



Myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling

Rapport från ett seminarium 21 januari 2003
Med bakgrund och reflexioner

Myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling

Rapport från ett seminarium 21 januari 2003
Med bakgrund och reflexioner

Naturvårdsverket

BESTÄLLNINGAR

Ordertelefon: 08-505 933 40
Orderfax: 08-505 933 99
E-post: natur@cm.se
Postadress: CM-Gruppen
Box 110 93
161 11 Bromma
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

NATURVÅRDSVERKET

Tel: 08-698 10 00 (växel)
E-post: upplysningar@naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

ISBN 91-620-5268-3.pdf
ISSN 0282-7298

Elektronisk publikation

© Naturvårdsverket 2003

Foto: Jan Grahn/N

Förord

Arbete med sektorsansvaret för miljö har utgjort en del av grunden för det miljöpolitiska arbetet som bedrivits under det senaste decenniet. Myndigheternas ansvar för den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling är en viktig del av sektorsansvaret. År 1998 fick 24 myndigheter av regeringen ett särskilt ansvar att arbeta med ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor. Vissa av dessa myndigheter hade redan sedan tidigare ett ansvar att arbeta med miljöfrågor. Naturvårdsverket är en av de 24 myndigheter som har fått det särskilda sektorsansvaret. I kraft av att vara central förvaltningsmyndighet på miljöområdet har Naturvårdsverket dessutom ett ansvar att bland annat verka pådrivande och stödjande gentemot de övriga myndigheterna.

Rapporten innehåller redovisningar av presentationer och diskussioner från det seminarium om det särskilda sektorsansvaret som arrangerades på Naturvårdsverket den 21 januari 2003. Den innehåller dessutom en del bakgrundmaterial och några avslutande reflexioner. Rapporten vänder sig främst till de personer på de berörda myndigheterna som arbetar med myndighetens sektorsansvar, till dessa myndigheters kontaktpersoner på departementen, till Miljömålsrådet samt till de personer på Naturvårdsverket som har ett kontaktansvar gentemot de myndigheter som är berörda av det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet. Rapporten har tagits fram i projektet om det särskilda sektorsansvaret som bedrivits på Naturvårdsverket under 2002/2003. Rapporten har sammanställts av Maria Daléus och Mikael Johannesson, Naturvårdsverket, Avdelningen för hållbar samhällsutveckling, Enheten för strategisk miljöplanering.

Naturvårdsverket mars 2003.

Innehåll

Förord	1
Innehåll	2
1. Inledning	4
1.1 Seminariet	4
1.2 Rapportens disposition	4
2. Bakgrund	5
2.1 Ett allmänt sektorsansvar för miljö	5
2.2 Myndigheternas ansvar	6
2.3 Andra parallella miljöuppdrag	7
2.4 Lägesrapporteringarna 1999	9
2.5 Kärnfrågor	10
2.6 Internationella utblickar	15
3. Vad betyder sektor och sektorsansvar?	16
4. Det nya uppdraget och Naturvårdsverkets roll gentemot myndigheterna med sektorsansvar	17
4.1 Dubbla roller	17
4.2 Naturvårdsverkets roll	17
4.3 Det nya regeringsuppdraget	18
4.4 Naturvårdsverkets uppdrag	19
5. Försvarsmaktens arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling	20
6. Banverkets arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling	22
6.1 Allmänt om arbetet med sektorsansvar	22
6.2 Sektorsansvaret för miljön	22
6.3 Mål och strategi	23
6.4 Information till sektorn	23
6.5 Återrapportering till regeringen	24
7. Gruppdiskussioner	25
7.1 Påverkansmöjligheter, styrmedel	25
7.2 Målkonflikter, synergier	26
7.3 Mandat och vad ansvaret innebär	27
7.4 Kompetens och organisation	27
7.5 Hittillsvarande erfarenheter och framtida erfarenhetsutbyte	28
8. Slutsatser och sammanfattande kommentarer	30
9. Referenser	32

Bilaga 1. Program för seminariet kring det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling.....	34
Bilaga 2. Teman vid gruppdiskussioner på seminariet den 21/1 2003.	35
Bilaga 3. Overheadbilder till presentationerna	36
Regeringskansliets arbete med det särskilda sektorsansvaret	37
Annika Löfgren, Miljödepartementet	37
Oh-presentation till kapitel 3.	42
Naturvårdsverket, Stig Wandén	42
Oh-presentation till kapitel 4.	47
Naturvårdsverket, Mikael Johannesson	47
Oh-presentation till kapitel 5.	51
Försvarsmakten, Rebecca Ingmarsdotter	51

1. Inledning

1.1 Seminariet

Den 21 januari 2003 anordnade Naturvårdsverket ett seminarium kring det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet. Till seminariet inbjöds samtliga 23 myndigheter som utöver Naturvårdsverket har fått ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet, kontaktpersoner på departementen för dessa myndigheter, representanter för Miljömålsrådets kansli samt myndigheternas kontaktpersoner på Naturvårdsverket. Syftet med seminariet var framför allt att se hur långt arbetet med sektorsansvaret har kommit, vad som är problem respektive framgångsfaktorer och möjligheter samt att utbyta erfarenheter kring arbetet. Programmet för seminariet finns i bilaga 1.

På seminariet deltog närmare 50 personer. Bland de deltagande fanns representanter för 19 av de 24 myndigheter som fått ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet. På seminariet fanns också representanter för ett antal departement och för Miljömålskansliet. Flera av de personer på Naturvårdsverket som har ett kontaktansvar för någon av de berörda myndigheterna deltog också.

1.2 Rapportens disposition

Rapporten är inte en direkt återgivning av seminariet. Vi har valt att placera in seminariet i ett sammanhang genom att inledningsvis ge en allmän bakgrund och avslutningsvis presentera några reflexioner och slutsatser. Rapporten inleds med en redogörelse av bakgrunden till sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet och vad som föregått seminariet samt ger några internationella utblickar (kap 2). Därpå följer referat av fyra presentationer som hölls vid seminariet den 21 januari 2003 (kap 3-6). Kapitel 7 utgörs av en sammanfattning av presentationerna av de gruppdiskussioner som hölls vid seminariet. Kapitel 8 innehåller allmänna slutsatser och kommentarer utifrån seminariet och hittillsvarande arbetet med sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling.

2. Bakgrund

I det här kapitlet ges en allmän bakgrund till sektorsansvaret och vad som har föregått seminariet om det särskilda sektorsansvaret den 21 januari 2003. Vi har valt att i detta kapitel också väva in den presentation som Annika Löfgren, Miljödepartementet gav på seminariet. OH bilderna från hennes presentation återfinns i bilaga 3.

2.1 Ett allmänt sektorsansvar för miljö

Sektorsansvar innebär enligt regeringens proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden. I riksdagens miljöpolitiska beslut 1988 gavs sektorsansvaret för miljöfrågor stor tyngd (Regeringen 1988, Riksdagen 1988a, Riksdagen 1988b). Där betonades att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Enligt beslutet bör varje samhällssektor ansvara för att nya miljöproblem undviks och att existerande problem i möjligaste mån löses. Utredningar både från Riksrevisionsverket och Statskontoret har behandlat sektorsansvaret dels som princip i miljöpolitiken, dels tillämpat vid olika centrala myndigheter (Riksrevisionsverket 1993, Statskontoret 1994). Naturvårdsverket har i ett sektorsansvarprojekt tydliggjort verkets roll och arbetsformer samt belyst samhällssektorernas ansvar för miljön och frågan vad detta innebär för företagen, kommunerna och landstingen samt de statliga myndigheterna (Naturvårdsverket 1996a, Naturvårdsverket 1996b).

Sektorsansvaret har efter 1988 slagits fast som ett viktigt arbetssätt i svensk miljöpolitik. Det har utgjort en del av grunden för det miljöpolitiska arbetet som bedrivits under 1990-talet. Det gäller exempelvis både för lagstiftning och för utveckling av styrmedel i kretsloppspolitiken, såsom producentansvar för varuslag.

I regeringsförklaringen 1996 markeras att miljöpolitiken har ett syfte utöver den traditionella miljövården, nämligen ekologisk hållbarhet. Regeringens årliga skrivelser till riksdagen med början i skrivelsen 1997/98:13 *Ekologisk hållbarhet* tydliggör detta.

Miljöbalkens inledningsparagrafer och allmänna hänsynsregler riktar sig till alla och envar och lagfäster det vidgade perspektivet där främjande av ekologiskt hållbar utveckling har ersatt miljöskydd och naturvård (SFS 1998:808).

2.2 Myndigheternas ansvar

Myndigheternas ansvar för den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling är en viktig del av frågan om sektorsansvar. Detta ansvar bör ses mot bakgrund av det mer allmänna sektorsansvaret för miljö som gäller alla aktörer i respektive sektorer.

I Verksförordningen stadgas att myndighetschefen skall beakta de krav som ställs på myndigheten när det gäller ekologiskt hållbar utveckling (Regeringen 1995).

Vidare har regeringen i samband med förslag till riksdagen om riktlinjer för vissa politikområden som är av särskilt stor betydelse för miljön under 90- talet redovisat sin syn på miljöansvar inom respektive område. Detta har skett när det gäller skogspolitiken, energipolitiken, transportpolitiken, fiske och jordbruk samt kulturmiljö och kulturarvsområdet (Regeringen 1992, 1998h, 1997, 1998g, 1998a, 1999).

Genom beslut av regeringen år 1998 gavs 24 myndigheter ett *särskilt ansvar* att arbeta med ekologiskt hållbar utveckling (Regeringen 1998d, 1998e, 1998f).

De 24 myndigheter som utsågs var: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens skolverk, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Arbetsmarknadsverket, Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket), Riksantikvarieämbetet, Verket för näringslivsutveckling, Sveriges geologiska undersökning, Skogsvårdsorganisationen, Kommerskollegium, Statens energimyndighet, Boverket, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Försvarmakten och Statens räddningsverk

Det särskilda sektorsansvaret innebär enligt regeringens proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Ansvaret innefattar att:

- identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet
- ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt fortlöpande beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser
- verka för att åtgärder genomförs
- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet
- samarbeta med och informera om arbetet till andra som är verksamma inom sektorn.

När det gäller det särskilda sektorsansvaret står även bland annat följande att läsa i de två senaste miljömålspropositionerna.

- Att öka samspelet mellan utvecklingen av miljömål, miljöledningssystem och sektorsansvar är väsentligt för att få en god struktur, systematik och effektivitet i det samlade miljöarbetet och arbetet för ekologisk hållbarhet (Regeringen 2001).
- Uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete med sektorsansvar bör integreras på lämpligt sätt med den centrala uppföljningen och utvärderingen av miljömålsarbetet (Regeringen 2001).
- Myndigheterna med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet bör i samband med eller i anslutning till årsredovisningen redovisa insatser i sitt arbete för ekologisk hållbarhet (Regeringen 1998b).

I samband med att myndigheterna fick ett särskilt sektorsansvar 1998 fick de även i uppdrag att göra en första lägesredovisning av sitt arbete till oktober 1999.

2.3 Andra parallella miljöuppdrag

Parallellt med utvecklingen av det särskilda sektorsansvaret sker en utveckling som är mer eller mindre nära kopplad till det särskilda sektorsansvaret. Det som har starkast koppling är miljömålsarbetet samt arbetet med miljöledningssystem.

Miljöledningssystem

Som ett led i strävandena att uppnå en hållbar utveckling har regeringen beslutat att även myndigheter bör införa miljöledningssystem och att staten på detta sätt bör vara ett föredöme i miljöarbetet. De flesta statliga myndigheter har nu fått i uppdrag att införa miljöledningssystem. De första fick uppdraget under 1996 och de sista under 2001. Även regeringskansliet (samtliga departement) är i färd med att införa miljöledning. Arbetet med miljöledningssystem innebär ett systematiskt miljöarbete, tydliga riktlinjer och mål i bland annat centrala styrdokument samt klargjorda ansvarsförhållanden och rutiner för uppföljning och redovisning. Miljöledningssystem är ett hjälpmedel i arbetet med att miljöanpassa såväl den interna verksamheten som den externa påverkan som respektive myndighet har inom sitt verksamhetsområde.

Miljömålsarbete

I april 1999 antog riksdagen mål för miljökvaliteten inom 15 områden. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturreсурser som är ekologiskt hållbara på lång sikt.

Inriktningen för de flesta av miljökvalitetsmålen är att de ska vara uppnådda inom en generation d v s till 2020. Detta gäller dock inte för alla miljökvalitetsmålen, t ex inte för klimatmålet där målsättningen är att det ska vara uppnått till 2050.

Ett antal myndigheter har utsetts att ha ett särskilt ansvar för ett eller flera av målen.

Miljökvalitetsmål	Ansvarig myndighet
Begränsad klimatpåverkan	Naturvårdsverket
Frisk luft	Naturvårdsverket
Bara naturlig försurning	Naturvårdsverket
Skyddande ozonskikt	Naturvårdsverket
Ingen övergödning	Naturvårdsverket
Levande sjöar och vattendrag	Naturvårdsverket
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Naturvårdsverket
Myllrande våtmarker	Naturvårdsverket
Storslagen fjällmiljö	Naturvårdsverket
Säker strålmiljö	Statens Strålskyddsinstitut
Giftfri miljö	Kemikalieinspektionen
Grundvatten av god kvalitet	Sveriges geologiska undersökning
Levande skogar	Skogsstyrelsen
Ett rikt odlings landskap	Jordbruksverket
God bebyggd miljö	Boverket

Förutom de 15 miljökvalitetsmålen behandlas också 4 övergripande miljömålsfrågor. För var och en av dessa finns också en myndighet med ett särskilt ansvar.

Övergripande mål	Ansvarig myndighet
Naturmiljön	Naturvårdsverket
Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader	Boverket
Kulturmiljön	Riksantikvarieämbetet
Hälsofrågor	Socialstyrelsen

Regeringen planerar att återkomma till riksdagen senast år 2005 med förslag på ett 16:e miljökvalitetsmål för biologisk mångfald. Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram förslag till ett sådant miljökvalitetsmål. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2003.

Miljökvalitetsmålen syftar till att:

- främja människors hälsa
- värna den biologiska mångfalden och naturmiljön
- ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

För att konkretisera miljöarbetet, antog riksdagen hösten 2001 - våren 2002 flera [delmål](#) på vägen till miljömålen. För närvarande är delmålen 69 till antalet. Delmålen anger inriktning och tidsperspektiv. Nya delmål kommer att behöva utvecklas efter hand.

Miljömålsrådet, som inrättades av regeringen den 1 januari 2002, har det samordnande ansvaret för uppföljning och rapportering. Rådets arbete koordineras av ett kansli vid Naturvårdsverket. Miljömålsrådet består av företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, frivilliga organisationer och näringsliv. Varje år ska Miljömålsrådet lämna en skriftlig rapport till regeringen om utvecklingen mot miljömålen. Rapporten 2003 kommer i juni.

Vart fjärde år gör rådet en djupare utvärdering för att se om styrmedel eller mål måste korrigeras. En sådan rapport ska lämnas till regeringen senast den 29 februari 2004. Underlaget till Miljömålsrådets rapport utarbetas av de myndigheter och organisationer som ingår i Miljömålsrådet. Underlagen ska vara klara senast den 30 april 2003. Därefter kommer rådet, med hjälp av kansliet, att utforma den slutliga rapporten till februari 2004.

Hur uppdragen hänger ihop

I regeringens proposition 00/01:130 står följande att läsa om förhållandet mellan de tre miljöuppdragen: Det särskilda sektorsansvaret är ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Miljökvalitetsmålen anger riktningen för arbetet inom sektorn. I de fall sektorsmål för miljön utformas skall miljökvalitetsmålen samt tillhörande delmål och strategier ligga som grund. Miljöledningssystemet utgör ett verktyg för att systematiskt styra det ekologiska arbetet/miljöarbetet hos myndigheterna.

2.4 Lägesrapporteringarna 1999

De 24 myndigheterna med ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling lämnade den 1 oktober 1999 till regeringen en första lägesredovisning angående detta arbete. Redovisningarna belyser hur myndigheterna definierat sin roll, arbetets omfattning, eventuella hinder och på vilket sätt arbetet med ekologisk hållbarhet kan integreras i myndighetens verksamhet.

Inom Regeringskansliet/Miljödepartementet tillsattes i januari 2000 en arbetsgrupp med uppgift att sammanställa rapporterna och analysera dem, bland annat med beaktande av det pågående miljömålsarbetet och införandet av miljöledningssystem. Syftet var att stödja vidareutvecklingen av myndigheternas särskilda sektorsansvar.

Lägesrapporternas omfattning och innehåll varierade. Majoriteten av myndigheterna finner rollen som ansvarig för att driva arbetet med ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor som meningsfull och har kommit en god bit på väg i arbetet. Vissa myndigheter finner rollen mindre naturlig. Hur arbetet uppfattas verkar i hög grad bero på hur länge man har arbetat med miljöfrågor. Vissa sektorer är lättare att koppla till miljöpåverkan än andra. Det gäller exempelvis sektorer som fiske, transport, jordbruk. En annan omständighet som har betydelse i sammanhanget tycks vara om myndigheten har infört miljöledningssystem och om man deltar i miljömålsarbetet.

Det framstår som om myndigheterna ser på sitt miljöarbete mer eller mindre som en helhet oavsett om deras miljöarbete initierats genom miljömålsarbetet, arbetet med miljöledningssystem eller särskilt sektorsansvar eller miljöarbete som härstammar ur tidigare beslut. Därigenom ser de inte någon större skillnad på de olika miljörelaterade uppdragen. Generellt kan sägas att de flesta myndigheterna har integrerat arbetet med miljömål, miljöledningssystem, särskilt sektorsansvar och övrigt miljörelaterat arbete. Miljöledningssystem betraktas som ett bra verktyg för att utveckla arbetet med särskilt sektorsansvar. Miljö kvalitetsmålen används ofta som utgångspunkt vid utarbetandet av sektorsmål.

De olika påverkansverktygen som myndigheterna använder sig av inom sin sektor skiljer sig åt. I stora drag kan man återge dem i lag- och regeltillsyn, föreskrifter, ekonomiska styrmedel, uppdrag/projekt, forskning och utveckling, information, dialoger, med mera. Exempel på verktyg som myndigheterna använder sig av, där typ av myndigheter inte spelar någon roll är: upprätta nätverk inom sektorn, utveckla sektorsmål, starta utvecklingsprocesser inom sektorn och följa upp, redovisa och revidera resultatet. Många myndigheter betonar att miljöarbetet generellt bör betraktas som en process som förbättras kontinuerligt. Flera myndigheter har stadigt samarbete med bland annat Naturvårdsverket.

2.5 Kärnfrågor

Sedan myndigheterna lämnade in sina redovisningar 1999 har ett antal kärnfrågor för vidareutvecklingen av sektorsansvaret utkristalliserats. Nedan beskrivs kort frågeställningarna och vad som kan vara viktigt att beakta för respektive fråga. Dessa frågor är fortfarande i hög grad aktuella för det fortsatta arbetet med myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling. Flera av dessa kärnfrågor diskuterades också på seminariet (se även kap. 7).

Avgränsning av respektive sektorsmyndighets sektor

Denna fråga handlar om begreppet sektor och dess betydelse (se även kap.3). Vad regeringen avsåg med begreppet sektor klargjordes aldrig i samband med att regeringen fattade beslut om de 24 myndigheternas särskilda sektorsansvar. Det överläts istället till varje myndighet att definiera sin sektor. Olika infallsvinklar då det gäller att avgränsa den sektor en sektormyndighet har att verka inom har presenterats (Naturvårdsverket 1996a, Naturvårdsverket 1999b, SOU 1996, SOU 1997).

Begreppet sektor är dock inte oproblematiskt och det har vid flera tillfällen påpekats att det behöver tydliggöras vad en sektor är (se till exempel regeringens proposition 2000/01:130). I Naturvårdsverkets rapport *Miljömål och sektorsansvar* förs ett

resonemang kring vad som kan avses med begreppet sektor (Naturvårdsverket 2000). Tre olika perspektiv presenteras:

- aktörsperspektivet, i vilket en sektor ses som en samling samverkande aktörer
- aktivitetsperspektivet, i vilket en sektor ses som en samling aktiviteter med samma innebörd, och
- statistiska perspektivet, i vilket en sektor ses som en statistiskt avgränsbar del av samhället, utgående från exempelvis nationalräkenskaperna.

Dessa olika perspektiv på begreppet sektor kan användas i olika sammanhang och för olika syften. Det är enligt ovan nämnda rapport viktigt att man i varje läge gör klart vilket av perspektiven man använder sig av (Naturvårdsverket 2000).

Miljövårdsberedningen förordar ett pragmatiskt förhållningssätt när det gäller uppdelningen i sektorer. Beredningen menar bl.a att bristen på entydig definition av begreppen samhällssektor och sektorsmyndighet ”inte får bli ett hinder för att ändå omsätta de principer och den grundläggande viljeyttring som riksdagen och regeringen gett uttryck för. Det är snarare angeläget att se till att det operativa arbetet snarast kommer igång” (SOU 1996:112 sid. 8).

Sektorsmyndighetens mandat och formella ställning

I samband med att de 24 myndigheterna fick ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet 1998 fick Naturvårdsverket även ett regeringsuppdrag som handlade om myndigheternas formella ansvar för att driva frågan om ekologiskt hållbar utveckling. I redovisningen av detta regeringsuppdrag konstateras att flertalet av de myndigheter som fick ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling redan sedan tidigare i sina instruktioner eller regleringsbrev hade inskrivet någon form av miljöansvar (Naturvårdsverket 1999a). Formuleringarna varierade dock mellan olika myndigheter. Detta miljöansvar uttrycktes på olika sätt genom användandet av begrepp som ”miljöhänsyn” och ansvar för ”ekologisk hållbarhet”. Några av de 24 myndigheterna saknade helt skrivningar om miljöansvar. Vid en genomgång av sektorsmyndigheternas regleringsbrev för 2002 återfinns ett liknande mönster. Många av sektorsmyndigheterna har inskrivet någon typ av ansvar för miljö eller ekologiskt hållbar utveckling men formuleringarna varierar och det finns fortfarande några myndigheter som helt saknar formuleringar som rör ansvar för miljö, ekologisk hållbarhet eller liknande.

I diskussionen om myndigheternas mandat att arbeta med frågan om ekologisk hållbarhet är det dock viktigt att även nämna verksförordningens 7§ där det står att myndighetscheferna skall beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller ekologiskt hållbar utveckling. Detta generella stadgande är grundläggande och en utgångspunkt för utvecklingen av myndigheternas ansvar inom området.

Incitament för sektorns aktörer

Vilka incitament som finns för att integrera miljöaspekter i en sektor och hur starka dessa är kan antas bero bland annat på följande faktorer:

- sektorns roll i stort i samhället
- vilka aktörerna är som utför viktiga uppgifter inom sektorn
- vad som är bestämmande för sektorns framtida utveckling och omfattning
- sektorns påverkan på miljötillståndet och ekologisk hållbarhet, och
- målkonflikter och synergier i stort.

Det är rimligt att anta att en viktig faktor för en myndighets arbete med sektorsansvaret är myndighetens uppdrag och ansvar inom sektorn samt om det finns en markandsmässig drivkraft för att näringslivsaktörerna inom sektorn ska miljöanpassa sig, det vill säga om miljöhänsyn är ett viktigt konkurrensmedel. Att ha insikter om respektive politikområde och de incitament som finns i respektive sektor bör vara viktigt för att myndigheten skall kunna utveckla det särskilda sektorsansvaret och sitt miljöarbete på ett lämpligt sätt.

Statsmaktens styrmedel och sektorsmyndighetens påverkansmöjligheter

Statsmakterna styr samhället genom att stifta lagar och besluta om ekonomiska och andra styrmedel. Miljöbalken riktar sig i princip till alla och envar. Utöver detta gäller särskilda regelverk för olika politikområden och sektorer.

Vilka styrmedel statsmakterna ställer till förfogande har betydelse för sektorsmyndigheternas möjligheter att påverka sektorns aktörer i hållbar riktning. Samtidigt är det viktigt att betona att sektorsmyndighetens initiativ och drivkraft också är betydelsefull. Förutsättningarna för myndigheternas arbete med sektorsansvaret påverkas också av förekommande mål- och styrmedelskonflikter respektive synergier inom respektive sektor (se även avsnitt 7.2).

Det är inte alltid man på en myndighet till en början ser de möjligheter till påverkan i riktning mot ekologiskt hållbar utveckling som myndigheten har inom sin sektor. Inte minst gäller det myndigheter och sektorer som traditionellt inte ansetts som miljöpåverkande. Åtgärder som ger en direkt och tydlig minskad miljöpåverkan behöver inte nödvändigtvis ge större effekter än åtgärder som har en mer indirekt och diffus påverkan på miljön. Exempelvis skulle bankernas inkluderande av miljörisker vid kreditgivning kunna få konsekvenser vad gäller ökad miljöhänsyn i näringslivet.

Eftersom myndigheterna verkar inom så olika sektorer och har olika tillgång till styrmedel är det svårt att dra generella slutsatser beträffande vilka påverkansmedel som är effektivast. Man kan dock göra en grov indelning av tillgängliga påverkansmedel enligt följande:

- tillämpning av lagar, regelskrivning, tillsyn

- användning av ekonomiska styrmedel (till exempel stödprogram, miljörelaterade avgifter)
- utredningsarbete och forskning
- information, rådgivning och dialoger
- remisser
- upphandlingar.

Samtliga dessa medel kan användas för att integrera miljöhänsyn. Vilka man väljer och hur man använder dem kan variera beroende på bland annat tillgång till dem, erfarenhet och kompetens. Arbetet bör ses som en process som utvecklas med tiden, där viktiga nyckelord är lärande, erfarenhetsutbyte och ständiga förbättringar.

Andra åtgärder för att stimulera arbetet mot ekologisk hållbarhet och som kan användas oavsett vilken sektor man arbetar inom är att:

- skapa och samordna nätverk inom sektorn
- skapa mål och handlingsprogram inom sektorn
- sprida information och stimulera erfarenhetsutbyte
- regelbundet följa upp och redovisa samt revidera arbetet.

Kompetens och organisering av arbetet

Myndighetens organisering av arbetet med ekologiskt hållbar utveckling och de personella resurserna med olika utbildningsbakgrund och erfarenheter kan tänkas vara kritiska framgångsfaktorer för myndighetens arbete med särskilt sektorsansvar.

Faktorer som är av intresse kan exempelvis vara miljöutbildning av personal, miljöchefens/miljösamordnarens position i förhållande till myndighetens ledning, organisationen av miljöansvariga, miljöarbetets formella status och integreringen av miljöarbetet i de ordinarie organisatoriska styrsystemen. Ledningsgruppens syn på och kompetens avseende miljöarbetet är troligen en viktig faktor. Hur ledningen behandlar miljöarbetet avgör status och kan också vara avgörande för om arbetet blir framgångsrikt.

Kompetens och kapacitet är beroende av typ av verksamhet, formella/ informella organisationskulturer, relationen till omvärlden, med mera. Respektive organisation är den som själv bäst kan bedöma vilken kapacitet och kompetens som organisationen besitter och som kan säkerställa att goda resultat nås.

Följande faktorer kan tänkas vara viktiga för ett framgångsrikt miljöarbete:

- ledningens engagemang
- miljöchef med nära kontakt med ledningsgrupp och omvärld/kunder
- bra delaktighet hos personalen

- mål och handlingsplan som är väl förankrad hos ledning och övrig personal
- uppföljning och revidering
- utbildning av personal
- integration av miljöarbete i ordinarie verksamhetsstyrning.

Dessa faktorer är av generell karaktär och har stora likheter med hur arbetet organiseras i arbetet med miljöledningssystem.

Rollfördelningen och dialogen mellan Naturvårdsverket och sektorsmyndighet

En väl avvägd rollfördelning och en utvecklad dialog mellan Naturvårdsverket och sektorsmyndighet har betraktats som viktigt för sektorsintegreringen och myndigheternas utövande av det särskilda sektorsansvaret. Under hösten 2002 tog Naturvårdsverket fram ett dokument som behandlar Naturvårdsverkets roll gentemot de övriga 23 sektorsmyndigheterna i arbetet med sektorsansvar för miljö/och eller ekologiskt hållbar utveckling (se vidare kap. 4). Enligt regeringens proposition 00/01:130 är det inte bara Naturvårdsverket, utan alla myndigheter som ”arbetar mycket med miljöfrågor”, som har en roll gentemot sektorsmyndigheterna. Deras roll handlar bl. a om att ”stödja sektorsmyndigheterna, bistå med expertkunnande och att följa upp resultatet av arbetet mot miljömålen” (regeringens proposition 00/01:130 sid. 24).

Flera av de centrala sektorsmyndigheterna har bedrivit miljömålsarbetet i dialog med Naturvårdsverket och andra miljömålsansvariga myndigheter. Miljötunga sektorer som jordbruk och transport har även tidigare haft samarbeten med miljömyndigheterna. Som exempel kan nämnas MaTs – arbetet (miljöanpassade transportsystem).

Naturvårdsverket och merparten av sektorsmyndigheterna har träffat specifika samverkansöverenskommelser eller överenskommelser om ansvarsfördelning.

Sektorsmyndighetens redovisning till regeringen och dialogen mellan departement och myndighet

En viktig del i regeringens styrning av myndigheternas arbete med sektorsansvaret är hur detta ansvar formuleras i instruktioner och regleringsbrev. Det senare kan användas för att år från år flytta fram positionerna. Viktiga komponenter i styrsystemet är också myndigheternas redovisning till regeringen samt resultat- och budgetdialogerna med departementen.

I miljömålspropositionen anges följande: ”Myndigheterna med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet bör i samband med eller i anslutning till årsredovisningen redovisa insatser i sitt arbete för ekologisk hållbarhet” (regeringens proposition 1997/98:145 sid. 174). Dessutom förekommer andra årliga miljöredovisningar, exempelvis lämnar respektive trafikverk uppgifter till SIKÅ (Statens institut för kommunikationsanalys) som inkluderar miljöfrågor i sin redovisning till regeringen. Ytterligare redovisningskrav eller

informationsinhämtning förekommer vid valda tillfällen. Se även under avsnitt 2.3 angående rapportering av arbetet med miljöledningssystem och miljökvalitetsmålen.

2.6 Internationella utblickar

Sektorsansvaret har även lyfts fram internationellt. Vid världstoppmötet om miljö och hållbar utveckling i Rio de Janeiro 1992 ansåg man att sektorsansvaret var betydelsefullt. I Rio slog dokumentet Agenda 21 fast att miljöhänsyn borde integreras på olika samhällsnivåer.

Inom EU innebar Amsterdamfördraget 1997 krav på att integrera miljöaspekter i EUs olika politikområden. För att förverkliga artikel 6 i Fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen bad Europeiska rådet vid mötet i Luxemburg 1997 Kommissionen att förbereda en strategi för miljöintegration. Vid Europeiska rådets möte i Cardiff¹ 1998 uppmanade Europeiska rådet alla relevanta rådskonstellationer att utveckla sina egna strategier med råden för transport, energi och jordbruk i spetsen. Vid Europeiska rådets möte i Wien 1998 ombads en andra grupp av rådskonstellationer att utveckla strategier för integrering av miljöaspekter inom sina områden. Det var råden för utveckling, interna marknaden och industri. Vid Europeiska rådets möte i Köln ombads även rådskonstellationerna, allmänna frågor, ekonomi och finans samt fiske att lämna in sina respektive rapporter om utvecklingen av Cardiffstrategier.

Cardiffprocessen nådde en milstolpe 1999 vid Europeiska rådet i Helsingfors när de första rapporterna från de olika rådskonstellationerna inlämnades. Inför Europeiska rådets vårmöte i Göteborg 2001 lämnade åtta rådskonstellationer in rapporter om sitt arbete med sektorsstrategierna. Vid mötet i Göteborg fastslogs att ”Rådet uppmanas att färdigställa och ytterligare utveckla sektorsstrategierna för integrering av miljöhänsyn i alla gemenskapernas relevanta politikområden så att de kan genomföras snarast möjlig och att lägga fram resultatet av detta arbete för Europeiska rådets vårmöte 2002” (Europeiska rådet 2001 sid. 9). Inför mötet i Barcelona i mars 2002 lämnades ytterligare rapporter in om rådskonstellationernas arbete med miljöintegration (Europeiska kommissionens hemsida 2003-02-07, 2003-03-14).

Vid rådets möte den 17 oktober 2002 enades miljöministrarna om att föreslå Europeiska rådet att stärka och ytterligare utvidga Cardiffprocessen till att omfatta följande politikområden: utbildning, hälso- och sjukvård, konsumentfrågor, turism, forskning, sysselsättning och socialpolitik (Europeiska rådet 2002).

¹ Arbetet med att integrera miljöaspekter i andra sektorer kallas därefter Cardiffprocessen.

3. Vad betyder sektor och sektorsansvar?

Texten utgör ett referat av den presentation som Stig Wandén, Naturvårdsverket, gav vid seminariet.

Principen att inte bara Naturvårdsverket, utan också övriga myndigheter och aktörer ska bidra till miljömålen är en viktig hörnpelare i miljöpolitiken. Det är därför angeläget att principen formuleras klart och begripligt på ett sätt som gör det lättare att förverkliga den.

Naturvårdsverket gav i augusti 2000 ut utvärderingsrapporten *Miljömål och sektorsansvar*, där oklarheter i sektorsbegreppet påpekades (OH-bilderna 2-5, för OH-bilder se bilaga 3), gällande begreppets innehåll, räckvidd och ansvarsfördelning. Sektorbegreppet kan således ha olika innebörd och avse både ett nätverk av samverkande aktörer, en samling aktiviteter och en statistiskt avgränsbar del av samhället (OH-bild 2). Det är också oklart om sektorsansvaret avser myndigheternas egna arbetsuppgifter eller också övriga delar av samhället, och hur centraliserad eller decentraliserad ansvarsfördelningen ska vara (OH-bild 3). Sektorbegreppet är dessutom administrativt rörigt (OH 4 och 5). Regeringen betonade sedan i miljöpropositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* att det behöver ”fortfarande tydliggöras vad som är en sektor och vilka som är dess ansvariga aktörer” (Regeringen 2001 sid. 21). Så har ännu inte skett.

Ett grundläggande fel i debatten är enligt Stig Wandén att sektorsbegreppet används fel: de s.k. sektorerna spänner ofta över hela samhället, inte bara över delar av det. Exempelvis rättsväsendet är inte en del av samhället utan gäller hela samhället, liksom även miljöpolitiken. Det rör sig med andra ord om ”tårtbottnar”, inte om ”tårtbitar” (OH 6).

Stig Wandén menar att i stället för sektorer är det enklare och mer adekvat att tala om politikområden, som är en existerande operativ indelning av hela den statliga sektorn med definierade relationer till resten av samhället (OH 7). Begreppet ”särskilt sektorsansvar” kan då ersättas av ”miljöansvar”, som ser olika ut för olika myndigheter. Begreppet ”sektorsmyndighet” kan utgå, och den akademiska frågan om vad som skiljer Naturvårdsverkets sektorsansvar från dess övriga miljöansvar försvinner (OH 8) – samma fråga om skillnaden mellan sektorsansvar och miljöansvar diskuteras också inom flera andra verk. Vidare bör myndigheterna enligt Wandén i stället för att utreda vad begreppet ”hållbar utveckling” är normalt hålla sig till de mer operativa miljömålen (OH 9).

Slutsats: ”det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling” ersätts av det enklare ”myndigheternas ansvar för miljömålen” (OH-bild 10). Miljömålen blir helt enkelt mål bland många andra mål för myndigheterna.

4. Det nya uppdraget och Naturvårdsverkets roll gentemot myndigheterna med sektorsansvar

Texten utgör ett referat av den presentation som Mikael Johannesson, Naturvårdsverket, gav vid seminariet.

4.1 Dubbla roller

När det gäller sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling har Naturvårdsverket två roller. Dels ska Naturvårdsverket liksom övriga 23 myndigheter med särskilt sektorsansvar driva på arbetet mot ekologiskt hållbar utveckling inom sin egen sektor, dels har Naturvårdsverket i kraft av att vara central förvaltningsmyndighet på miljöområdet en särskild roll gentemot övriga 23 myndigheter.

4.2 Naturvårdsverkets roll

Naturvårdsverkets roll gentemot sektorsmyndigheterna måste givetvis utvecklas i dialog med dessa. Att som på det här seminariet utbyta erfarenheter och diskutera framtida arbete inom ramen för det särskilda sektorsansvaret är ett viktigt led i utvecklingen av Naturvårdsverkets roll (se även kap. 7).

För att undersöka hur myndigheternas mandat och uppdrag ser ut när det gäller att arbeta för ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor har Naturvårdsverket gått igenom hur myndigheternas ansvar för ekologiskt hållbar utveckling var formulerat i 2002 års regleringsbrev samt i myndigheternas instruktioner. Vi kunde då konstatera att *hur* ansvaret för ekologiskt hållbar utveckling uttrycks i instruktioner och regleringsbrev varierar kraftigt mellan olika myndigheter. Vi kunde inte finna något mönster till exempel kopplat till ett visst departement eller till om myndigheten var miljömålsmyndighet eller inte (OH-bild 1, för OH-bilder se bilaga 3).

Naturvårdsverket har också skrivit en promemoria om hur Naturvårdsverkets roll gentemot övriga 23 myndigheter kan tolkas i detta sammanhang. Tolknigen utgår ifrån olika styrande dokument som Naturvårdsverkets instruktion, regleringsbrev, propositioner et cetera. Vi vill betona att vi önskar utveckla denna roll i samspel med berörda

myndigheter och att rollen varierar och kommer att variera mellan olika myndigheter (se OH-bild 2 och 3).

Den sammanfattande formuleringen av Naturvårdsverkets roll som den uttrycks i promemorian är som följer:

”Naturvårdsverket ska vara pådrivande, samlande, samordnade och vägledande gentemot myndigheterna med ett särskilt ansvar för miljön och/eller ett särskilt ansvar för ekologiskt hållbar utveckling. Naturvårdsverket ska i vissa fall också ha en stödjande roll. Vid behov ska Naturvårdsverket dessutom följa upp/utvärdera arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Naturvårdsverkets roll kommer att variera mellan de olika myndigheterna beroende på de ansvar och uppgifter som ålagts respektive myndighet samt de avtal som finns mellan Naturvårdsverket och dessa myndigheter”
(Naturvårdsverket 2002).

4.3 Det nya regeringsuppdraget

De flesta av de 24 myndigheter som 1998 fick ett särskilt ansvar för driva arbetet med ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor har i regleringsbrevet för 2003 fått ett nytt uppdrag som rör sektorsansvaret och hur det arbetet kan integreras med annat miljöarbete. Uppdraget varierar mellan olika myndigheter beträffande vad som ingår, vem det ska redovisas för samt när det ska redovisas (se respektive myndighets regleringsbrev avseende 2003, OH-bild 4).

För de tio myndigheter som har fått det mest omfattande uppdraget gäller att de ska redovisa uppdraget till Naturvårdsverket den 1 september (för vissa även till regeringen). Redovisningarna ska innehålla följande (se OH-bilder 5 och 6):

- sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till de nationella miljökvalitetsmålen
- hur myndigheten arbetar för att minska sektorns miljöpåverkan
- eventuella problem samt förslag till vidareutveckling
- eventuella behov av förtydligande av sektorsansvaret
- hur arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen och miljöledningssystem integreras samt föreslå eventuell förbättring av integreringen
- integreringen ska bland annat gälla aktiviteter såsom utvecklande av mål och handlingsplaner, samarbete med andra aktörer, information samt redovisning uppföljning och revidering.

Övriga myndigheter har enligt sina regleringsbrev fått delar av detta uppdrag utom två myndigheter som inte har fått något specificerat uppdrag alls angående sektorsansvar i

sina regleringsbrev. De flesta av dem som har fått delar av det mer omfattande uppdraget ska redovisa det för Naturvårdsverket den 1 september. Några myndigheter ska även redovisa uppdraget direkt till sitt respektive departement. Slutdatum för redovisningen varierar från 1 april 2003 till 1 september 2003. Skillnader beträffande redovisningsdatum beror bland annat på att man valt att samordna redovisningen av detta uppdrag med andra redovisningar vissa myndigheter ska göra.

4.4 Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverket tillhör inte de myndigheter som fått ovanstående uppdrag. Däremot har Naturvårdsverket fått i uppdrag att sammanställa och analysera övriga myndigheters redovisningar. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2003 står att (Regeringen 2002, OH-bild 7):

- Naturvårdsverket skall stödja myndigheternas arbete med särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet.
- Naturvårdsverket skall sammanställa och analysera myndigheternas redovisningar.
- i uppdraget ingår att analysera och lyfta fram förslag till vidareutveckling och eventuella behov av förtydligande av sektorsansvaret.
- uppdraget skall redovisas senast den 29 februari 2004.

För att underlätta för berörda myndigheter att göra redovisningarna och för att förenkla för oss att göra sammanställningar och jämförande analyser av myndigheternas arbete kommer vi (Naturvårdsverket) att skicka ut frågor och rubriker. Vi räknar också med att detta seminarium ska kunna utgöra en viktig grund för det Naturvårdsverket ska genomföra inom ramen för sitt regeringsuppdrag.

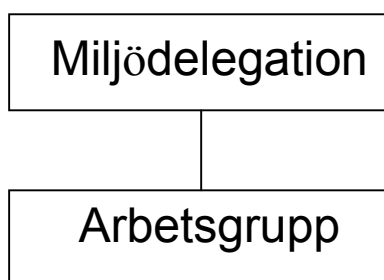
5. Försvarmaktens arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling

Texten utgör ett referat av den presentation Rebecca Ingmarsdotter, Försvarmakten, gav vid seminariet.

I försvarssektorn ingår följande myndigheter (OH 2, för OH-bilder se bilaga 3):

- FM, Försvarmakten
- FMV, Försvarets materielverk
- FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut
- FORTV, Fortifikationsverket
- FHS, Förvarshögskolan
- FRA, Försvarets radioanstalt.

I sektorsredovisningen som gjordes och skickades in under hösten –99 definierades vilka myndigheter som skulle ingå i sektorn. Under åren har en årlig rapportering skett tillsammans med årsredovisningen. För år 2002 kommer en fristående rapport att skickas in. Arbetet har pågått på de olika myndigheterna men det har ibland varit lite svårt att känna engagemang hos samtliga myndigheter. Därför bildades under hösten 2001 något som kallas miljödelegation.



Myndigheterna inom sektorn företräds av representanter i delegationen. Miljödelegationen fungerar som en styrgrupp för sektorsarbetet. Delegationen bereder frågor som är av gemensam natur för försvarssektorn. Medlemmarna i miljödelegationen har mandat från respektive myndighet att fatta beslut för myndigheten i frågor (beslut om mål etc.) som rör sektorsansvaret (OH 3). Miljödelegationen har två ordinarie möten per år, januari samt september. Miljödelegationen skall bland annat fatta beslut om sektorns årliga miljöredovisning samt besluta om nya mål och åtgärder (OH 4).

I arbetsgruppen sitter miljöchef/miljösamordnare från respektive myndighet. Arbetsgruppen sammanställer en årlig miljöredovisning, tar fram förslag på gemensamma aktiviteter, tar fram underlag för uppdatering av mål och åtgärder et cetera. Genom ovan beskrivna arbetssätt och framförallt genom bildandet av miljödelegationen har sektorsfrågorna och miljöarbetet inom myndigheterna lyfts till ledningsnivå.

Under 2003 och 2004 kommer sektorsarbetet att fokusera på områdena:

- fossila bränslen
- kemikalier
- utbildning (stabs- och chefsprogram).

Under hösten kommer ett seminarium inom sektorn att arrangeras som behandlar frågor om framtida användning av mark och energi inom sektorn (OH 5). Vi kommer att följa och försöka påverka utvecklingen i hållbar riktning på det området.

6. Banverkets arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling

Texten utgör ett referat av den presentation Ulrika Wennergren, Banverket, gav vid seminariet.

6.1 Allmänt om arbetet med sektorsansvar

Banverket har, enligt verkets instruktion, ett sektorsansvar för hela järnvägssektorn inklusive tunnelbana och spårväg och ska verka för att de transportpolitiska och miljöpolitiska målen uppnås. Inom ramen för sektorsansvaret ska Banverket vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

I juni 2000 presenterade Banverket ett förslag till sektorsstrategi. En viktig utgångspunkt för arbetet var naturligtvis den gällande transportpolitiken. Flertalet av den svenska järnvägssektorns aktörer medverkade i arbetet och bidrog med idéer och förslag. Även företrädare för transportköparna och andra järnvägsintressenter medverkade men Banverket ansvarade ensamt för innehållet. Strategin utvecklades i fortsatt dialog med aktörerna inom sektorn, med regeringen och med andra intressenter. Strategin blev därefter en utgångspunkt för att utarbeta ett preliminärt sektorsprogram 2001 med åtgärder för att öka järnvägstransporternas konkurrenskraft.

Våren 2002 kom "Sektorsprogram för järnvägen 2002" som tagits fram gemensamt av Banverket och sektorns aktörer. Sektorsprogrammet utgår från de prioriterade åtgärdsområden som pekats ut under tidigare års arbete. I programmet presenteras handlingsplaner som innehåller aktiviteter som sektorns aktörer har bedömt vara angelägna för att utveckla järnvägstransportsystemet och järnvägssektorn. Ett viktigt resultat av programarbetet var att förbättra kontakterna mellan sektorns aktörer. Sektorsprogrammet är en färskvara som måste uppdateras när nya åtgärder behöver genomföras. Den styrgrupp som ledde arbetet kommer därför att följa upp programmet och vid behov initiera nya åtgärder.

6.2 Sektorsansvaret för miljön

Miljö är en integrerad del av sektorsarbetet. Banverket har i sin sektorsroll uppgiften att i samverkan med järnvägssektorns aktörer utveckla miljöarbetet inom järnvägssektorn så

att transportsektorn som helhet går mot en hållbar utveckling. Omvärldskraven finns fastlagda i de trafik- och miljöpolitiska målen.

Sektorsprogrammet är en del av Banverkets sektorsarbete och avspeglar det järnvägssektorn vill arbeta med. I Banverkets sektorsansvar ligger att ta ansvar för miljöanpassning av järnvägssektorn inom alla områden, även de som inte övriga järnvägssektorn i samma utsträckning är intresserade av såsom till exempel natur- och kulturfrågor. Detta ansvar tar vi genom de områdesbeskrivningar och strategier som ska leda mot ekologiskt hållbar utveckling som finns eller håller på att tas fram inom områdena buller, vibrationer och elektromagnetiska fält; energi och emissioner; mark och vatten; natur och kultur samt resurshushållning.

För att Banverket som statens företrädare på central nivå ska kunna ta sitt sektoransvar inom miljöområdet måste Banverket följa och dokumentera utvecklingen inom miljöområdet genom bland annat omvärldsbevakning och analys samt statistikinsamling. Banverket måste också ha resurser att kunna reagera på icke önskvärda förändringar och att kunna agera på ett adekvat sätt.

Under 2003 kommer den miljöstrategiska gruppen att bildas som ska samordna och driva på de miljöstrategiska frågorna som beslutats om i sektorsprogramarbetet.

6.3 Mål och strategi

Banverkets långsiktiga mål för det miljöstrategiska arbetet är att järnvägstransporter även i framtiden ska vara ett bra miljöval och att järnvägens miljöpåverkan ska minska.

Banverkets strategi för att uppnå detta är att:

- vårda och vidareutveckla järnvägstransporternas goda miljöprestanda
- planera och genomföra varje aktivitet inom järnvägssektorn med stor omsorg om miljön.

6.4 Information till sektorn

Banverket har stående uppdrag från regeringen att årligen inkomma med årsredovisning, sektorsrapport och miljörapport. Dessa distribueras också inom sektorn.

Ett nyhetsbrev publiceras cirka fyra gånger per år och distribueras till bland annat järnvägssektorns aktörer. Nyhetsbrevet ger utblickar mot omvärlden, analyserar järnvägsfrågor och ger inblickar i Banverkets organisation. Miljö är en av de punkter redaktionsrådet går igenom inför varje nytt nyhetsbrev.

Miljöinformationen på Banverkets hemsida har förbättrats under 2002 (www.banverket.se/miljo). Arbetet kommer att fortsätta under 2003.

Under 2002 hölls två sektorsseminarier, båda med koppling till arbetet med sektorsprogrammet. Vid ett seminarium i augusti 2002 presenterades Banverkets utkast till områdesbeskrivning och strategi för buller, vibrationer och elektromagnetiska fält. Under 2003 är också två seminarier inplanerade. Ett seminarium kring Banverkets områdesbeskrivning och strategi för natur- och kulturmiljön och ett annat om områdesbeskrivningen och strategin för mark och vatten.

Styrgruppen för sektorsprogrammet informeras vid sina möten om hur arbetet med sektorsprogrammet fortskrider.

6.5 Återrapportering till regeringen

Ett element i sektorsansvaret för miljö är att löpande samla den information som krävs för att analysera och rapportera sektorns utveckling. Kunskap om sektorns miljöbelastning behövs för att kunna ge förslag till miljömål. För att kunna identifiera de områden där störst potential till förbättring finns behövs, förutom kunskap om miljöbelastningen, även kännedom om kunskapsläget vad gäller dessa frågor hos andra aktörer i sektorn. Slutligen behövs kännedom om vad som är på gång inom sektorn för att kunna samordna och effektivisera sektorsarbetet så att det övergripande målet – en hållbar utveckling – kan uppnås.

Banverket har som tidigare nämnts stående uppdrag från regeringen att årligen inkomma med årsredovisning, sektorsrapport, miljörapport samt bistå SIKÄ (Statens institut för kommunikationsanalys) med att följa utvecklingen i förhållande till de transportpolitiska målen.

7. Gruppdiskussioner

Texten utgör ett referat av den presentation av gruppdiskussionerna som gjordes i plenum vid seminariet.

Sektorsansvaret för miljö och ekologiskt hållbar utveckling diskuterades i fem grupper varefter diskussion och slutsatser från varje grupp presenterades i plenum. Diskussionerna baserades på fem teman (se nedan och bilaga 2 för fullständigt diskussionsunderlag.)

Syftet med diskussionerna var bland annat att utbyta erfarenheter samt identifiera problem och framgångsfaktorer i arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Detta för att stärka sektorsmyndigheternas framtida arbete för ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor. Det bör betonas att det finns stora skillnader mellan olika myndigheters förutsättningar när det gäller detta arbete. Därför finns det sällan några generella svar till exempel på hur arbetet bedrivs på bästa sätt. Redovisningen nedan utgörs av synpunkter och idéer som har olika relevans för olika myndigheter och sektorer. Vidare fanns det för vissa av synpunkterna och idéerna ett brett stöd medan det för andra rörde delade meningar.

7.1 Påverkansmöjligheter, styrmedel

En övergripande slutsats från diskussionerna var att såväl juridiska som ekonomiska styrmedel är användbara i sektorsarbetet för ekologiskt hållbar utveckling liksom olika former av mjukare styrmedel som till exempel information, utbildning och frivilliga överenskommelser. Ett välutvecklat miljöledningssystem nämndes som ett viktigt verktyg för att få bättre kontroll över och styra såväl myndighetens direkta som indirekta påverkan på miljön.

Många tyckte att idag tillgängliga styrmedel var tillräckliga eller att det var svårt att säga att de var otillräckliga innan de har använts fullt ut samt utvärderats. Någon ansåg dock att tillgängliga styrmedel är otillräckliga. Flera representanter för olika sektorsmyndigheter ansåg att potentialen att genom olika styrmedel driva arbetet framåt mot ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor hittills endast har utnyttjats i mindre utsträckning.

Bland användbara juridiska styrmedel nämndes utarbetandet av föreskrifter och utövandet av tillsyn. Genom tillsynsvägledning finns även en möjlighet till indirekt påverkan. Alla myndigheter har dock inte tillgång till dessa styrmedel men har i vissa fall möjlighet att påverka de myndigheter som har det.

Det är viktigt att myndigheterna i sitt arbete tar ett helhetsgrepp och undviker ”lösningar” som innebär att ett problem flyttas från ett område till ett annat eller ”lösningar” som bara

är halva lösningar och innebär att problem försvinner på ett område men kvarstår på ett annat. Ett sätt att förbättra arbetsmiljön kan vid tillverkning eller användning av kemikalier i vissa fall vara att förbättra ventilationen och därigenom minska halten hälsoskadliga ämnen i arbetsmiljön. För att en sådan lösning ska vara acceptabel ur yttre miljösynpunkt kan till exempel krävas att ett filter monteras så att skadliga ämnen inte når miljön. En ökad andel saminspektioner av den yttre och inre miljön kan vara ett sätt att få ett bättre helhetsgrepp och minska risken för konflikter mellan hanteringen av den yttre och inre miljön.

Ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter beslutas av regering och riksdag och ligger utanför myndigheternas direkta kontroll. Vissa myndigheter har dock en förvaltande och utvärderande roll när det gäller dessa styrmedel och kan påverka utformningen, tillblivelsen och efterlevnaden av dem. Flera myndighetsrepresentanter påpekade att de vid upphandling av varor och tjänster, utbetalande av bidrag och genom forsknings- och utvecklingspengar har möjlighet att i olika utsträckning påverka vad som görs och hur olika aktiviteter utförs.

Genom information, kampanjer, råd, samråd, nätverksbygge, frivilliga överenskommelser, utbildning etc. finns också möjligheter för myndigheterna att inom sin sektor verka för en ekologiskt hållbar utveckling. Räddningsverket är exempel på en myndighet som via den utbildning myndigheten bedriver inom räddningstjänstområdet har möjlighet att påverka dem som går utbildningen så att de i sin verksamhet i större utsträckning agerar så att en ekologiskt hållbar utveckling främjas. Varje myndighet har dessutom givetvis möjlighet att utbilda sin egen personal. Försvarsmakten hade goda erfarenheter av att ha ett Miljöråd. I detta råd ingår personer från de olika myndigheterna inom sektorn, med mandat att fatta beslut (se kap. 5.).

7.2 Målkonflikter, synergier

Flera exempel på målkonflikter nämndes. Ett exempel är att vissa kemikalier kan vara dåliga från miljösynpunkt samtidigt som alternativet är sämre från hälsosynpunkt eller tvärt om. Som exempel kan nämnas fullständigt halogenerade kolväten som är mycket potenta som nedbrytare av stratosfäriskt ozon samtidigt som flera av alternativen är mer hälsoskadliga. Ett annat exempel är olika typer av hälso- och miljöskadliga flamskyddsmedel som samtidigt minskar risken för bränder. Skogsbränder är nödvändiga för vissa växters fortlevnad samtidigt som de kan ställa till stora ekonomiska skador. Ytterligare ett exempel på en målkonflikt som nämndes är förbättrad isolering av hus för att minska energianvändningen vilket ökar risken för förhöjda radonhalter och för mögel om åtgärden inte utförs på ett lämpligt sätt.

Luftfartverket har flera målkonflikter som är kopplade till regional utveckling och allmän utveckling av flyget och det faktum att flyget är miljöbelastande i form av till exempel luftföroreningar och buller. För NUTEK kan det finnas potentiella konflikter mellan hög tillväxt och hållbar utveckling liksom användandet av ekonomiska styrmedel och

konkurrens på lika villkor. På Socialstyrelsens område finns det till exempel målkonflikter mellan användningen av läkemedel och risken för läkemedelsrester i avloppsvatten och miljön.

Få exempel på synergier nämndes. En tänkbar synergieffekt kan vara ökad samordning av tillsyn och tillsynsvägledning inom olika områden. Ett annat kan vara effektivare användning av råvaror, material och energi som kan innebära att miljöbelastningen på flera områden minskar samtidigt. Högre verkningsgrad på ett värmeverk och bättre isolering av hus kan till exempel minska utsläppen av koldioxid, svaveldioxid och kväveoxider samtidigt och därmed bidra till uppfyllandet av minst tre av miljö kvalitetsmålen samtidigt (klimat, försurning, övergödning). Om hastighetsgränserna på vägarna följdes i större utsträckning skulle det leda till både minskade utsläpp och minskat antal olyckor.

7.3 Mandat och vad ansvaret innebär

Gruppen som särskilt diskuterat detta tema menade att sektorsansvaret innebär ett förtydligande av sektorsmyndigheternas miljöansvar. Flera deltagare menade att sektorsansvaret bör förtydligas. Vidare framfördes synpunkten att sektorsansvaret bör integreras bättre i strukturen med politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar med tillhörande målstruktur. Flera deltagare menade att ordet sektor eventuellt borde tonas ner eller helt ersättas med ovan nämnda begrepp och struktur (se kap. 3).

Det konstaterades också att miljö kvalitetsmålen relevans för olika myndigheter varierar. Det påpekades vidare att sektorsmyndigheternas ansvarsområden ser mycket olika ut och skär på olika ledder. Det är till exempel stor skillnad mellan Banverket och Konsumentverket. En följd av detta är att mandatet också ser olika ut. Detta innebär vidare att utformningen av de olika myndigheternas instruktioner och regleringsbrev bör anpassas efter varje myndighets förutsättningar.

Det påpekades också att mandatet kan begränsas av internationell lagstiftning samt att resurser och pengar för olika aktiviteter kan ligga på andra departement än det sektorsmyndigheten tillhör.

7.4 Kompetens och organisation

En myndighetsrepresentant från Vägverket sa att de som arbetar med miljöfrågorna måste ha en dubbel kompetens då det utöver miljökompetens även krävs kompetens beträffande den egna sektorn.

Ett organisationsproblem som uppmärksammades är att det behövs ett visst antal personer eller ”en kritisk massa” för att få ett arbete som ligger utanför en myndighets kärnverksamhet att fungera. Samtidigt får inte miljöarbetet bli en isolerad verksamhet utan måste integreras i hela myndighetens verksamhet. För Vägverket är det enklare att arbeta utifrån trafikmålen än utifrån de femton miljö kvalitetsmålen.

7.5 Hittillsvarande erfarenheter och framtida erfarenhetsutbyte

Det konstaterades att det är stora skillnader mellan hur långt olika myndigheter har kommit i arbetet med driva utvecklingen mot ekologisk hållbarhet inom sin sektor. Flera myndighetsrepresentanter sa att det inte har hänt så mycket sedan de lämnade in sin redovisning av regeringsuppdraget angående det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet år 1999. En myndighetsrepresentant från Vägverket, som är en av de myndigheter som sedan tidigare har ett sektorsansvar för miljön, menade att det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling som gavs 1998 inte innebar något nytt för den myndigheten. En möjlig förklaring till varför det på vissa myndigheter inte hänt så mycket sedan 1999 är att ”miljöarbetet” har varit fokuserat på arbetet med miljö kvalitetsmålen och på införandet av miljöledningssystem vilket har tagit mycket kraft. Miljöledningssystem nämndes av flera representanter som ett användbart verktyg i arbetet med sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling.

Vissa myndigheter har dock arbetat mer direkt och aktivt med sitt sektorsansvar under senare år och byggt upp ett målmedvetet arbete, skapat nätverk et cetera. För de flesta myndigheterna ligger arbetet med sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling utanför myndighetens kärnområde. Det påpekades att en förutsättning för att ett arbete som ligger utanför myndighetens kärnområde ska fungera är att det har verksamhetens fulla stöd. Så är inte alltid fallet.

Några myndighetsrepresentanter uttryckte en besvikelse över att de inte fått någon respons från sina departement på redovisningen av arbetet med det särskilda sektorsansvaret år 1999 till exempel när det gäller hur de har definierat sin sektor. Flera myndighetsrepresentanter önskade en bättre dialog med sina respektive departement.

Flera myndighetsrepresentanter uttryckte ett stort behov av erfarenhetsutbyte mellan sektorsmyndigheterna. Någon ansåg att den här typen av möten bör hållas två till tre gånger per år medan andra ansåg att en gång per år bör räcka. Förutom att utbyta generella erfarenheter ger den här typen av möten möjlighet att knyta kontakter och bygga nätverk mellan myndigheter som har likartade förutsättningar (till exempel samma typ av hinder och möjligheter).

Naturvårdsverket ansågs bland annat ha en viktig roll att stödja, samordna, skapa nätverk och driva på arbetet. Önskemål om att Naturvårdsverket ska ta fram goda exempel, göra

en lista på relevant litteratur, förmedla länkar på Internet, samla kunskap tvärssektoriellt och fungera som bollblank framfördes också. Någon myndighet påpekade att de saknar en kontaktperson på Naturvårdsverket. En annan viktig roll för Naturvårdsverket som nämndes var att ge riktlinjer för rapportering av det nya regeringsuppdraget. Någon ansåg att Naturvårdsverket varit för passivt i synnerhet mot kommuner och länsstyrelser.

8. Slutsatser och sammanfattande kommentarer

Utifrån en genomgång av myndigheternas lägesredovisningar från 1999 och utifrån diskussionerna vid seminariet den 21 januari 2003 kan konstateras att det finns stora skillnader när det gäller myndigheternas förutsättningar att arbeta med sektorsansvaret, hur det faktiska arbetet bedrivs och hur långt myndigheterna har kommit i sitt arbete. De stora skillnaderna gör att det till exempel inte är självklart vad som menas med en sektor eller hur långt ansvaret sträcker sig. Detta är frågor som varje myndighet bör utveckla i en dialog med sitt respektive departement. Det understryker ytterligare att detta är en process som utvecklas med tiden, där viktiga nyckelord är lärande, erfarenhetsutbyte och ständiga förbättringar. Arbetet med miljöledningssystem kan utgöra en god grund för arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet.

Nedan följer några steg som kan vara viktiga i arbetet med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet. Många av dessa steg ingår också i arbetet med miljöledningssystem.

- att samordna och leda nätverk inom sektorn med relevanta aktörer, privata så väl som statliga.
- att tillsammans med nätverket kartlägga sektorns huvudsakliga miljöpåverkan gentemot miljö kvalitetsmålen.
- att utifrån denna kartläggning ta fram lämpliga mål
- att ta fram en åtgärdsinriktad handlingsplan
- att årligen följa upp och redovisa resultat, samt revidera eventuella mål och handlingsplaner
- att samverka med andra myndigheter med särskilt sektorsansvar och Naturvårdsverket samt andra berörda myndigheter.
- att i arbetet med sektorsansvar ta tillvara det arbete som görs i miljöledningsarbetet och miljömålsarbetet.

De kärnfrågor som presenterats i inledningen av denna skrift anser vi fortfarande vara relevanta och viktiga att arbeta vidare kring. Bland annat utifrån det som framkom vid seminariet den 21 januari 2003 vill vi särskilt lyfta fram följande områden som viktiga att fokusera på framöver.

- En viktig uppgift som ligger framför oss är att hitta ett pragmatiskt sätt att hantera frågan om sektorsansvar. En viktig fråga för Regeringskansliet är om det skulle vara möjligt och lämpligt att föra in sektorsansvaret i den existerande strukturen för operativ indelning med politikområden, verksamhetsområden, verksamhetsgrenar eller om det finns andra sätt att göra strukturen tydligare och mer operativ. Hur sektorsansvaret kan integreras och omformas för att bäst fungera bör även vara värdefullt för sektorsmyndigheterna att fundera över och komma med förslag kring.

- Det är viktigt att se vad det finns för mervärde med sektorsansvaret och se hur arbetet med miljöledning, miljömål och sektorsansvar på bästa sätt kan samordnas så att vi får ett totalt sett så bra miljöarbete som möjligt. Det nya regeringsuppdraget där myndigheterna ombeds komma med förslag kring hur arbetet med miljömål, miljöledningssystem och sektorsansvar ska kunna samordnas är ett steg på vägen.
- Under seminariet kom frågan om kontakten mellan myndigheten och departementen upp. Flera myndighetsrepresentanter efterlyste en närmare dialog i frågan och bättre respons på myndigheternas arbete. Det faktum att förutsättningarna varierar mycket mellan olika myndigheter och att miljöfrågor inte utgör en kärnverksamhet för flera av sektorsmyndigheterna, tillsammans med vissheten att detta är en process som måste utvecklas och baseras på erfarenhet gör att vi bedömer det särskilt viktigt med en levande dialog mellan myndigheter samt mellan myndigheter och departement. Miljödepartementet har bland annat med stöd av Naturvårdsverket en överblick över effekterna av miljöarbetet/det ekologiska hållbarhetsarbetet. När det gäller styrningen av själva det sektorsintegrerade miljöarbetet/det ekologiska hållbarhetsarbetet är det dock respektive departement som tillsammans med sin sektorsmyndighet som har ett huvudansvar.
 - Hur ansvaret för ekologiskt hållbar utveckling uttrycks i instruktioner och regleringsbrev varierar kraftigt mellan olika myndigheter. Det kan ha betydelse för vilken tyngd och prioritet frågan ges vid en myndighet. Vidare kan det påverka det mandat myndigheten känner när den ska arbeta med frågan gentemot olika aktörer inom sin sektor. Det bör övervägas om inte vissa grundläggande formuleringar kring ansvaret borde göras mer enhetliga. Samtidigt måste man vara medveten om att olika myndigheter har olika förutsättningar beroende på sitt uppdrag och sin instruktion. Regleringsbrev fyller en viktig funktion för att styra och stödja myndigheternas arbete med särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling.
- Det är viktigt att bygga en god plattform för processen. Departementen är här en av huvudaktörerna som påverkar myndigheternas utveckling. Genom instruktioner, regleringsbrev, mål- och resultatdialoger med mera, flyttas positionerna successivt framåt. Naturvårdsverket har en viktig roll bland annat när det gäller att driva på arbetet, fungera samordnande och samlande och sprida goda exempel. Även de övriga miljömyndigheterna (de myndigheter som har miljö som kärnverksamhet) bör stödja processen i sektorsmyndigheterna och bistå med expertkunskande.
- Nästa miljömålsproposition är planerad till 2005. Om den analys som Naturvårdsverket fått i uppdrag att göra av myndigheternas redovisningar av arbetet med det särskilda sektorsansvaret visar att sektorsansvaret behöver vidareutvecklas kan frågan behandlas i nämnda proposition.

9. Referenser

- Europeiska kommissionen (2003). *Status of the Cardiff Process on environmental integration*. <http://europa.eu.int/comm/environment/integration/integration.htm>
- Europeiska rådet (2002). Rådets 2457:e möte, miljö, Luxemburg den 17 oktober 2002. 12976/02 (Presse 320).
- Naturvårdsverket (1996a). *Naturvårdsverkets roll och arbetsformer i ett mer dynamiskt och integrerat miljöarbete*, rapport nr 4539, ISBN 91-620-4539-3.
- Naturvårdsverket (1996b). *Samhällssektorernas ansvar för miljön*, rapport nr 4539, ISBN 91-620-9717-2.
- Naturvårdsverket (1999a). *Redovisning av regeringsuppdrag om myndigheternas formella ansvar för att driva frågan om ekologisk hållbar utveckling*, 1999-02-26 dnr 100-4289-98.
- Naturvårdsverket (1999b). *Samordning och målkonflikter sektorsintegreringens möjligheter och problem*, rapport nr 5008.
- Naturvårdsverket (2000). *Miljömål och sektorsansvar*, rapport nr 5087.
- Europeiska rådet (2001). *Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Göteborg den 15 och 16 juni 2001*.
- Naturvårdsverket (2002). *Naturvårdsverkets tolkning av verkets roll gentemot myndigheterna med ett särskilt ansvar för miljö och/eller särskilt ansvar för ekologisk hållbar utveckling*, promemoria 2002-12-19, dnr 190-5291-02 Hs.
- Regeringen (1988). *Miljöpolitiken inför 90- talet*, proposition 1987/88:85.
- Regeringen (1992). *En ny skogspolitik*, proposition 92/93:226.
- Regeringen (1995). *Verksförordningen (1995:1322)*.
- Regeringen (1997). *En uthållig energiförsörjning*, proposition 96/97:84.
- Regeringen (1998a). *Hållbart fiske och jordbruk*, proposition 97/98:2.
- Regeringen (1998b). *Miljöpolitiken inför 90 -talet*, proposition 1997/98:145.
- Regeringen (1998c). *Regeringens skrivelse, Ekologisk hållbarhet 1997/98:13*.
- Regeringen (1998d). *Regeringsbeslut Fo 98/1532/MIL*.
- Regeringen (1998e). *Regeringsbeslut Fo 98/1533/CIV*.
- Regeringen (1998f). *Regeringsbeslut M 98/2998/8*.
- Regeringen (1998g). *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, proposition 97/98:56.
- Regeringen (1998h). *Uppföljning av skogspolitik*, proposition 97/98:158.
- Regeringen (1999). *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål*, proposition 98/99:114.
- Regeringen (2001). *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, proposition 2000/01:130.

- Regeringen (2002). *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Naturvårdsverket.*
- Riksdagen (1988a). *Jordbruksutskottets betänkande 1987/88:23 om miljöpolitiken inför 1990-talet* (prop. 1987/88:85).
- Riksdagen (1988b). *Riksdagskrivelse 1987/88:373.*
- Riksrevisionsverket (1993). *Trafikverkens sektorsansvar för miljö, F 1993:31.*
- Statens offentliga utredningar (1996). *Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen*, SOU 1996:112. Delbetänkande från Miljövårdsberedningen.
- Statens offentliga utredningar (1997). *Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet*. SOU 1997:145. Delbetänkande av Miljövårdsberedningen.
- Statskontoret (1994). *Sektorsmyndigheternas roll och sektorsprincipen inom miljöområdet*, (dnr 36/94 – 5).
- Svensk författningssamling (1998). *Miljöbalken, SFS 1998:808.*

Bilaga 1. Program för seminariet kring det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling

Plats: Naturvårdsverket, Blekholmsterrassen 36, Stockholm. Lokal: Ängsö
Tid: 21 januari 2003 kl. 09.30 –16.45

- | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 09.30 – 10.00 | Kaffe och smörgås |
| 10.00 – 10.10 | Välkomna!
<i>Eva Smith, direktör. Avdelningen för hållbar samhällsutveckling, Naturvårdsverket</i> |
| | I samband med föredragen på förmiddagen finns möjlighet att ställa frågor. |
| 10.10 – 10.40 | Regeringskansliets arbete med det särskilda sektorsansvaret, nu och framöver.
<i>Annika Löfgren. Enheten för hållbart samhällsbyggande, Miljödepartementet</i> |
| 10.40 – 11.10 | Vad betyder sektor och sektorsansvar?
<i>Stig Wandén. Enheten för utvärdering och miljöekonomi, Naturvårdsverket</i> |
| 11.10 – 11.30 | Naturvårdsverkets roll gentemot myndigheterna med ett särskilt sektorsansvar.
<i>Marie Larsson, enhetschef. Enheten för strategisk miljöplanering, Naturvårdsverket</i> |
| 11.30 –12.30 | Lunch |
| 12.30 – 13.00 | Myndighetspresentation kring arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling.
<i>Ulrika Wennergren, Banverket</i>
<i>Rebecca Ingmarsdotter, Försvarsmakten</i> |
| 13.00 – 14.30 | Gruppdiskussion |
| 14.30 – 15.00 | Kaffe och kaka |
| 15.00 –16.30 | Fortsatt diskussion samt presentation. |
| 16.30 – 16.45 | Avslutning
<i>Marie Larsson, enhetschef. Enheten för strategisk miljöplanering, Naturvårdsverket</i> |

Bilaga 2. Teman vid gruppdiskussioner på seminariet den 21/1 2003.

1/ Påverkansmöjligheter, styrmedel

Vilka möjligheter har myndigheterna att påverka sin sektor och driva frågan om ekologisk hållbarhet framåt? Vilka är de viktigaste styrmedlen för att lyckas bra med det särskilda ansvaret för ekologiskt hållbar utveckling? Är de tillräckliga?

2/ Målkonflikter, synergier

Finns det några målkonflikter eller synergieffekter mellan arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling och andra mål i myndighetens arbete?

3/ Mandat och vad ansvaret innebär

Vad innebär det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling? Är myndigheternas roll, mandat och ansvar tillräckligt preciserade av regeringen?

4/ Kompetens och organisation

Vilken kompetens och organisation krävs för att en myndighet effektivt ska kunna driva frågan om ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor?

5/ Hittillsvarande erfarenheter och framtida erfarenhetsutbyte

Hur har arbetet med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling fungerat hittills? Hur kan myndigheternas arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling samordnas med miljömålsarbetet och arbetet med miljöledningssystem? Vad är behovet av den här typen av framtida erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna? Hur ser ni på Naturvårdsverkets roll?

Bilaga 3. Overheadbilder till presentationerna

Regeringskansliets arbete med det särskilda sektorsansvaret.

Annika Löfgren, Miljödepartementet

Särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling

- Regeringsbeslut 1998
- 24 myndigheter
- ”Samhällssektorernas miljöansvar” och ”sektorsansvar för miljön”
 - viktigt inslag i svensk miljöpolitisk strategi senaste decenniet
- Riksdagen har slagit fast principen om sektorsansvar
- De 24 myndigheterna – särskilt viktiga för miljön

1

Miljödepartementet

Ansvaret innebär

- *Myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor*
- Myndigheterna skall:
 - Identifiera sektorns miljöpåverkan
 - Ta fram tänkbara sektorsmål och åtgärder
 - Verka för att åtgärder genomförs
 - Fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet
 - Samarbeta med och informera om arbetet till aktörer inom sektorn
 - Redovisa arbetet i samband med eller i anslutning till ÅR

2

Miljödepartementet

24 myndigheter, 1998

SIDA	Riksantikvarieämbetet
Riksförsäkringsverket	NUTEK
Socialstyrelsen	Sveriges geologiska undersökning
Banverket	Skogsvårdsorganisationen
Vägverket	Kommerskollegium
Sjöfartsverket	Statens energimyndighet
Luftfartsverket	Boverket
Statens skolverk	Konsumentverket
Statens jordbruksverk	Kemikalieinspektionen
Fiskeriverket	Naturvårdsverket
Arbetsmarknadsverket	Försvarsmakten
Arbetskyddsstyrelsen	Räddningsverket

3

Miljödepartementet

Lägesrapport, oktober 1999

- Varierande rapporter
- De flesta uppfattar ansvaret som meningsfullt och har kommit en bit på vägen
- Hur länge myndigheten har arbetat med miljöfrågor
- Vilken slags sektor myndigheten arbetar i – tydlig miljöpåverkan eller inte
- Miljömålsarbetet och miljöledningssystem

4

Miljödepartementet

Resultat

- Integrerar arbetet med sektorsansvar med miljömåls- och miljöledningsarbetet
- Påverkansmöjligheter: föreskrifter, allmänna råd, ekonomiska styrmedel, underlag, FoU, olika samarbetsformer, information, dialoger
- Upprättat nätverk inom sektorn
- Följer upp och utvärderar sektorns arbete, redovisar

5

Miljödepartementet

Kärnfrågor viktiga för utövande av ansvaret

- Sektorns avgränsning
- Myndighetens roll inom sektorn och relationer till sektorns aktörer
- Mandat, formell ställning, styrmedel
- Professionell kompetens och kapacitet
- Sektorns karaktär, politikområdets målstruktur och lagstiftning
- Myndighetens initiativ och drivkraft
- Rollfördelning och dialog mellan sektorsmyndighet och miljömyndighet
- Redovisning till regeringen, dialog myndighet/departement

Långsiktig och lärande process - kunskap och erfarenhet är viktigt

6

Miljödepartementet

Senaste miljömålspropositionen, 2001

- Statliga myndigheters sektorsansvar för miljön bör förtydligas och preciseras
- Samspelet mellan arbetet med miljömål, miljöledningssystem och sektorsansvar bör stärkas
- Uppföljning och utvärdering av arbetet med sektorsansvar bör integreras med uppföljning och utvärdering av miljömålsarbetet

7

Miljödepartementet

Nästa steg

- Uppdrag i regleringsbrev 2003 till myndigheterna:
 - Redovisa arbetet med sektorsansvar
 - Förslag till vidareutveckling
 - Förslag till integrering av sektorsansvar, miljömål och miljöledning
 - 1 september 2003
- Uppdrag i regleringsbrev 2003 till Naturvårdsverket:
 - Naturvårdsverket skall stödja myndigheterna
 - Sammanställa och analysera redovisningarna
 - Lyfta fram förslag till vidareutveckling av sektorsansvaret
 - 29 februari 2004
- Miljömålsrådet – fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet 2004
- Planerad miljömålsproposition 2005

8

Miljödepartementet

Viktigt

- Sektorsansvaret blir logiskt i förhållande till andra miljömål och annat miljöansvar
- Framför allt gentemot miljömålsarbetet
- Sektorsansvarets mervärden gentemot annat miljöansvar
- Medskapande process – myndigheterna experter inom sina sektorer
- Långsiktig process – kontinuerlig förbättring
- Kunskap, lärande, erfarenhetsutbyte och utveckling

- Dialog mellan myndigheter och andra aktörer
- Dialog mellan myndigheter och departement

9

Oh-presentation till kapitel 3.

Naturvårdsverket, Stig Wandén

”DET SÄRSKILDA
SEKTORSANSVARET FÖR
EKOLOGISKT HÅLLBAR
UTVECKLING”

1

VAD ÄR EN SEKTOR?

- *AKTÖRSPERSPEKTIVET*: NÄTVERK AV SAMVERKANDE AKTÖRER
- *AKTIVITETSPERSPEKTIVET*: SAMLING AV AKTIVITETER MED SAMMA INNEBÖRD
- *STATISTIKPERSPEKTIVET*: STATISTISKT AVGRÄNSBAR DEL AV SAMHÄLLET

2

VAD ÄR SEKTORANSVARET?

- *INNEHÅLL*: DET EGNA VERKSAMHETS-OMRÅDET, MILJÖMÅL ELLER HÅLLBAR UTVECKLING?
- *RÄCKVIDD*: INTEGRERA MILJÖMÅL I DE ORDINARIE ARBETSUPPGIFTERNA ELLER I ÖVRIGA DELAR AV SAMHÄLLET?
- *ANSVARSFÖRDELNING*: CENTRALISERAD ELLER DECENTRALISERAD

3

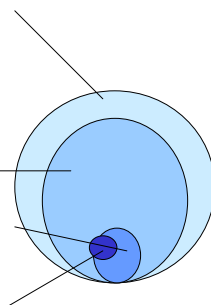
BRISTER HOS SEKTORBEGREPPET:

- SEKTORINDELNINGEN OKLAR ("HÄSTSEKTORN")
- OMFATTNINGEN OKLAR (BARA STATEN ELLER HELA SAMHÄLLET?)
- INNEHÅLLET OKLART (AKTÖRER, AKTIVITETER ELLER STATISTIK?)
- ADMINISTRATIVT RÖRIGT (8 MILJÖMÅLSMYND. 24 SEKTORMYND. OCH CA 250 MILJÖLEDNINGSMYNDIGHETER)

4

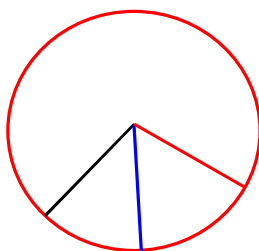
Myndigheter och miljöuppdrag

- I Sverige finns det omkring 350 myndigheter och statliga bolag som lyder under regeringen och är sorterade under de olika departementen. Genom en ändring i verkförordningen (sfs 1995:1322) har samtliga myndighetschefer (i den mån deras myndighet omfattas av verkförordningen) enligt §7 fr.o.m den 1 januari 1998 ett generellt ansvar för att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling.
- För närvarande arbetar 231 av dessa myndigheter med att införa MLS.
- 24 myndigheter har fått ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling. Samtliga dessa tillhör de myndigheter som arbetar med att införa miljöledningssystem.
- 10 myndigheter har utsetts till miljömålsmyndigheter. 8 av dessa har särskilt ansvar för ett eller flera av de 15 MKM. 2 av de 10 (Socialstyrelsen och RAA) har ett övergripande ansvar för MKM. SSI är den enda av miljömålsmyndigheterna som inte har ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling.

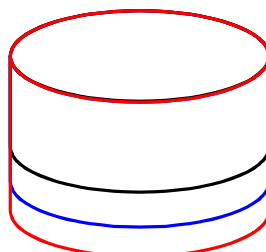


5

Är sektorer tårtbitar



eller tårtbottnar?



6

I STÄLLET: ANSLUT TILL POLITIKOMRÅDENA

- BEFINTLIG OCH OPERATIV INDELNING (27 UTGIFTSOMRÅDEN, 47 POLITIKOMRÅDEN – MED MÅL)
- INDELNINGEN TÄCKER HELA STATLIGA SEKTORN
- DEFINIERADE RELATIONER TILL RESTEN AV SAMHÄLLET

7

NÅGRA KONSEKVENSER:

- BEGREPPET 'SÄRSKILT SEKTORANSVAR' ERSÄTTTS AV 'MILJÖANSVAR' (ANALOGT MED 'JÄMSTÄLLDHETSANSVAR' OSV)
- MILJÖANSVARET SER OLIKA UT FÖR OLIKA MYNDIGHETER, FRAMGÅR AV REGLERINGSBREVEN
- BEGREPPET 'SEKTORMYNDIGHET' KAN UTGÅ
- FRÅGAN OM NATURVÅRDSVERKETS SEKTORANSVAR FÖRSVINNAR: VERKETS MILJÖANSVAR FRAMGÅR AV REGLERINGSBREVET

8

VAD ÄR 'HÅLLBAR UTVECKLING'?

- ETT POLITISKT, INTE ETT OPERATIVT BEGREPP
- OKLAR INNEBÖRD: ANTROPOCENTRISKT ("KOMMANDE GENERATIONERS BEHOV" ELLER EKOCENTRISKT ("RESILIENS"))
- OKLART OM EN SÅDAN UTVECKLING ÄR MÖJLIG (JFR. RESURSEFFEKTIVITETS-UTREDNINGEN M.FL.)
- SLUTSATS: MYNDIGHETERNA BÖR HÅLLA SIG TILL MILJÖMÅLEN

9

DET SÄRSKILDA SEKTORANSVARET FÖR EKOLOGISKT HÅLLBAR UTVECKLING

blir

MYNDIGHETERNAS ANSVAR FÖR MILJÖMÅLEN

10

Oh-presentation till kapitel 4.

Naturvårdsverket, Mikael Johannesson

Ansvar enligt instruktioner och 2002 års regleringsbrev

Ansvar för "ekologiskt hållbar/uthållig" utveckling/samhälle etc	Ansvar för hållbar utveckling formulerat annorlunda	Ansvar för att ta miljöhänsyn etc	Inget formellt ansvar
Försvarsmakten	Boverket	Banverket	Arbetsmiljöverket
Jordbruksverket	Konsumentverket	Fiskeriverket	Arbetsmarknadsverket
Kommerskollegium	Riksantikvarieämbetet	Kemikalieinspektionen	Riksförsäkringsverket
Naturvårdsverket	SIDA	Luftfartsverket	Socialstyrelsen
NUTEK	Sjöfartsverket	Räddningsverket	
Statens energimyndighet	Skolverket	Skogsstyrelsen	
	SGU	Vägverket	

Naturvårdsverkets roll

- Naturvårdsverket ska vara pådrivande, samlande, samordnande och vägledande gentemot myndigheterna med ett särskilt ansvar för miljö och/eller ett särskilt ansvar för ekologiskt hållbar utveckling.

Naturvårdsverket ska i vissa fall också ha en stödjande roll. Vid behov ska Naturvårdsverket dessutom följa upp/utvärdera arbetet med det särskilda sektorsansvaret.

Naturvårdsverkets roll forts...

- Naturvårdsverkets roll kommer att variera mellan de olika myndigheterna beroende på de ansvar och uppgifter som ålagts respektive myndighet samt de avtal som finns mellan Naturvårdsverket och dessa myndigheter.

Uppdraget till myndigheterna varierar beträffande:

- Vad det omfattar.
- Vem det ska redovisas för.
- När det ska redovisas.

Nytt regeringsuppdrag

De mest omfattande redovisningarna ska innehålla:

- Sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till de nationella miljö kvalitetsmålen.
- Hur myndigheten arbetar för att minska sektorns miljöpåverkan.
- Eventuella problem samt ge förslag till vidareutveckling och eventuella behov av förtydligande av sektorsansvaret.

Nytt regeringsuppdrag

Mest omfattande redovisningarna forts...

- Hur arbetet med sektorsansvar för miljön, arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen och miljölednings-system integreras samt föreslå eventuell förbättring av integrering.
- Integrering skall bli gälla aktiviteter såsom utvecklande av mål och handlingsplaner, samarbete med andra aktörer, information samt redovisning, uppföljning och revidering.

Nytt regeringsuppdrag - Naturvårdsverket

- "Naturvårdsverket skall stödja myndigheternas arbete med särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet.
- Naturvårdsverket skall sammanställa och analysera myndigheternas redovisningar.
- I uppdraget ingår att analysera och lyfta fram förslag till vidareutveckling och eventuella behov av förtydligande av sektorsansvaret.
- Uppdraget skall redovisas senast den 29 februari 2004."

Oh-presentation till kapitel 5.

Försvarmakten, Rebecca Ingmarsdotter

Försvarssektorn och FM sektorsansvar



Försvarssektorn

- FOI, FRA, FHS, FMV, FORTV, FM
- Sektorsredovisningen september 1999
 - » Utgått från 11 av 15 miljökvalitetsmålen
- Årlig rapportering i samband med årsredovisningen
- Miljödelegationen bildades januari 2002

Nationellt miljö kvalitetsmål	Försvarsektorns mål	FM delmål till 2005
Bara naturlig försurning	Utsläpp av svaveloxider minskas med 63%	Utsläpp av svaveloxider minskas med 50%
Ingen övergödning	Minskad kvävebelastning från urea med 85%	Minska kvävebelastningen från användning av urea med 60%
Frisk Luft	Minska utsläppen av NOx med 43% Minska utsläppen av kolväten med 63%	Minska utsläppen av NOx med 40%
Begränsad klimat påverkan	Minskning av koldioxid utsläppen från fossila bränslen med 63%	Minskning av koldioxidutsläpp från fossila bränslen med 60%

Miljödelegationen

Miljödelegation

Arbetsgrupp

- **FM som sektorsansvarig myndighet har ordförande rollen, C GRO ordförande**
- **Två möten per år, januari samt september**
- **Besluta om årlig sektorsredovisning**
- **Ge inriktningar om förändringar i mål och åtgärder**
- **Fastställa förslag till förändringar i mål och åtgärder**

Arbete under 2003/2004

- Fokus på två områden, Fossila bränslen samt utbildning
- Uppdatera mål, åtgärder etc.
- Nyckeltal för jämförelse inom sektorn
- Arrangera seminarium

Uppdrag för år 2003 i RB

- Fortsätta och fördjupa arbetet med sektorsansvaret
- Påbörja arbetet för utveckling av miljöindikatorer inom sektorn
- Senast 1/6 2003 redovisa det fortsatta arbetet med sektorsansvaret i en rapport till FÖ och NV, miljöpåverkan, medverkande myndigheter, problem och samordning samt framtida förslag skall redovisas.
- Nedbrytning av målsättningarna i samnordiska Agenda 21 för Försvarssektorn till konkretiserade mål kopplade till av Riksdagen beslutade miljö kvalitetsmål

Myndigheternas sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling

Rapport från ett seminarium 21 januari 2003 Med bakgrund och reflexioner

Sektorsansvaret för miljö har utgjort en del av grunden för det miljöpolitiska arbetet som bedrivits under det senaste decenniet. År 1998 gav regeringen 24 myndigheter ett särskilt ansvar att arbeta med ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor.

Naturvårdsverket är en av de myndigheterna. I kraft av att vara central förvaltningsmyndighet på miljöområdet har Naturvårdsverket dessutom ett ansvar att bland annat verka pådrivande och stödjande gentemot de övriga myndigheterna.

Rapporten innehåller redovisningar av presentationer och diskussioner från det seminarium om det särskilda sektorsansvaret som arrangerades på Naturvårdsverket den 21 januari 2003. Den innehåller dessutom en del bakgrundmaterial och några avslutande reflexioner. Rapporten vänder sig främst till de personer på berörda myndigheter som arbetar med myndighetens sektorsansvar, till dessa myndigheters kontaktpersoner på departementen, till Miljömålsrådet samt till de personer på Naturvårdsverket som har ett kontaktansvar gentemot de myndigheter som är berörda av det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbarhet. Rapporten har tagits fram i projektet om det särskilda sektorsansvaret som bedrivits vid Naturvårdsverket under 2002/2003.