upphandling anger att strategisk planering i syfte att nå miljömålen sker i viss utsträckning. Om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till miljöanpassning av upphandlingen anger hälften i viss utsträckning, flertalet övriga i mycket liten utsträckning och några påtagligt. Mil-

jöstyrningsrådets stödjande arbete påtalas som viktigt.

Av de länsstyrelser som svarat på om strategisk planering i syfte att nå miljömålen sker inom kommunernas informationsroll anger fördelar sig svaren jämnt mellan i mycket liten utsträckning, i viss utsträckning och påtagligt. Några saknar kunskap om detta. Frågan om miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till kommunernas arbete med miljöinformation anger drygt hälften i mycket liten utsträckning, övriga i viss utsträckning och ett län påtagligt.

## GENERELLT OM MILJÖARBETET OCH HUR MILJÖMÅLSSYSTEMET HAR FUNGERAT

I enkäten till länsstyrelserna ingick även mer generella frågor om hur miljömålet och miljömålssystemet fungerat. Här sammanfattas svaren på dessa.

### Förändringar i miljöarbetet sedan förra fördjupade utvärderingen

Länen anger att den strategiska planeringen i flera fall utvecklats positivt, men det finns även fall där läget är oförändrat. Framför allt har ökat strategiskt inslag i olika uppdrag bidragit till detta. Miljömålen roll i planeringen inom olika områden bedöms ha ökat. För åtgärdsarbetet är svaren samma, men det framförs att det finns områden där åtgärderna även minskat. Nationella prioriteringar och resurser har då varit av betydelse. Att miljömålsuppdraget bidragit till åtgärdsarbetet ökat är tydligt. Samverkan bedöms öka och flera nya grupperingar har bildats. Uppdrag av olika slag har bidragit till samverkan, inklusive miljömålsuppdraget. Av svaren angående miljömålsuppdragets bidrag kan generellt slutsatsen dras att detta integrerats bättre i miljöarbetet internt och externt under perioden, med mer fokus på kommunikation. En del län menar att inga större förändringar skett.

Av styrmedel som särskilt bidragit till miljömålen under perioden nämner länen energieffektiviseringsstöd, landsbygdsprogram, lokala vattenvårdsprojekt och naturvårdssatsningen samt åtgärdsprogram för hotade arter. Av svaren framgår också en del försämringar och brister.



## Hur arbetet fungerar hos olika aktörsgrupper

Inom sektorerna styr främst konkurrens och lagstiftning företagens miljöarbete, men frivilligt arbete och medverkan regionalt sker dessutom i varierande grad. Det råder stora skillnader i kompetens och medvetenhet mellan olika företag.

Kommunernas miljöarbete sker inom ramen för myndighetsutövning, samhällsplanering, egna verksamhet och lokala miljömål. Vissa har mycket utvecklat och ambitiöst miljöarbete, medan andra har förbättringspotential. Beträffande regioner och landsting ger länen olika bilder, men den samlade bilden är att det behöver stärkas även om utvecklingen i flera fall varit positiv de senaste åren. Statliga myndigheter, utöver länsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Trafikverket och några till medverkar i begränsad omfattning i det regionala miljöarbetet. Högskolors och universitets engagemang i det regionala miljöarbetet tycks vara relativt litet, men under senare tid ökande.

Ideella organisationers arbete med miljömålen bedöms överlag vara begränsat, förutom miljörelsen är mycket aktiv.

## Omfattning av miljödrivna företag och tillväxtstöd

Ett stort antal näringsprojekt pågår med EU-stöd som bidrar till miljöarbetet, framför allt på energiområdet. En stor del av landsbygdsprogrammets stöd bidrar till miljömålen. I flera län finns intresse för miljödriven affärsutveckling. I flera län finns också miljötekniknätverk.

## Organiseringen av miljömålsuppdraget

Det nya i miljömålssystemet föranleder översyner och revideringar. Regionala miljömål uppdaterades i de flesta fall för ca fem år sedan. De utgörs oftast av regionala anpassningar av de nationella delmålen, men i en del län finns länspecifika mål. Framtagande av målen har i allmänhet skett i breda samrådsprocesser och i en del län har åtgärdsprogram tagits fram parallellt. Fokus vid åtgärder i miljömålsuppdraget ökar och när de regionala miljömålsmyndigheterna nu förbereder och i vissa fall påbörjat en revidering ligger betoningen på åtgärdsprogram. För målen är utgångspunkten att regionalisera endast vid behov. I stort sett alla län avser att använda generationsmålet på något sätt. Uppföljning, medverkan i den gemensamma och i flera fall även egen, fungerar rätt bra. Här sker nu översyn av indikatorer tillsammans med nationella myndigheter. Information och kommunikation är en viktig del av arbetet och länen uppger att detta förbättrats.

Organisationen av uppdraget skiljer mellan länen men flera tar upp att kopplingen mellan olika delar av länsstyrelsen blivit bättre. Samordningsresurserna är små i flera län. Flera av Skogsstyrelsens distrikt följer nu länsgränserna vilket underlättar arbetet och samverkan med länsstyrelserna. Denna samverkan är generellt sett god. Stödet från RUS bedöms vara bra. Samordningen i uppföljningen och regionala mål ses som bra och fortsatt viktigt. Att RUS utvecklar sin utvidgade roll att även vara ett stöd i åtgärdsarbetet ses som viktigt och detta arbete har påbörjats. Svaren om stödet från nationella myndigheter varierar, en del tycker det är bra, medan andra efterfrågar mer stöd och kontakter.

## 2. KOMMUNERNAS SYN PÅ ARBETET MED MILJÖMÅLEN

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomförde en första utvärdering av kommunernas arbete med miljömålen 2006. En andra utvärdering har genomförts under 2011. En webbenkätundersökning genomfördes under perioden maj till och med augusti 2011. Målgruppen var tjänstemän i kommunerna med ansvar för arbete med miljömålen/miljöstrategiskt arbete/övergripande miljöarbete. 240 kommuner besvarade enkäten vilket är en svarsfrekvens på 82 procent. Under oktober-december genomfördes tio djupintervjuer i sex kommuner med ledande politiker samt chefer/tjänstemän med ansvar för övergripande miljöarbete för att få in det politiska perspektivet.

### SÅ HÄR ANVÄNDER SIG KOMMUNERNA AV MILJÖMÅLEN

Av Sveriges kommuner har 77 procent politiskt antagna miljömål, antingen utifrån de nationella/regionala eller egna mål. 2006 hade mindre än hälften politiskt antagna mål dvs. 44 procent. 15 procent är i färd med att ta fram miljömål.

Mer än dubbelt så många kommuner som år 2006, har handlingsprogram/strategier utifrån de nationella, regionala eller lokala miljömålen. Det fem vanligaste planeringssammanhangen där kommunen arbetar med miljömål är: Översiktsplanering (ÖP) inkl. mark- och byggstrategier, energiprogram, klimatstrategi, avfallsplan, tillsynsplan inom miljöbalkens område, energieffektiviseringsstrategi. Mindre vanligt är det att man arbetar med miljömål inom förskola och skola, kulturmiljö och näringslivsstrategier.

### POSITIV SYN PÅ NATIONELLA MILJÖMÅLEN SOM STYRNINGSMODELL

Enligt tjänstemannaenkäten ses miljömålen i högre utsträckning som ett stöd idag än de gjorde 2006. Andelen kommuner som i hög utsträckning tycker att de nationella miljömålen är ett stöd och en tillgång i kommunens miljöarbete har ökat i jämförelse med 2006.

Miljömålen har hjälpt till att föra miljöfrågorna

högre upp på den politiska agendan i kommunen. 2011 håller 36 procent i hög utsträckning med om att så är fallet medan siffran var 23 procent 2006. Kommuner med över 20 000 invånare har haft störst stöd av miljömålen.

Samtliga intervjukommuner bekräftar enkätresultatet och är positiva till miljömålen som metod för att bedriva statlig politik. Det är positivt att staten anger riktningen för miljöpolitiken och miljömålen gör så att det lokala miljöarbetet hänger ihop med det nationella och – internationella miljöarbetet. Skulle det inte finnas nationella mål skulle arbetet inte få något genomslag. Vidare anser intervjukommunerna att målen bidrar till att ge miljöfrågorna dignitet.

### GENOMSLAGET FÖR MILJÖARBETET ÄR OLIKA

Enligt enkäten har genomslaget för miljömålsarbetet ökat i kommunerna sedan 2006. 36 procent av kommunerna håller med i hög utsträckning att arbetet med miljömål har resulterat i konkreta åtgärder i kommunen. 2006 var siffran 27 procent. Miljömålen/miljöfrågorna har fått mest genomslag i praktiskt arbete i kommunen på följande områden: energieffektivisering, miljötillsyn, avfall, naturvård samt vatten och avlopp.

Hur nöjd kommunerna är med länsstyrelsen varierar markant mellan länen. Länsstyrelsernas egen enkät visar också på stora skillnader i arbetssätt och förmåga att arbeta strategiskt med miljömålsfrågorna.

### BRISTANDE RESURSER SES FORTFARANDE SOM STÖRSTA HINDRET

Enligt tjänstemannaenkäten är de tre största hindren i det lokala arbetet med miljömålen bristande resurser, låg kommunalpolitisk prioritet och otillräckliga styrmedel på lokal nivå. Bristande resurser var även det största hindret när undersökningen genomfördes senast 2006. Det andra största hindret var då bristande stöd från staten men detta hinder upplevs inte som lika stort 2011. För fem år sedan höll 31 procent med





i hög utsträckning att bristande stöd från staten var ett hinder. 2011 är siffran 13 procent vilket är en dramatisk minskning. En tydlig skillnad idag jämfört med 2006 är att hindren för det lokala arbetet med miljömålen inte upplevs som lika stora.

## SÅ HÄR KAN MILJÖMÅLSARBETET UTVECKLAS

De vanligaste synpunkterna från tjänstemännen i enkätundersökningen är att det lokala arbetet bäst kan utvecklas från miljömål till åtgärd med hjälp av mer resurser avsatta i den kommunala budgeten, koppla mål till budget och VP, tydligt politiskt ansvar, prioritering och ledarskap på lokal nivå samt konkreta handlingsplaner med åtgärder kopplade till miljömålen.

Undersökningen bekräftar betydelsen av att integrera miljömålen i den kommunala planerings- beslutsprocessen samt i styrande strategiska dokument för att få resultat av arbetet.

## DET HÄR STÖDET BEHÖVER KOMMUNERNA FRÅN STATEN

I tjänstemannaenkäten är de vanligast förekommande svaren att arbetet med miljömålen bäst kan utvecklas för att svara mot kommunernas ansvar, roll och rådgivning genom statligt stöd till att genomföra åtgärder, mer statligt stöd till kommunerna för att få upp miljömålen på den lokala agendan, miljömålen behöver tydliggöras och konkretiseras ytterligare och anpassas efter förhållanden på lokal nivå, det behövs hjälp med att prioritera vilka mål och åtgärder som är viktiga och det ska vara tydligt vad som är kommunens ansvar.

Kommunerna frågar efter bättre nyckeltal för uppföljning av miljömålsarbetet på lokal nivå. Nyckeltalen bör vara nedbrytbara på lokal nivå, underlätta jämförelser samt levereras vid en viss tidpunkt. SCB och länsstyrelserna skulle kunna ta ett större ansvar för detta för att kommunerna ska slippa ”uppfinna hjulet varje gång”, det saknas resurser till detta.

### 3. HUR UTVECKLAR VI DET REGIONALA MILJÖMÅLSARBETET?

Miljömålsarbetet är en del i det samlade miljöarbetet på regional nivå och det övergripande målet och miljömålssystemets syfte, är att utveckla detta arbete. Sammanställningen av enkätsvaren från länsstyrelserna visar på skillnader och likheter i detta mellan länen och att miljömålen har olika genomslag inom olika delar av myndigheternas och kommunernas verksamheter. Skillnaderna i genomslag för miljömålen inom olika samhällssektorer är också stora. Orsakerna till detta har analyserats i de föregående avsnitten. I detta avsnitt diskuteras hur denna kunskap kan användas för att utveckla det regionala miljöarbete.

#### VILKA ÄR VI?

Denna fråga är också kopplat till rådighet över olika åtgärder. Det är viktigt att fokusera analysen kring åtgärder för vilka aktörer inom länet äger rådighet. En enkel aktörsanalys kan bygga på följande indelning:

- miljömålssamordnare på länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och kommunerna
- länsstyrelsen och Skogsstyrelsen
- offentliga aktörer
- ideella organisationer, företag
- alla som bor eller är verksamma inom länet.

Kärngruppen i miljöarbete på regional nivå är miljömålssamordnarna, inklusive de som arbetar i kommunerna. RUS har som sin centrala uppgift att stödja denna grupp. Dessa personer känner väl till miljömålssystemets olika delar och arbetar med uppföljning av indikatorer och miljömål samt informerar om miljömålssystemet. Detta arbete kan ibland kombineras med bl.a. klimat- och energiarbete. Denna grupp fungerar som katalysatorer i miljöarbetet medan huvuddelen av åtgärdsarbetet för att uppnå miljömålen utförs av andra personer.

En stor del av arbetet inom länsstyrelserna och Skogsstyrelsen, kanske så mycket som hälften av alla resurser, bidrar till att olika miljömål uppfylls. De som arbetar med detta har sällan kunskaper om detaljerna i miljö-

målssystemet. Men de kan ändå utföra ett bra arbete med att bilda naturreservat, ge råd och information till jordbruksnäringen, minska utsläppen till luft och vatten från industrier och andra verksamheter eller skydda kulturmiljöer. Mätt som resurser i form av arbetstid och pengar är denna grupp mycket större än den första gruppen med miljömålssamordnare, som enbart utgör någon eller några tjänster på varje länsstyrelse.

Då analysen vidgas till alla offentliga aktörer i länet tillkommer kommuner, regionförbund, landsting och andra statliga myndigheter. För dessa organisationer utgör miljöarbetet inte huvudsyftet med verksamheten utan utgör en del av verksamheten och avvägningar ska göras mot andra samhällspolitiska mål. Miljökonsekvenserna av dessa verksamheter är ofta mycket stora som i trafikplanering och annan samhällsplanering. Kunskaperna om miljömålssystemet är ofta begränsade till enstaka specialister (miljömålssamordnare, miljöstrateger) inom dessa organisationer. Specialisterna ingår ofta i nätverk tillsammans med miljömålssamordnare från Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen som räknas in i den första gruppen ovan.

Det finns ideella organisationer med mycket stort miljökunnande och de har ofta bra kontakter med miljömålssamordnarnätverken. Det finns enstaka företag med en tydlig miljöprofil, oftast beroende på initiativ från ledningen i företaget. Men huvuddelen av företagen har en inriktning på att utveckla och sälja sina produkter. Miljöarbetet är ofta kopplat till drift och underhåll och det kan vara svårt att få resurser för långsiktiga investeringar som inte bidrar till att stärka kärnverksamheten. Kontakterna med de offentliga sker oftast i myndighetssammanhang, men en del företag deltar också i frivilligt miljöarbete regionalt och lokalt.

Om analysen vidgas till alla de som bor eller är verksamma i länet vidgas möjligheten att ta upp livsstilsfrågor, konsumtion och andra frågor som kommer att vara avgörande på lång sikt. Dessa frågor kan inte utlämnas i arbetet med generationsmålet. Här blir det viktigt att prioritera och se hur de olika aktörerna kan samarbeta.



## VAR SKA VI SATSA VÅRA RESURSER?

För att besvara denna fråga behöver den aktörsanalys som vi har gjort kompletteras med olika kriterier för att fördela resurser. Tre tänkbara kriterier är:

- där bristerna är störst
- där vi har goda förutsättningar att påverka
- där vi ska agera som myndighet.

En tydlig generell slutsats i denna liksom den förra fördjupade utvärderingen är att gapet till många miljömål är stort och att finns ett ”genomförandeunderskott” inom många områden och på alla nivåer i samhället. Utvärderingen visar att begränsade resurser är en orsak till detta, även om det finns flera andra orsaker.

När resurserna är mycket begränsade måste effektiviteten för alla initiativ studeras noggrant och åtgärder först och främst väljas som det finns god rådighet över och som kan ha bra påverkan på miljöarbetet inom länet. I en del fall finns därutöver skäl för ett vidare synsätt, t.ex. i de fall enstaka eldsjäljar kan skapa rådighet och få till stora förändringar.

Vid en ytterligare försämrad resurssituation kan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen tvingas begränsa åtgärderna till det som direkt följer av våra uppgifter som myndigheter. Att integrera miljömålen i tillsyn, tillståndsgivning och annan myndighetsutövning är samtidigt mycket viktigt.

Miljöarbetet i de flesta privata företag styrs av lagstiftning, internationella standarder och kundkrav. Det finns en stor brist i miljömålskunnandet bland företagen. De regionala miljömålen har en begränsad direkt påverkan, även om det finns exempel på företag som via miljöledningssystem har hanterat regionala miljömål. Nyttan av att satsa ytterligare resurser på att göra miljömålssystemet känt och använt ute i företagen är begränsad. Miljömålen har främst en indirekt påverkan på företagen genom att de används för att prioritera myndigheternas tillsynsarbete och därmed påverkar företagens situation. Samtidigt finns exempel på att näringslivet deltar i, bidrar till och har nytta av medverkan i regionalt miljömålsarbete. Att stimulera sådan samverkan är en uppgift för miljömålsuppdraget.

Även om regionerna har tagit över länsstyrelsens uppgifter inom regional tillväxt och transportplanering så är detta en fortsatt viktig fråga för många länssty-

relser. Landshövdingen är ofta själv direkt engagerad i dessa frågor.

Analyserna av enkätsvaren visar att miljömålen har liten påverkan på handel och konsumtion. Ändrade konsumtionsvanor är utan tvekan en avgörande fråga för att uppnå miljömålen och särskilt generationsmålet. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen saknar i stort sett direkta myndighetsuppgifter inom detta område. Möjligheterna att påverka beror på hur de tolkar sina övergripande uppdrag att verka för miljömålen och generationsmålet. Den stärkta betoningen av konsumtionsperspektivet och globala perspektiv i miljömålen motiverar mer insatser på den regionala nivån.

## VAD KAN DE REGIONALA MILJÖMÅLSMYNDIGHETERNA GÖRA?

Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2012 så gäller att: ”Länsstyrelserna ska utveckla och genomföra regionala åtgärdsprogram i bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.” Bred förankring tolkas rimligen som aktör 1-4 enligt indelningen ovan engageras. Generationsmålet är särskilt omnämnt vilket gör att vi måste ha en bred ansats. För Levande skogar har Skogsstyrelsen ansvar för att det målet ska få genomslag.

Miljömålsuppdraget är brett, men det innebär inte med automatik att de ansvariga myndigheterna har rådighet över allt som behöver göras. Egna verktyg i form av myndighetsutövning och andra styrmedel ger rådighet och kan speglas i åtgärdsprogrammen. Dessa är viktigt att vässa så att rådigheten optimeras. Här ingår även att utveckla det tvärssektoriella arbetet, dvs. att få till hängrännor mellan stuprören (de traditionella arbetsområdena). Åtgärdsprogrammets rådighet är annars beroende på vilka aktörer som deltar. Här har länsstyrelserna goda möjligheter och kan på olika sätt nå alla myndigheter och många organisationer och företag inom länet. Länsstyrelserna kommunicerar normalt inte direkt ut till alla medborgare i länet, men det finns goda möjligheter att arbeta tillsammans med kommuner och ideella organisationer för att föra ut miljömålen brett.

På länsstyrelserna finns det en god överblick över miljöarbetet inom länet. Denna kunskap är spridd på flera olika verksamheter och är av naturliga skäl bäst inom områden där länsstyrelsen själv har en aktiv roll.





I sektorerna växlar alltså miljömålsarbetets betydelse och miljömålen är mindre i fokus. Värdet av åtgärdsprogram för exportindustrier och andra hårt konkurrensutsatta verksamheter kan diskuteras. Dessa verksamheter styrs i första hand av andra signaler än miljömålssystemet och de brukar visa ett begränsat intresse för att delta i regionalt arbete. Men när det gäller företag med mer lokala marknader som energiföretag, byggföretag och fastighetsförvaltare så kan situationen vara annorlunda, liksom där kommunerna är beställare eller utförare, t.ex. avfall. En del sektorer är nära sammanlänkade med regionala uppdrag, framför allt jord- och skogsbruk, och där får miljömål och regionalt arbete stor betydelse.

Gemensam planering och samverkan i sektorerna förutsätter i allmänhet att det finns en vilja att samarbeta inom sektorn och att resurser för ett gemensamt arbete avsätts. Miljömålsuppdraget kan i större utsträckning bidra till sektorernas miljöarbete genom att lägga kraft på sektorer där detta gör nytta. Goda exempel som finns behöver spridas mer och metodutveckling ske. Styrning från nationell nivå gentemot sektorerna är också viktigt. Att det exempelvis funnits ett miljömål för naturgrus har varit betydelsefullt.

Kommunerna och den lokala nivån är mycket viktig för miljöarbetet och arbetet behöver utvecklas. Länsstyrelsernas stöd och samverkan kan i många fall

öka, det finns även behov av att öka samarbete mellan kommunerna, särskilt gäller detta mindre kommuner. Samtidigt växlar behoven av miljöarbete mellan kommuner, en expansiv kommun har större behov än en avfolkningskommun.

För att länsstyrelserna ska bidra till att föra in miljömålsarbetet i det regionala tillväxtarbetet krävs fortsatt regional dialog kring detta. För sina långsiktiga uppgifter måste länsstyrelserna också utveckla en analys av vilken tillväxt som är möjlig och önskvärd inom länet utifrån miljömålen, generationsmålet och Färdplan 2050.

Fortsatta insatser kan också behövas för att statliga myndigheter och högskolor ska intressera sig mer för den regionala nivån, bl.a. i samverkan med länsstyrelserna.

Behovet är också stort av ett långsiktigt arbete som berör konsumtion och livsstilsfrågor och i förlängningen vilken tillväxt som är önskvärd. Resurserna och rådigheten är här som framgått tidigare begränsade och åtgärder kan handla om att samverka med andra aktörer, med intresserade kommuner och företag och inte minst med dem som arbetar på en ideell bas. Det finns en gryende omställningsrörelse i olika delar av landet som har likheter med Agenda 21 arbetet. Länsstyrelsen kan stödja och samverka med denna rörelse, vilket skett i några län i energi- och klimatuppdraget Färdplan 2050.



*Omslaget visar Linnés trädgård i Uppsala, där länsstyrelsernas miljömålssamordnare brukar ha sin årliga konferens. Miljöarbetet kan liknas vid en trädgård där blommorna är verksamheterna där miljöarbetet sker och där miljömålsuppdraget kan liknas vid en trädgårdsarbetare. Som trädgårdsarbetare behöver vi ha kunskap om växterna, dvs. om vilka verksamheter och aktörer som finns på den regionala nivån och hur de kan bidra till miljömålen. En del blommor behöver trädgårdsarbetarens vattenkanna för att växa, medan andra klarar sig lika bra med regnvatten, dvs. miljöarbete gör mer nytta gentemot vissa verksamheter. Detta behöver vi ha mer kunskap om för ett effektivt miljöarbete. Det regionala projektet i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 ger ett bidrag till detta.*



Länsstyrelserna