



Miljömålen på ny grund

Naturvårdsverkets utökade årliga
redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011

Reviderad version av rapport 6420

RAPPORT 6433 • MÅI 2011



Sammanfattning

Ett förändrat miljömålssystem

Det nationella miljömålssystemet med miljökvalitetsmål inrättades år 1999. Miljömålsrådet har sedan 2002 gjort årliga uppföljningar av målen. Under år 2010 har regering och riksdag beslutat om förändringar i miljömålssystemet. Naturvårdsverket har utpekats som samordnare av miljömålsuppföljningen.

Miljömålsstrukturen har utvecklats och har nu tre nivåer: ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål samt etappmål. Etappmålen ska tas fram av Miljömålsberedningen. En ny bedömningsgrund har införts som tar hänsyn till naturens återhämtningstid och att effekterna av miljöåtgärder kan ske med viss fördröjning.

De nuvarande delmålen slutrapporteras i denna rapport och förväntas utgå ur systemet senare under 2011. Preciseringarna av miljökvalitetsmålen får istället ökad betydelse.

Utökad årlig redovisning – uppdraget

I denna delrapport redovisar Naturvårdsverket följande:

- En översyn av miljökvalitetsmålen preciseringar
- En uppföljning och redovisning av utvecklingen mot miljökvalitetsmålen utifrån de omarbetade preciseringarna och den nya bedömningsgrunden
- En slutredovisning av delmålen

Genomfört i samverkan

I och med att Miljömålsrådet har lagts ned och Naturvårdsverket fått samordningsansvaret för uppföljning och utvärdering behövs nya former för samverkan. En samverkansgrupp har skapats med representanter för samtliga myndigheter med en roll i miljömålssystemet samt viktiga intresseorganisationer. Samverkansgruppen har getts möjlighet att ge synpunkter på samtliga förslag och texter. Många av deltagarna har tagit vara på möjligheten och bidragit med värdefulla synpunkter.

Arbetet med alla delar av uppdraget har skett i en arbetsgrupp med deltagare som representerar samtliga miljökvalitetsmål samt länsstyrelserna genom deras samarbetsorganisation RUS (Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet). Varje miljömålsansvarig myndighet har lämnat förslag till preciseringar, följt upp miljökvalitetsmålen och slutredovisat delmålen.

Översyn av preciseringarna av miljökvalitetsmålen

I det nya miljömålssystemet har preciseringarna en central roll, bland annat som en följd av att delmålen försvinner. Preciseringarna anger miljökvalitetsmålen innebörd och ska kunna fungera som kriterier när miljökvalitetsmålen följs upp.

Preciseringarna ska, där det är relevant, även omfatta innebörden av generationsmålet och strecksatser.

Förslag till nya och omarbetade preciseringar har tagits fram av respektive målansvarig myndighet. Förslagen omfattar även en redovisning av hur preciseringarna ska kunna följas upp, deras koppling till andra miljö kvalitetsmål och om preciseringen även omfattar generationsmålet eller dess strecksatser. Preciseringarna förtydligar vad respektive miljö kvalitetsmål innebär och vad som behövs för att målet ska anses vara uppnått.

De föreslagna preciseringarna är i flera fall mer omfattande än de befintliga i propositionen 2009/10:155. Detta behövs för att ge god vägledning för arbetet med insatser för att nå målen samt för att kunna tjäna som kriterier vid uppföljning. Sådan tydlighet behövs också för att olika parter och intressenter ska kunna förstå vad miljö kvalitetsmålen syftar till. Antalet preciseringar per miljö kvalitetsmål varierar mellan två och elva.

I uppdraget till Naturvårdsverket angavs att preciseringarna bör vara utformade på ett enhetligt sätt. Skillnaderna mellan preciseringarnas utformning är fortfarande ganska stora. En viktig orsak är att preciseringarna har anpassats till karaktären hos respektive miljö kvalitetsmål.

Översynen av preciseringarna har inneburit betydligt mer omfattande arbetsinsatser än vad som förutsågs, såväl hos berörda myndigheter som i arbetsgruppen. Det beror på att preciseringarna får en viktigare roll i det nya miljö målssystemet. Naturvårdsverket har utgått från att miljö kvalitetsmålen bör följas upp utifrån varje precisering, en uppfattning som arbetsgruppen lagt grunden för och som tagits upp av samverkansgruppen. Frågan behöver diskuteras vidare.

Årlig uppföljningen 2011 – med ny bedömningsgrund och preciseringar

Årets uppföljning får ses som ett försök att tillämpa nya preciseringar och en ny bedömningsgrund. Preciseringarna är ännu endast förslag. Det är första gången den nya bedömningsgrunden tillämpas, och hur den påverkar bedömningarna av måluppfyllelse behöver analyseras. De regionala miljö målmyndigheterna har inte bedömt miljö kvalitetsmålen denna gång, eftersom de inte haft tillgång till de nya preciseringarna. Generationsmålet har inte följts upp specifikt.

Sammanfattningsvis bedöms det för tio miljö kvalitetsmål vara möjligt att inom en generation från det att systemet skapades, det vill säga till år 2020, skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålen om ytterligare åtgärder vidtas. *Skyddande ozonskikt* är det enda som bedöms möjligt att nå med redan vidtagna och planerade åtgärder. För fem av miljö kvalitetsmålen bedöms det som mycket svårt att till år 2020 skapa förutsättningar för att på sikt nå det miljö tillstånd som målen uttrycker: *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

För tio av miljökvalitetsmålen har den nya bedömningsgrunden lett till en mer positiv bedömning av möjligheten till måluppfyllelse. För fyra av dessa som tidigare bedömdes som svåra att nå är bedömningen nu att det är möjligt att skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen med ytterligare insatser.

Resultatet följer därmed bedömningarna i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, med undantag för *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Den mer negativa bedömningen för detta miljökvalitetsmål baserar sig på en osäkerhet kring nödvändiga framsteg i det internationella havsmiljösamarbetet samt inom EU:s fiskeri- och jordbrukspolitik.

En positiv trend för miljöutvecklingen rapporteras för fem av målen, vilket är tre fler än i tidigare uppföljningar. De tre nya är *Frisk luft*, *Ingen övergödning* samt *Levande sjöar och vattendrag*. Endast *Begränsad klimatpåverkan* anger en negativ trend. Det baseras på att utsläppen av långlivade växthusgaser försätter att öka och den globala årsmedeltemperaturen fortsätter att stiga.

Slutredovisning av delmålen

Delmålen i systemet har varit ett stöd och en drivkraft i arbetet att ta fram åtgärder på nationell och regional nivå. De kommer delvis att ersättas av etappmål, som successivt ska tas fram av Miljömålsberedningen.

Samtliga 72 delmål slutredovisas i denna rapport. Av dessa har 26 delmål nåtts eller bedöms möjliga att nå till sitt målår, medan 39 delmål inte har nåtts eller inte bedöms möjliga att nå. Andelen mål som nås skiljer sig markant utifrån vilket målår delmålen har. Av de 14 som passerat målåret före 2010 har 10 uppnåtts. Endast en dryg fjärdedel av de som har 2010 som slutligt målår bedöms ha uppnåtts och endast 2 av de 14 som har målår senare än 2010 bedöms uppnås inom avsedd tid. För många delmål har åtgärder och ny lagstiftning och/eller åtgärdsprogram bidragit till en förbättring, men utvecklingen går för långsamt för att delmålen ska kunna nås.

Behov av fortsatt arbete

I och med denna rapport är viktiga steg tagna i den nya miljömålsorganisationen, men mycket återstår innan vi har hela processen på plats. Naturvårdsverket har identifierat ett antal områden där det är angeläget att ett utvecklingsarbete bedrivs under de kommande åren.

- *Uppföljning av ny bedömningsgrund*

Den nya bedömningsgrunden har inneburit ett nytt sätt att tänka när det gäller bedömningen av möjligheten att nå målen. Det bör följas upp om den tillämpats på ett enhetligt sätt över alla miljökvalitetsmål. Hur har den påverkat möjligheten att nå målen? Det finns också oklarheter om vilka kriterier som avgör om ett miljökvalitetsmål ska bedömas som möjligt att uppnå.

- *De nya preciseringarna*

Preciseringarna har setts över under hård tidspress. Resultatet bör utvärderas. Hur preciseringarna ska användas i uppföljningen av miljökvalitetsmålen behöver också klargöras. Ska målen vara nådda utifrån samtliga preciseringar för att kunna bedömas som uppfyllda? Ska preciseringarna ges olika vikt?

De olika miljökvalitetsmålen har ofta preciseringar som kopplar till varandra. Metoder för att synkronisera bedömningarna på dessa punkter behöver utvecklas.

Naturvårdsverket har därutöver noterat att det finns en osäkerhet hos bland annat länsstyrelser och kommuner om vilken roll preciseringarna bör ha i det lokala och regionala miljöarbetet. Denna roll behöver förtydligas.

- *Delmålen*

I och med att delmålen nu slutredovisas finns det skäl att utvärdera hur de har fungerat i miljö målssystemet och skälen till att många delmål varit svåra att uppnå.

- *Generationsmålet*

En uppföljning av generationsmålet ingår inte i delrapporten. Metodutveckling på området påbörjas inom ramen för fördjupad utvärdering där en första uppföljning kommer att ske. Fortsatt arbete bör resultera i en tydligare koppling mellan miljökvalitetsmålen, dessas preciseringar och uppföljningsmått, och generationsmålet.

- *Nya samverkansformer*

Naturvårdsverket behöver en fortlöpande dialog med aktörerna inom miljö målssystemet för att utveckla en samverkan som präglas av såväl delaktighet som effektivitet.

- *Nya symboler*

De symboler som länge har använts för att visa resultaten av uppföljningen (gröna, gula och röda "smilisar") används i år bara i slutredovisningen av delmålen, som ju tillhör det gamla miljö målssystemet. För det nya systemet planerar Naturvårdsverket att ta fram andra, mer nyanserade symboler.

- *Fördjupad utvärdering 2012*

Arbetet med den fördjupade utvärderingen har påbörjats och ska avrapporteras den 1 juli år 2012. I det arbetet kommer samverkan med andra myndigheter och organisationer att vara av stor vikt.