



# Implementering av klimatlag (2017:720) i regeringens myndighetsstyrning på transportområdet



**Implementering av klimatlag  
(2017:720) i regeringens  
myndighetsstyrning inom  
transportområdet**

**Trafikanalys**

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Publiceringsdatum: 2018-01-17

# Förord

Riksdagen har den 15 juni 2017 bifallit förslagen i regeringens proposition *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*<sup>1</sup>. Uppdraget att analysera hur den nya klimatlagen (2017:720) skulle kunna implementeras i regeringens myndighetsstyrning på transportområdet är ett praktikantprojekt vid Trafikanalys.

Resultaten baseras främst på dokumentstudier och eget analysarbete som har genomförts av Katharina Berndt, praktikant på Trafikanalys. Pia Bergdahl har varit handledare, och Camilla Hållén och Krister Sandberg har ingått i en intern referensgrupp. Trafikverket och Transportstyrelsen har bidragit med skriftliga kommentarer om det befintliga klimatrappporteringsarbete som myndigheterna bidrar till. Oskar Larsson från Naturvårdsverket har som extern referent bidragit med synpunkter och förtydliganden.

Stockholm i januari 2018

Brita Saxton

Generaldirektör

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:146, Riksdagsskrivelse 2016/17:320, Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17:MJU24.



# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Centrala utgångspunkter</b> .....	<b>11</b>
2.1 Regeringens styrning av myndigheter.....	11
2.2 Om mål- och resultatstyrning .....	12
2.3 Ett tvärsektorielt perspektiv .....	12
<b>3 Befintliga processer för uppföljning och planering</b> .....	<b>15</b>
3.1 Klimatrapportering till FN och EU.....	15
3.2 Uppföljning av miljö kvalitetsmålen .....	15
3.3 Uppföljningen av de transportpolitiska målen .....	18
3.4 Regeringens klimatpolitiska redovisning till riksdagen .....	18
3.5 Klimatpolitiska kontrollstationer.....	19
<b>4 Transportmyndigheternas bidrag i olika klimatredovisningsprocesser</b> .....	<b>21</b>
4.1 Rapportering till FN och EU .....	21
4.2 Uppföljning av miljö kvalitetsmålet <i>Begränsad klimatpåverkan</i> i den transportpolitiska måluppföljningen .....	21
4.3 Uppföljning och utvärdering inom miljömålssystemet .....	22
4.4 Sammanfattningsvis om transportmyndigheternas klimatredovisningsarbete .....	23
<b>5 Det nya planerings- och uppföljningssystemet</b> .....	<b>25</b>
5.1 Klimatredovisningen i budgetpropositionen .....	25
5.2 Den klimatpolitiska handlingsplanen.....	25
5.3 Miljömålsberedningens förslag på praktiskt genomförande.....	26
<b>6 Analys av de gamla och de nya planerings- och uppföljningssystemen</b> .....	<b>29</b>
6.1 Ett bredare analysperspektiv och integrering av klimatfrågan i övriga politikområden .....	29
6.2 Myndigheter är centrala aktörer men deras klimatuppdrag är än så länge oklara	31
6.3 Styrmedelsanalyser behöver utvecklas.....	31

<b>7</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>33</b>
7.1	Lagen styr i första hand regeringen och Regeringskansliet.....	33
7.2	Styrningen av transportmyndigheterna behöver inte ändras avseende den årliga klimatredovisningen .....	33
7.3	Klimathandlingsplanen ställer krav på anpassade underlag.....	34
	<b>Källförteckning .....</b>	<b>37</b>



# Sammanfattning

I denna promemoria analyserar Trafikanalys hur regeringen skulle kunna implementera den nya klimatlagen (2017:720) i myndighetsstyrningen på transportområdet.

Riksdagen har den 15 juni 2017 bifallit förslagen i regeringens proposition *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. Klimatlagen är den lagreglerade delen av det klimatpolitiska ramverket, som dessutom innehåller de siffersatta mål riksdagen har beslutat om, och som klimatlagen hänvisar till, samt ett klimatpolitiskt råd som oberoende ska granska regeringens klimatpolitik.

Klimatlagen innehåller grundläggande bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete. Vidare reglerar lagen ett planerings- och uppföljningssystem, som innebär att regeringen årligen ska ta fram en klimatredovisning i budgetpropositionen och vart fjärde år en klimatpolitisk handlingsplan som presenteras för riksdagen. Det klimatpolitiska ramverket bygger på och kompletterar det nuvarande miljömålssystemet som består av ett övergripande *generationsmål* och sexton *miljökvalitetsmål* och utgör grunden för den nationella miljöpolitiken idag. Det betyder att klimatlagen kommer att implementeras inom en redan befintlig struktur för miljöarbete.

I promemorian har vi därför genomfört en kartläggning av de befintliga planerings- och uppföljningsprocesserna för klimatarbetet som transportmyndigheterna är involverade i. Trafikanalys kan konstatera att det befintliga klimatarbetet kännetecknas av utvecklade strukturer för *uppföljning*. Transportmyndigheterna deltar idag i tre olika klimatredovisningsprocesser: Inom ramen för miljömålssystemet, rapporteringen till FN och EU och måluppföljningen av de transportpolitiska målen. Regeringen gör dessutom på regelbunden basis egna uppföljningar och bedömningar av möjligheten att nå klimatmålen. Befintliga processer för *planeringen* av klimatarbetet har däremot inte varit lika formellt utvecklade hittills.

Utifrån kartläggningen kan Trafikanalys konstatera att nödvändiga uppgifter och underlag för den redovisning som klimatlagen kräver i stort sett redan finns tillgängliga idag. Befintliga uppföljningsprodukter, såsom uppföljningen och utvärderingen av miljökvalitetsmålen i miljömålssystemet och den nya klimatredovisningen i budgetpropositionen respektive klimathandlingsplanen, sammanfaller i tid och överlappar varandra innehållsmässigt.

Den största skillnaden mellan det nya och det gamla planerings- och uppföljningssystemet är den långsiktighet och stabilitet som det klimatpolitiska ramverket medför, både för regeringen och myndigheter. Dessutom tillkommer strävan att tillämpa ett bredare perspektiv i utvärderingsarbetet. Både den årliga klimatredovisningen i budgetpropositionen och den klimatpolitiska handlingsplanen syftar till att utveckla arbetet med att göra *sammanvägda* bedömningar av regeringens samlade klimatpolitik inom alla utgiftsområden i relation till klimatmålen. Det kan enligt Trafikanalys tolkas som att flera departement och myndigheter framöver behöver ta hänsyn till och integrera klimatfrågan i sin kärnverksamhet.

Trafikanalys konstaterar vidare att myndigheter är viktiga aktörer i regeringens arbete att säkerställa att klimatlagen efterföljs. Dock innehåller lagen inga konkreta angivelser om statliga myndigheters roll för att bidra till det nya planerings- och uppföljningssystemet. Lagen förtydligar exempelvis inte vad det är för underlag som kommer att krävas till det nya planerings- och uppföljningssystemet, i vilken omfattning eller med vilket innehåll.

Vidare kan vi konstatera att inte alla transportmyndigheter berörs lika mycket av det nya planerings- och uppföljningssystemet.

Trafikanalys bedömning är att klimatlagen först och främst styr regeringens klimatarbete, men att en viss myndighetsstyrning kommer att krävas i syfte att implementera det nya planerings- och uppföljningssystemet inom transportområdet. Klimathandlingsplanen är en ny produkt och kommer sannolikt ställa krav på anpassat underlag från transportmyndigheterna. Regeringen bör styra myndigheterna dels för att få in underlagen överhuvudtaget och dels för att få rätt innehåll i underlagen. Med utgångspunkt i en diskussion om olika styrningsåtgärders för- och nackdelar förutser vi instruktionsändringar i Trafikverkets, Transportstyrelsens, Trafikanalys och Sjöfartsverkets fall som avser att komplettera befintliga redovisningskrav. Fördelen med en instruktionsändring är bland annat att myndigheter generellt får mer långsiktiga planeringsförutsättningar vilket skulle rimma väl med den långsiktighet som eftersträvas i det klimatpolitiska ramverket.

# 1 Inledning

Riksdagen har den 15 juni 2017 bifallit förslagen i regeringens proposition *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.<sup>2</sup> Ramverket baseras på en överenskommelse inom den parlamentariska Miljömålsberedningen.<sup>3</sup> Enligt regeringen är ramverket den viktigaste klimatreformen i svensk historia och syftet är att skapa ordning och reda i klimatpolitiken<sup>4</sup> och en central del i arbetet för att Sverige ska leva upp till Parisavtalet<sup>5</sup>. Det klimatpolitiska ramverket består av tre delar: en klimatlag, ett antal klimatmål och ett klimatpolitiskt råd.

Delar av det klimatpolitiska ramverket lagregleras genom den nya klimatlagen<sup>6</sup>. Lagen träder i kraft 1 januari 2018. Den innehåller grundläggande bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete. Vidare reglerar lagen ett planerings- och uppföljningssystem, som innebär att regeringen följer utsläppsutvecklingen, utarbetar handlingsplaner och redovisar sitt arbete för riksdagen. Inom ramen för det nya planerings- och uppföljningssystemet ska regeringen årligen ta fram en klimatredevisning i budgetpropositionen och vart fjärde år en klimatpolitisk handlingsplan. Klimatlagen är en *processreglering*, som till skillnad från en *målreglering*<sup>7</sup> som föreskriver *vad* som ska uppnås, föreskriver *hur* regeringens klimatarbete ska bedrivas.<sup>8</sup>

Det klimatpolitiska ramverket bygger på det nuvarande nationella miljömålssystemet<sup>9</sup>, och kompletterar detta i vissa delar. Det betyder att klimatlagen och det nya planerings- och uppföljningssystemet kommer att implementeras inom en redan befintlig struktur för miljömålsarbete och redovisning.

OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) och Riksrevisionen har tidigare konstaterat att det svenska klimatarbetet brister i styrning och uppföljning och är otydligt gällande mål och prioriteringar i relation till andra samhällsmål, vilket påverkat måloppfyllelsen negativt.<sup>10</sup> Båda drar slutsatsen att det bland annat krävs en bättre samordning mellan sektorer och myndigheter och en samlad och transparent uppföljning på grund av klimatfrågans komplexitet. Miljömålsberedningen anger att det nuvarande klimatpolitiska arbetet behöver förstärkas med ytterligare mål och strukturerade arbetsformer för att åtgärda bristerna.<sup>11</sup>

Klimatlagen syftar till att reglera formen, regelbundenheten och till viss del innehållet i regeringens klimatplanerings- och rapporteringsarbete. Regeringen bedömer att klimatlagen

---

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>3</sup> SOU 2016:21.

<sup>4</sup> Regeringen (2017b).

<sup>5</sup> Det globala klimatavtalet från Paris trädde i kraft den 4 november 2016. Parisavtalet är liksom Kyotoprotokollet kopplat till klimatkonventionen, UNFCCC, som är ett internationellt avtal under FN. Kärnan i Parisavtalet är att minska utsläppen av växthusgaser, samt att stödja de som drabbas av klimatförändringarnas effekter. Källa: Naturvårdsverket.

<sup>6</sup> Klimatlag (2017:720).

<sup>7</sup> Den brittiska Climate Change Act från 2008 är ett exempel på en målreglering på klimatområdet.

<sup>8</sup> Matti (2016).

<sup>9</sup> Riksdagen beslutade den 28 april 1999 att det skulle finnas femton nationella miljökvalitetsmål för Sverige. I november 2005 antogs ett sextonde miljökvalitetsmål om biologisk mångfald. Arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och det övergripande s.k. generationsmålet utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Miljökvalitetsmålen med preciseringar ska ge en långsiktig målbild för miljöarbetet och fungerar som vägledning för hela samhällets miljöarbete, såväl myndigheters, länsstyrelser, kommuners som näringslivets och andra aktörers. Källa: Naturvårdsverket.

<sup>10</sup> OECD (2014), Riksrevisionen (2013).

<sup>11</sup> SOU 2016:21.

kan bidra till ökad tydlighet, kontinuitet och långsiktighet i klimatpolitiken.<sup>12</sup> Ett uttalat syfte med handlingsplanerna är dessutom att förbättra kvaliteten i olika beslutsunderlag som regeringen lämnar till riksdagen.<sup>13</sup>

Än så länge är det oklart hur klimatlagen ska tolkas och hur regeringen kan och avser implementera klimatlagen, till exempel i sitt arbete med att styra myndigheterna. Lagen kritiseras bland annat för att vara för allmänt hållen.<sup>14</sup> Den är formulerad på ett övergripande sätt och innehåller inga angivelser om vad som ska göras i sak.

I författningskommentaren till propositionen *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* anger regeringen att innebörden av att lagen riktar sig till regeringen är att det är regeringen som kollektiv (och ytterst statsministern) som är ansvarig för att se till att lagen efterföljs. Det anges vidare att Regeringskansliet och de statliga förvaltningsmyndigheterna är centrala aktörer i regeringens arbete för att säkerställa detta.

Syftet med denna promemoria är att beskriva och analysera hur implementeringen av den nya klimatlagen i regeringens styrning av transportmyndigheterna skulle kunna se ut. Det ska ske med beaktande av de transportpolitiska målen<sup>15</sup> och det redan befintliga arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och den därtill kopplade redovisningen inom transportområdet.

Syftet kan brytas ned till följande frågor:

- Vilken myndighetsstyrning bör regeringen utöva för att implementera det nya planerings- och uppföljningssystemet inom transportområdet?
- På vilket sätt skulle transportmyndigheterna kunna involveras i arbetet med det nya planerings- och uppföljningssystemet?

Den del av klimatlagen som omfattas av det här arbetet är det nya planerings- och uppföljningssystemet. Myndigheter som har varit aktuella att beakta är Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys och Sjöfartsverket.

---

<sup>12</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>13</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>14</sup> Lagrådet (2017).

<sup>15</sup> De transportpolitiska mål som gäller idag presenterades i propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93) och beslutades i och med riksdagsskrivelse 2008/09:257. Målen består av ett övergripande mål och ett funktionsmål samt ett hänsynsmål. I samband med att begreppen inom målen för miljöpolitiken ändrades genomfördes en ändring av hänsynsmålets lydelse, och av formuleringen av en av preciseringarna under hänsynsmålet, men i övrigt ligger målstruktur och preciseringar fast sedan 2009.

## 2 Centrala utgångspunkter

### 2.1 Regeringens styrning av myndigheter

Myndigheternas verksamhet regleras av grundlagens krav på den offentliga förvaltningen samt av flera övriga författningar, bland annat förvaltningslagen och myndighetsförordningen.<sup>16</sup>

Regeringen har olika styrmedel och strategier till sitt förfogande för att styra myndigheterna. Genom *organisering* skapar regeringen den övergripande institutionella ramen för förvaltningsarbetet. Är denna ram på plats kan justeringar ske kontinuerligt genom den löpande styrningen, exempelvis genom förändringar i instruktioner, regleringsbrev och genom särskilda uppdrag.<sup>17</sup>

Myndighetens *instruktion* är det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna och det dokument där myndighetens huvudsakliga uppdrag, ledningsform och andra specifika förhållanden formuleras. I de årliga *regleringsbreven* anger regeringen de finansiella förutsättningarna för olika verksamheter samt i förekommande fall tillkommande mål, krav på återrapportering och uppdrag. Regeringen beslutar ibland även om *särskilda uppdrag* till myndigheter vid sidan av regleringsbreven.

Utöver detta styr regeringen bland annat genom den formaliserade myndighetsdialogen, informella styrmedel (dialoger och kontakter), utnämningar, ekonomiska styrmedel, reglering och kontroll.<sup>18</sup>

#### Styrningen ska kännetecknas av tillit

Den svenska förvaltningsmodellen kännetecknas, enligt regeringens proposition, traditionellt av en stor tillit mellan regering och förvaltning och en förhållandevis fristående förvaltningsapparat med ett långtgående delegerat ansvar till de statliga myndigheterna. Regeringens uttalade ambition är att denna traditionella modell ska värnas och att styrningen ska grundas på tillit och förtroende.<sup>19</sup> Regeringen har initierat en tillitsreform för att utveckla styrningen mot att bli mindre detaljstyrande och mer tillitsbaserad, med en bättre balans mellan behovet av kontroll och uppföljning å ena sidan och myndigheternas självständighet å andra sidan.

Inom ramen för tillitsreformen har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv. I slutrapporten<sup>20</sup> konstaterar Statskontoret att en tillitsbaserad styrning i huvudsak består av två komponenter. Dels en styrning som ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten, dels en uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras.

<sup>16</sup> Förvaltningslag (1986:223), Myndighetsförordning (2007:515).

<sup>17</sup> Pierre och Sundström (red) (2009).

<sup>18</sup> Statskontoret (2013).

<sup>19</sup> Prop. 2017/18:1.

<sup>20</sup> Statskontoret (2016).

## 2.2 Om mål- och resultatstyrning

Den dominerande styrmodellen i Sverige är mål- och resultatstyrningen. Det finns många aspekter att beakta vid användning av mål- och resultatstyrning. I detta avsnitt redogörs för centrala aspekter som är relevanta i ljuset av implementeringen av det nya planerings- och uppföljningssystemet i myndighetsstyrningen.

Styrmodellens grundtanke är att regeringen styr myndigheternas verksamhet genom att sätta mål och följa upp resultat, medan förvaltningen är relativt fri i att formulera vägen fram till målen.<sup>21</sup> Enligt forskningen om mål- och resultatstyrningen härleds styrmodellens attraktivitet ur idén att det skapas en mer transparent förvaltningsverksamhet där det ges bättre möjligheter att kontrollera förvaltningen men också att, baserat på redovisningsunderlagen, ompröva och justera politiken och dess styrning.<sup>22</sup>

En övergripande slutsats som forskningen om mål- och resultatstyrningen drar är att det vid utformningen av mål gäller att balansera önskat politiskt signalvärde mot önskad styrkraft. Forskningen påpekar att fler mål, exempelvis i syfte att återspegla en komplex verksamhet, inte ger starkare, utan svagare styrning. Detta *kontraintuitiva samband* brukar kallas för *detaljeringsparadoxen*. Varje nytt mål som adderas minskar styrkraften hos de redan befintliga målen.<sup>23</sup>

Uppföljning och utvärdering är fasta beståndsdelar i mål- och resultatstyrningsmodellen. Ur ett övergripande perspektiv är uppföljning och utvärdering idag ett viktigt led i den parlamentariska styrningskedjan för att säkerställa demokratisk legitimitet.

## 2.3 Ett tvärsektorielt perspektiv

Miljöpolitik, och särskilt klimatpolitik, betraktas som ett tvärsektorielt politikområde vilket innebär att det är en fråga som involverar flera olika politikområden. Det betyder att flera olika politikområden behöver verka för att målen i det tvärsektorIELLA området ska nås.<sup>24</sup>

### **TvärsektorIELLA frågor konkurrerar med kärnverksamheten**

TvärsektorIELLA frågor konkurrerar ofta med kärnverksamheten i de politikområden där frågorna ska integreras.<sup>25</sup> Departement som är ansvariga för en viss tvärsektorIELL fråga och berörda fackdepartement kan ha olika syn på ambitionsnivån och hur olika frågor ska prioriteras. För de fackdepartement som berörs av en tvärsektorIELL fråga kan det ligga nära till hands att prioritera de egna myndigheternas kärnverksamheter.

### **TvärsektorIELLA frågor innebär särskilda styrningsutmaningar**

Det är inte bara möjligheten att nå målen i ett tvärsektorIELL politikområde som är avhängigt av olika departements och myndigheters verksamheter. Även kunskapen om hur mål på det tvärsektorIELLA området påverkar andra politikområden, och hur styrningen i syfte att nå det

---

<sup>21</sup> Hertting (2008).

<sup>22</sup> Lindgren (2008), SOU 2007:75.

<sup>23</sup> Trafikanalys (2017a).

<sup>24</sup> Statskontoret (2006). Begrepp som också används med samma betydelse är *horisontella* eller *sektorsövergripande* frågor.

<sup>25</sup> Pierre och Sundström (red) (2009).

tvärsektoriella målet påverkar en myndighets övriga verksamhet, är uppdelad på flera departement. Exempelvis har Miljö- och energidepartementet ansvaret för att samordna klimatpolitiken och kan i det arbetet vilja involvera myndigheter som lyder under andra departement, exempelvis Trafikverket. Det är dock troligt att Näringsdepartementet har bättre kunskap om vilka effekter ett tvärsektoriellt uppdrag kan ha på Trafikverkets övriga verksamhet än något annat departement.

Uppföljningen av tvärsektoriella frågor sker ofta parallellt med regeringens reguljära resultatuppföljning av myndigheters verksamhet. Tvärsektoriella frågor ställer således också krav på Regeringskansliets förmåga att prioritera mellan och samordna olika tvärsektoriella perspektiv och information från flera uppföljningssystem.

Detta utgör en grundläggande problematik i den tvärsektoriella styrningen, och ställer utökade krav på bland annat regeringens myndighetsstyrning och Regeringskansliets samordningskapacitet.

## Styrning av tvärsektoriella frågor

Statskontoret har identifierat fyra olika modeller för styrning av tvärsektoriella frågor.<sup>26</sup> Två av modellerna är särskilt relevanta för styrningen inom miljöområdet. Det är dels *Styrning genom departementets egen eller egna myndighet(er)*, dels *Styrning genom andra departement*.

*Styrning genom departementets egen eller egna myndighet(er)*: Ett praktiskt exempel på denna modell är Naturvårdsverket, som sorterar under Miljö- och energidepartementet. Naturvårdsverket har ett sektorsövergripande och samordnande ansvar inom miljöområdet. Det anses vara en fördel för den tvärsektoriella styrningen på området. En sådan myndighet har enligt Statskontoret ofta förutsättningar och resurser att omvandla de visionära målen till praktisk verksamhet.

En nackdel med att styra tvärsektoriellt genom en sektorsansvarig myndighet är att myndigheter inte har mandat att styra över varandra. Därför finns det en risk att styrningen inte ges samma prioritet hos de mottagande myndigheterna som om den hade kommit direkt från regeringen. I stället får myndigheten påverka andra myndigheter exempelvis genom att driva på, stödja och samverka som i Naturvårdsverkets fall, som enligt sin instruktion har en *vägledande* roll gentemot andra myndigheter i miljömålssystemet.

*Styrning genom andra departement*: Regeringen har gett tjugosex nationella myndigheter uppdrag i deras instruktioner att bidra till att målen för miljöpolitiken nås. Merparten av dessa myndigheter lyder inte under miljödepartementet utan under andra fackdepartement. Miljödepartementet försöker i huvudsak påverka dessa genom att arbeta mot ansvariga fackdepartement. Ambitionen är att så tidigt som möjligt integrera den tvärsektoriella frågan i den ordinarie styrningen. Enligt Statskontoret ökar möjligheten att den aktuella myndigheten kommer att uppfatta frågan som viktig om tvärsektoriella frågor styrs genom fackdepartementets ordinarie styrning.<sup>27</sup>

## Tvärsektoriella frågor ökar behovet av samverkan

Tvärsektoriella frågor ställer ökade krav på myndigheter att samverka och samråda i syfte att söka gemensamma lösningar. Att samarbeta kring tvärsektoriella frågor är inte alltid helt enkelt då myndigheter kan ha helt olika utgångspunkter för samverkan.

---

<sup>26</sup> Statskontoret (2014). De två andra modellerna är *Styrning av andra departements myndigheter* och *Styrning utan myndigheter*.

<sup>27</sup> Statskontoret (2014).

Tväarsektoriell samverkan försvåras av den i mål- och resultatstyrningen inbyggda risken för *suboptimering*.<sup>28</sup> Det innebär att myndigheter lägger stor vikt vid sina egna resultat men inte tar i beaktande på vilket sätt andra myndigheters ansvarsområden påverkas, eller hur det egna arbetet också kan gagna helheten.<sup>29</sup>

Det är exempelvis relevant för myndigheters motivation att samarbeta om de själva har identifierat ett behov och tagit initiativet till att samverka kring en fråga eller om myndigheter samverkar som följd av ett regeringsuppdrag. Myndigheters motivation kan också påverkas av hur nära den tvärasektoriella frågan ligger den egna verksamheten och hur mycket man själv kan "få ut" av att samverka.

Samverkan underlättas om det finns en gemensam kunskapsbas, värderingar och arbetssätt. Annars riskerar samverkansparterna att "prata förbi" varandra. Det underlättar också om myndigheterna har en likadan tolkning av de politiska mål som ska uppnås då det sällan är fallet att någon av de samverkande myndigheterna har ett tolkningsföreträdare och kan bestämma över de andra myndigheterna. Slutligen underlättar tydliga ansvarsförhållanden och finansiella ramar roll- och arbetsfördelningen mellan samverkande myndigheter.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Suboptimering innebär att exempelvis processerna för en enskild avdelnings verksamhet optimeras, utan att samtidigt ta hänsyn till om denna effektivisering bidrar till att optimera måluppfyllelsen för organisationen som helhet - eller kanske ännu vidare än så, till exempel transportsystemet som helhet eller offentlig sektor som helhet (Alexius (2017).

<sup>29</sup> Statskontoret (2013).

<sup>30</sup> Statskontoret (2014).



## 3 Befintliga processer för uppföljning och planering

I det här kapitlet blir det tydligt att det befintliga klimatarbetet kännetecknas av utvecklade strukturer för *uppföljning*. Dock har befintliga processer för *planeringen* av klimatarbetet hittills inte varit lika omfattande och formellt utvecklade. Därför kommer detta kapitel i första hand redogöra för de befintliga uppföljningsprocesserna och inte för befintliga planeringsprocesser.

Transportmyndigheterna<sup>31</sup> deltar i tre olika klimatredovisningsprocesser:

- Sveriges klimatrapportering till FN och EU.
- Naturvårdsverkets uppföljning av miljö kvalitetsmålen, inklusive målet *Begränsad klimatpåverkan* och dess etappmål.
- Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen (där en av målpreciseringarna rör transportsektorns klimatpåverkan).

Regeringen gör dessutom på regelbunden basis egna uppföljningar och bedömningar av möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det sker årligen i budgetpropositionen (utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård), inom ramen för klimatpolitiska så kallade kontrollstationer och i form av särskilda skrivelser till riksdagen en gång per mandatperiod.

### 3.1 Klimatrapportering till FN och EU

Sveriges klimatrapportering till FN och EU är reglerad i den nationella klimatrapporteringsförordningen.<sup>32</sup> Utsläpputvecklingen följs upp genom regelbundna rapporter till FN:s klimatkonvention och för EU:s medlemsländer också till EU-kommissionen. Naturvårdsverket ansvarar för Sveriges internationella klimatrapportering.<sup>33</sup> Utsläppen som rapporteras till FN och EU är i normalfallet identiska. I det arbetet får Naturvårdsverket stöd av femton myndigheter som är angivna i klimatrapporteringsförordningen och som har ett uppdrag att delta i klimatrapporteringen till FN och EU.<sup>34</sup>

### 3.2 Uppföljning av miljö kvalitetsmålen

---

<sup>31</sup> Förutom Luftfartsverket.

<sup>32</sup> Klimatrapporteringsförordning (2014:1434).

<sup>33</sup> Klimatrapporteringsförordning (2014:1434).

<sup>34</sup> Dessa myndigheter är Försvarsmakten, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Sverige har sexton nationella, av riksdagen beslutade, miljö kvalitetsmål<sup>35</sup>. Dessa mål beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Ett av dessa miljö kvalitetsmål avser klimatet, och benämns *Begränsad klimatpåverkan*. Målformuleringen lyder:

*Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.*<sup>36</sup>

Till detta mål hör en målprecisering och ett antal etappmål (varav flera beslutades i samband med riksdagens antagande av det klimatpolitiska ramverket i juni 2017).

I propositionen *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*<sup>37</sup> anförde regeringen att miljö kvalitetsmålen är utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning inom miljöområdet. Miljö målssystemet ska ge struktur till en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete.<sup>38</sup>

Regeringen styr myndigheterna i miljö målssystemet i första hand genom myndigheternas instruktioner. Åtta myndigheter<sup>39</sup> har tilldelats ett instruktionsenligt ansvar för ett eller fler av de sexton miljö kvalitetsmålen. Dessa målsvariga myndigheter har också ett uppföljningsansvar för sina respektive mål. Myndigheterna ska samla data, redovisa målens uppfyllelse, föreslå kompletterande insatser och verka för att miljö målen nås. Totalt tjugosex myndigheter<sup>40</sup>, inklusive de åtta målsvariga myndigheterna, ingår idag i miljö målssystemet och har ett instruktionsenligt genomförandeansvar att inom sina respektive verksamhetsområden verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. De flesta av dessa myndigheter ska rapportera sitt miljöarbete till regeringen i årsredovisningarna<sup>41</sup> och bistå respektive målsvarig myndighet samt Naturvårdsverket, som har det övergripande samordningsansvaret, med underlag för uppföljning och utvärdering av miljöarbetet. Detta gäller bland annat för Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket (dock ej för övriga transportmyndigheter).

---

<sup>35</sup> Se [www.miljomal.se](http://www.miljomal.se)

<sup>36</sup> Naturvårdsverket (2017d, 2017-12-07).

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:145.

<sup>38</sup> SOU 2015:43.

<sup>39</sup> De målsvariga myndigheterna är Naturvårdsverket (ansvarar för 7 mål), Havs- och vattenmyndigheten (3 mål), Boverket (1 mål), Jordbruksverket (1 mål), Kemikalieinspektionen (1 mål), Skogsstyrelsen (1 mål), Strålsäkerhetsmyndigheten (1 mål) och Sveriges geologiska undersökning (1 mål).

<sup>40</sup> Utöver ovan: Energimyndigheten, Exportkreditnämnden, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Konsumentverket, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, Läke medelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skolverket, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regionala miljö myndigheter i arbetet med miljö målen. Styrning och klimatarbete på regional nivå är inte aktuell inom ramen för det här uppdraget varför länsstyrelsernas roll inte vidareutvecklas här.

<sup>41</sup> Myndigheter med ett instruktionsenligt ansvar i miljö målssystemet fick 2015 i uppdrag att analysera generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i förhållande till den egna verksamheten och att upprätta en plan med åtgärder för genomförandet av uppdraget. Genomförandet av planen ska redovisas i årsredovisningen under perioden 2016-2019. Av transportmyndigheterna redovisar Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Trafikverket i sina respektive årsredovisningar hur de verkar för att nå miljö målen. Regeringen (2015c).

## Naturvårdsverket ska samordna miljömålsarbetet

### *Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen*

Naturvårdsverket har ett instruktionsuppdrag att samordna och årligen redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat av arbetet med de svenska miljö kvalitetsmålen.<sup>42</sup> Den årliga uppföljningen är ett samarbete mellan Naturvårdsverket och de andra myndigheterna i miljömålssystemet. Naturvårdsverket ansvarar för den samlade rapporten.

Den årliga redovisningen ska innehålla en uppföljning av etappmålen i miljömålssystemet, en redovisning av de åtgärder som vidtagits för att nå målen samt en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljö kvalitetsmålen och det övergripande så kallade generationsmålet.<sup>43</sup>

### *Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen*

Vart fjärde år redovisar Naturvårdsverket till regeringen en så kallad *fördjupad utvärdering* av möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Det uppdraget är reglerat i instruktionen men Naturvårdsverket fick utöver det även ett särskilt regeringsuppdrag inför den senaste fördjupade utvärderingen.<sup>44</sup> År 2015 genomförde Naturvårdsverket den senaste fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen<sup>45</sup> – den fjärde sedan riksdagen beslutade om miljömålssystemet 1999.

Utvärderingen skulle enligt uppdragsbeskrivningen innehålla dels analyser för vart och ett av miljö kvalitetsmålen, dels en målövergripande analys. Naturvårdsverket fick i uppdrag att bland annat redogöra för förutsättningar och hinder för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, att beskriva hur miljöarbetet utvecklas samt att beskriva effekterna av de mest betydelsefulla styrmedlen och åtgärderna. Även internationella och EU-relaterade faktorer som påverkar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och Sveriges rådighet över dessa faktorer skulle omfattas av analysen. I uppdraget ingick också att lämna analyser av och förslag om vilka eventuella förändringar av insatser och styrmedel som behövs för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

### *Fördjupad utvärdering underlag till regeringens planering*

Den fördjupade utvärderingen är en del i en systematisk och regelbunden uppföljning av miljöpolitiken och miljö kvalitetsmålen. Det ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete. Den fördjupade utvärderingen ger dels underlag för regeringens politik och prioriteringar och dels för myndigheternas planering och utveckling av sina verksamheter. Naturvårdsverket lämnar också prioriterade förslag till insatser, i första hand riktade till regeringen.

---

<sup>42</sup> Förordning 2012:989.

<sup>43</sup> Miljömålssystemet utgörs av ett övergripande generationsmål, sexton miljö kvalitetsmål och tjuogoåta etappmål. Varje miljö kvalitetsmål har preciseringar som förtydligar målen och som används i det löpande uppföljningsarbetet av målen. Etappmålen i sin tur ska tydliggöra var insatser bör sättas in.

<sup>44</sup> Regeringen (2014a).

<sup>45</sup> Naturvårdsverket (2015).

### 3.3 Uppföljningen av de transportpolitiska målen

De centrala målen för transportmyndigheterna är (utöver förvaltningspolitiska mål) de transportpolitiska målen. Den transportpolitiska målstrukturen består av ett övergripande transportpolitiskt mål samt ett funktionsmål och ett hänsynsmål.

En av hänsynsmålets preciseringar anger att:

*Transportsektorn [ska] bidra[r] till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen.<sup>46</sup>*

Trafikanalys har enligt sin instruktion<sup>47</sup> i uppdrag att årligen redovisa en uppföljning av hur transportsystemet har utvecklats i förhållande till de transportpolitiska målen. Den årliga rapporten följer samma struktur som de transportpolitiska målen och uppföljningen omfattar hela transportområdet. Med andra ord ingår också en uppföljning av transportsektorns bidrag till miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Uppföljningen är bakåtblickande och utgår från läget i transportsystemet då målen fastställdes 2009, och jämför det med situationen under det senaste kalenderåret.

Trafikanalys måluppföljning utgör det viktigaste underlaget för att bedöma resultaten i förhållande till de politiska målen på transportområdet. I måluppföljningens klimatavsnitt redovisar Trafikanalys bland annat utvecklingen av de nationella utsläppen av växthusgaser från transporter och bedömer utvecklingen i förhållande till de klimatpolitiska etappmålen. Trafikanalys redovisar även transportsektorns energianvändning och andelen förnybar energi av den totala energianvändningen inom transportsektorn, samt styrmedel som har införts och som påverkar användningen av fossila bränslen inom transportområdet.

### 3.4 Regeringens klimatpolitiska redovisning till riksdagen

Regeringen redovisar varje år i budgetprocessen (utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård) en uppföljning av miljö kvalitetsmålen till riksdagen. Den redovisningen presenterar regeringen i budgetpropositionen. Redovisningen innehåller en samlad bedömning och översikt över tillståndet i miljön för samtliga miljö kvalitetsmål och en redovisning för varje enskilt miljö kvalitetsmål. Även en redovisning av de viktigaste genomförda och beslutade åtgärderna ingår i regeringens redovisning till riksdagen. Dessutom har regeringen infört en miljöbilaga till den ekonomiska vårpropositionen, som lämnas till riksdagen senast den 15 april varje år.<sup>48</sup> Bilagan visar regeringens arbete för att nå Sveriges miljö kvalitetsmål och är ett komplement till den fullständiga redovisningen i budgetpropositionen.

Regeringen har ambitionen att i slutet av varje mandatperiod redovisa till riksdagen vilka insatser som har gjorts i arbetet med miljö kvalitetsmålen. Särskilda skrivelser eller

---

<sup>46</sup> Trafikanalys (2017, 2017-11-28).

<sup>47</sup> Förordning (2010:186).

<sup>48</sup> Miljöbilagan ingår i vårpropositionen vartannat år från och med 2017.

propositioner i det sammanhanget har lämnats till riksdagen 2005, 2010 och 2014.<sup>49</sup> Regeringen har aviserat att nästa resultatskrivelse om miljömålssystemet kommer att överlämnas till riksdagen under våren 2018.<sup>50</sup>

### 3.5 Klimatpolitiska kontrollstationer

Regeringen har återkommande (år 2004, 2008 och 2015) genomfört särskilda klimatpolitiska kontrollstationer, vars resultat har lämnats till riksdagen.<sup>51</sup>

Inför den senaste kontrollstationen för de klimat- och energipolitiska målen fick Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2013 gemensamt i uppdrag att utarbeta underlag till kontrollstationen. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) fick i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Energimyndigheten ta fram underlag om det klimatvetenskapliga kunskapsläget.<sup>52, 53</sup>

Det framgår ur uppdragstexten till Naturvårdsverket och Energimyndigheten att underlaget skulle innehålla utsläppsprognoser samt styrmedelsutvärderingar med särskilt fokus på befintliga styrmedels kostnader, effekter på utsläpp, fördelningseffekter samt konsekvenser för andra samhällsmål. Vidare skulle myndigheterna enligt uppdraget ta fram en analys om möjligheten att nå de av riksdagen beslutade klimat- och energipolitiska målen med befintliga styrmedel, en analys av hur styrmedel kan justeras om det bedöms att målen inte nås med befintliga styrmedel samt förslag för justerade styrmedel. I uppdraget ingick också att ta fram samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvensanalyser i samråd med Konjunkturinstitutet.<sup>54</sup>

Regeringen genomför kontrollstationerna i syfte att analysera utvecklingen i förhållande till klimatmålen, liksom att analysera kunskapsläget om klimätförändringarna. Baserat på underlagen som Naturvårdsverket, Energimyndigheten och SMHI tog fram redogjorde regeringen för de klimatpolitiska målen och klimatpolitikens inriktning, genomförda insatser och nya planerade insatser, kunskapsläget om klimätförändringar, trender och prognoser för Sveriges utsläpp av växthusgaser samt en bedömning av måluppfyllelsen.

---

<sup>49</sup> Senaste skrivelse till riksdagen: Regeringen (2014).

<sup>50</sup> Prop. 2017/18:1.

<sup>51</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>52</sup> Regeringen (2013a) och Regeringen (2013b).

<sup>53</sup> Naturvårdsverket och Energimyndigheten redovisade uppdraget 2014: Statens energimyndighet, Naturvårdsverket (2014).



## 4 Transportmyndigheternas bidrag i olika klimatredovisningsprocesser

### 4.1 Rapportering till FN och EU

Bland transportmyndigheterna har Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys ett uppdrag att delta i Sveriges klimatrapporteringsarbete inom ramen för klimatrapporteringsförordningen. Transportstyrelsen och Trafikverket lämnar underlag avseende luftfart och sjöfart respektive järnväg och vägtrafik till Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Trafikanalys har en granskande roll och uppdraget att för transportsektorn utföra kvalitetsgranskningar av de prognoser som har tagits fram enligt klimatrapporteringsförordningen.

Transportstyrelsen lämnar beräkningar av luftfartens utsläpp av olika ämnen, förbrukad mängd motorbränsle och energianvändning, trafikprognoser och information om styrmedel. Transportstyrelsen granskar också den informationen om politiska strategier och åtgärder som Naturvårdsverket sammanställer avseende Transportstyrelsens verksamhet. För sjöfarten lämnar Transportstyrelsen emissionsfaktorer för det föregående året.

Trafikverket lämnar emissionsfaktorer, uppgifter om förbrukad mängd motorbränsle och utsläppsberäkningar för trafikering av järnvägsnät och vägtrafik. Trafikverket lämnar också information om styrmedel och utför granskning av information om politiska strategier och åtgärder.

Både Transportstyrelsen och Trafikverket bistår med kommentarer och synpunkter på Naturvårdsverkets analyser och texter, exempelvis beskrivningen av olika styrmedel och dess effekter.

### 4.2 Uppföljning av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* i den transportpolitiska måluppföljningen

Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Trafikverket har ett instruktionsenligt uppdrag att bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen.<sup>55</sup>

Uppföljningen av de transportpolitiska målen baseras till en del på underlag som sammanställs utifrån den statistik på transportområdet som Trafikanalys ansvarar för. Dessutom används underlag som redovisas för Trafikanalys av andra myndigheter med ansvar inom transportområdet.

---

<sup>55</sup> Förordning (2010:184), förordning (2010:186), förordning (2010:185).

I arbetet med den årliga uppföljningen av de transportpolitiska målen använder sig Trafikanalys av transportmyndigheternas årsredovisningar eller förhandskopior på dessa. Vidare används underlag som ingått i tidigare årsredovisningar och andra publikationer framtagna av transportmyndigheterna, som exempelvis Trafikverkets årliga miljörapport<sup>56</sup>. Trafikanalys använder även information som finns tillgänglig på respektive myndighets eller på Statistiska centralbyråns (SCB) hemsida.

Trafikanalys begär in en del underlag i samband med måluppföljningsarbetet. Från Transportstyrelsen inhämtar Trafikanalys exempelvis preliminära uppgifter om utsläpp från inrikes och utrikes luftfart och från Trafikverket inhämtas utsläppsdata från nyregistrerade personbilar. Trafikanalys inhämtar också underlag från miljömålsuppföljningen som samordnas av Naturvårdsverket och från Naturvårdsverkets preliminära emissionsdata för transportsektorn från klimatrapporteringen. Från Energimyndigheten inhämtas sammanställningar av transportsektorns energianvändning.<sup>57</sup>

## 4.3 Uppföljning och utvärdering inom miljömålssystemet

Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Trafikverket ska enligt sina respektive instruktioner i frågan om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs. Här ingår att bidra till Naturvårdsverkets uppföljning av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

I det årliga uppföljningsarbetet använder sig Naturvårdsverket av rapporter och annat underlag som har producerats av transportmyndigheterna. Arbetsgången är den att Naturvårdsverket i samband med den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen sammanställer underlagen och ber berörda myndigheter, i det här fallet Trafikverket och Transportstyrelsen, att komplettera underlagen med eventuella synpunkter utifrån respektive myndighets ansvarsområde. Både Transportstyrelsen och Trafikverket sammanställer underlag utifrån önskemål vid behov.

Sjöfartsverket är idag inte lika involverade i klimatredevisningsarbetet som Trafikverket och Transportstyrelsen och har inte uppdrag enligt klimatrapporteringsförordningen. Istället rapporterar Transportstyrelsen för sjöfart och luftfart i samband med Sveriges rapportering till FN och EU.

Regler och bestämmelser med syfte att skydda miljön och minska klimatskadliga utsläpp som gäller luftfarten och sjöfarten är i grunden internationella.<sup>58</sup> Regeringen agerar med stöd av främst Transportstyrelsen inom ramen för FN:s flygorgan (ICAO) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) för att globala styrmedel och strategier för utsläppsminskning och uppföljning ska komma på plats.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Trafikverket tar årligen fram en miljörapport som beskriver tillståndet i transportsystemet inom Trafikverkets prioriterade miljöområden samt vilka åtgärder Trafikverket genomfört. Trafikverket (2017).

<sup>57</sup> Energimyndigheten beräknar årligen andelen förnybar energi av den totala energianvändningen inom transportsektorn.

<sup>58</sup> Internationella flygtransporter och internationell sjöfart har historiskt inte inkluderats i det arbete som utförs av FN:s klimatkonvention utan hanteras av två separata FN-organ, International Civil Aviation Organization (ICAO) respektive International Maritime Organization (IMO). Internationell luftfart och sjöfart är inte inkluderade i det långsiktiga nationella klimatmålet till 2045 och omfattas inte heller av EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS.

<sup>59</sup> Prop. 2017/18:1.



## **4.4 Sammanfattningsvis om transportmyndigheternas klimatredovisningsarbete**

Transportmyndigheterna redovisar klimatuppgifter i flera olika dokument och processer varje år. Det betyder dock inte att myndigheterna tar fram och sammanställer nya underlag till varje process. Exempelvis innehåller uppföljningen av de transportpolitiska målen i stort sett samma uppgifter som Transportstyrelsen och Trafikverket senare under året redovisar i samband med klimatrapporteringen till FN och EU. Skillnaden är att Trafikanalys tar del av preliminära beräkningar som sedan justeras inför den slutgiltiga klimatrapporteringen, som blir klar med ett års fördröjning.

I regel tar myndigheterna löpande fram underlag, som till exempel statistik, rapporter och årsredovisningar, som sedan används i klimatredovisningsarbetet under året. Underlagen kan kompletteras eller justeras vid behov. Det förekommer också att myndigheterna sammanställer underlag utifrån specifika önskemål från Naturvårdsverket.



# 5 Det nya planerings- och uppföljningssystemet

## 5.1 Klimatredovisningen i budgetpropositionen

Som tidigare nämnts ska regeringen varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

Denna redovisning ska innehålla:

- En redovisning av utsläppsutvecklingen.
- En redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen.
- En bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Till skillnad från den redovisning som regeringen gör idag i samband med budgetpropositionen, där regeringen redovisar den politik som påverkar klimatet uppdelad på ett flertal utgiftsområden, är syftet med den nya årliga klimatredovisningen att den ska underlätta att göra en sammanvägd uppföljning och utvärdering av klimateffekterna på alla politikområden.<sup>60</sup>

## 5.2 Den klimatpolitiska handlingsplanen

Regeringen ska enligt klimatlagen ta fram en klimatpolitisk handlingsplan vart fjärde år. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter ordinarie val till riksdagen.

Lagen lägger fast att handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av:

1. Sveriges åtaganden inom EU och internationellt.
2. Historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen.
3. Prognosticerade utsläppsminskningar.
4. Utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar.
5. Planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla.

---

<sup>60</sup> Prop. 2016/17:146.

6. I vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås.
7. I vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheten att nå de nationella och globala klimatmålen.
8. Vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

Regeringen bedömer att regelbundna klimatpolitiska handlingsplaner kan bidra till att skapa kontinuitet och förutsägbarhet i det klimatpolitiska arbetet då varje regering redan i början av mandatperioden ska ta fram en ny eller revidera en befintlig plan för hur klimatmålen ska nås. Syftet med en klimatpolitisk handlingsplan bör enligt regeringen vara att säkerställa klimatpolitikens integrering i alla relevanta politikområden helt från början och att visa en sammantagen bild av hur regeringens politik bidrar till måluppfyllelsen.<sup>61</sup>

## 5.3 Miljömålsberedningens förslag på praktiskt genomförande

För både den årliga klimatredovisningen och klimathandlingsplanen har Miljömålsberedningen lämnat förslag för det praktiska genomförandet.<sup>62</sup>

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket varje år senast 30 mars redovisar en årlig uppföljning som är identisk med den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Regeringen sammanställer sedan den årliga klimatredovisningen till riksdagen utifrån det underlaget.<sup>63</sup>

Enligt Miljömålsberedningen synliggörs behovet och betydelsen av att åtgärder vidtas inom samtliga politikområden genom att uppgifterna redovisas på detta sätt. Vidare argumenterar Miljömålsberedningen för att klimatpolitiken inte kan begränsas till miljöpolitikens område, och att frågans betydelse motiverar att det läggs större vikt vid att göra en samlad redovisning till riksdagen.<sup>64</sup>

Klimathandlingsplanen bör ersätta de klimatpolitiska kontrollstationer och särskilda skrivelser som regeringen lämnar till riksdagen. Den fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen som Naturvårdsverket redovisar vart fjärde år ska kvarstå och utgör enligt Miljömålsberedningen ett viktigt underlag för klimathandlingsplanen. Beredningen föreslår att det tidigare arbetet med att ta fram underlag till särskilda kontrollstationer och klimatpolitiska skrivelser till riksdagen ersätts med att istället ta fram underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplaner.<sup>65</sup>

Vidare föreslår beredningen att berörda myndigheter levererar underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen till regeringen senast den 30 mars året efter år för ordinarie val. Underlag till den första handlingsplanen bör då lämnas i mars 2019. På det sättet synkroniseras arbetsprocesserna för den klimatpolitiska handlingsplanen, den fördjupade utvärderingen inom miljömålssystemet och den internationella klimatrapporteringen. Klimathandlingsplanen

---

<sup>61</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>62</sup> Naturvårdsverket har uppfattat att Miljömålsberedningens förslag gäller i det klimatpolitiska ramverket.

<sup>63</sup> SOU 2016:21.

<sup>64</sup> SOU 2016:21.

<sup>65</sup> SOU 2016:21.

ska enligt beredningens förslag lämnas till riksdagen senast den 1 november, och behandlas av riksdagen under våren.<sup>66</sup>

Innehållet i underlagen till den klimatpolitiska handlingsplanen bör enligt Miljömålsberedningen vara mer utvecklad jämfört med den årliga klimatredovisningen. Det förutsätter ett fördjupat analysarbete.

---

<sup>66</sup> Det upplägget gör det möjligt för riksdagen att i sin behandling av klimathandlingsplanen också ha tillgång till klimatrådets rapport, med synpunkter på regeringens klimathandlingsplan, som ska finnas tillgänglig från 31 december.



## 6 Analys av de gamla och de nya planerings- och uppföljningssystemen

Utifrån den kartläggning av befintliga klimatredovisningsprocesser som har presenterats i denna promemoria kan Trafikanalys konstatera att nödvändiga uppgifter och underlag för den redovisning som klimatlagen kräver i stort sett redan finns tillgängliga idag.

Både den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och klimatredovisningen i budgetpropositionen respektive den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen och klimathandlingsplanen sammanfaller i tid och överlappar varandra innehållsmässigt.

Det blir tydligt, som regeringen anger i sin proposition<sup>67</sup>, att det föreslagna planerings- och uppföljningssystemet är en vidareutveckling av det nuvarande miljömålssystemet och kompletterar detta i vissa delar.

Skillnaderna mellan det nya och det gamla planerings- och uppföljningssystemet är enligt Trafikanalys bedömning följande:

- Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen täcker sannolikt klimatlagens krav på klimatredovisningen i stort. Skillnaden mellan dessa två uppföljningsprodukter är enligt Naturvårdsverket den framåtsyftande bedömningen i den årliga klimatredovisningen i budgetpropositionen. Den delen är ny jämfört med den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och syftar till att bedöma huruvida det finns behov av ytterligare åtgärder för att nå klimatmålen.
- Den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen täcker en stor del av klimatlagens krav på klimathandlingsplanen. Skillnaden mellan dessa två framgår främst av punkt 7 i klimatlagens paragraf 5, som innebär att regeringen i klimathandlingsplanen även bör redovisa hur andra, inte direkt utsläppsminskande, åtgärder kan komma att påverka måluppfyllelsen. Naturvårdsverket påpekar också att klimathandlingsplanen dessutom innehåller tydligare krav på att analysera behov av nya åtgärder.

### 6.1 Ett bredare analysperspektiv och integrering av klimatfrågan i övriga politikområden

Naturvårdsverket bedömer att den största förändringen som tillkommer med det nya planerings- och uppföljningssystemet är den långsiktighet och stabilitet som det klimatpolitiska ramverket medför, både för regeringen och myndigheter. Dessutom tillkommer strävan att tillämpa ett bredare perspektiv i utvärderingsarbetet, något som också återspeglar

---

<sup>67</sup> Prop. 2016/17:146.

klimatfrågans tvärssektoriella karaktär. Både den årliga klimatredovisningen i budgetpropositionen och den klimatpolitiska handlingsplanen syftar till att utveckla arbetet med att göra *sammanvägda* bedömningar av regeringens samlade klimatpolitik inom alla utgiftsområden i relation till klimatmålen. Det kan enligt Trafikanalys tolkas som att flera departement och myndigheter framöver behöver ta hänsyn till och integrera klimatfrågan i sin kärnverksamhet.

Det är särskilt skrivningen om att regeringen i klimathandlingsplanen ska redovisa i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheten att nå klimatmålen<sup>68</sup> som kan tolkas som en breddning.

Stöd för denna argumentation kan vi hitta i regeringens skrivelser. I budgetpropositionen för 2018 anför regeringen att åtgärder måste vidtas inom alla relevanta politikområden för att miljö- och klimatmålen ska nås. Regeringen menar också att en fortsatt integrering av miljö- och klimatfrågor i de politikområden där drivkrafterna och lösningarna till problemen finns är ett viktigt verktyg för att nå klimatmålen. Nya samhällsmål ska ta hänsyn till klimat och miljö.<sup>69</sup>

Också i regeringens proposition *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*<sup>70</sup> kan vi hitta stöd för denna argumentation. Regeringen delar Miljömålsberedningens bedömning att det är av stor betydelse, med tanke på klimatfrågans komplexitet, att samtliga politikområden tar "ett samlat och integrerat ansvar". En åtgärd för att säkerställa att klimatarbetet blir integrerat i relevanta politikområden från början är just klimathandlingsplanen och tidpunkten för när den ska lämnas till riksdagen (året efter ordinarie val till riksdagen). Regeringen bedömer också att formen för den årliga redovisningen av klimatarbetet är av betydelse. Genom en särskild bilaga i budgetpropositionen synliggörs enligt regeringen behovet och betydelsen av att åtgärder vidtas inom samtliga politikområden.

Vidare argumenterar Miljömålsberedningen i samma linje och påpekar att det enligt OECD krävs nya former för politiskt beslutsfattande som sträcker sig utöver traditionella departementsgränser. Hänvisning görs till Riksrevisionen som rekommenderar i sin granskning av den svenska klimatpolitiken att regeringen bör samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål, exempelvis de transportpolitiska målen. Det bör göras både för att möjliggöra synergier och för att undvika konflikter mellan klimatmålen och andra samhällsmål.<sup>71</sup> Även på grund av kostnadseffektiviteten är det relevant att styrmedel inom olika politikområden inte motverkar varandra. Därför föreslår Miljömålsberedningen bland annat att regeringen ser över och vid behov omformulerar relevanta samhällsmål så att de är förenliga med klimatmålen.

Miljömålsberedningen resonerar att en central utgångspunkt för arbetet med att nå etappmålen och det långsiktiga klimatmålet är att arbetet med att nå klimatmålen ska vara en integrerad del i alla politikområden och sektorer och bedrivs på alla nivåer. Det vill säga att arbetet med att nå klimatmålen är ett gemensamt ansvar för hela regeringen och samtliga departement. I praktiken skulle det betyda att klimatarbetet på ett tydligare sätt än i dag bör bli en integrerad del i alla politikområden.

---

<sup>68</sup> Paragraf 5, punkt 7 i klimatlagen.

<sup>69</sup> Prop. 2017/18:1.

<sup>70</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>71</sup> SOU 2016:21.



## 6.2 Myndigheter är centrala aktörer men deras klimatuppdrag är än så länge oklara

Lagen innehåller inga konkreta angivelser om statliga myndigheters roll för att bidra till det nya planerings- och uppföljningssystemet. I författningskommentaren till regeringens proposition *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*<sup>72</sup> anger regeringen att statliga förvaltningsmyndigheter tillsammans med Regeringskansliet är centrala aktörer i regeringens arbete att säkerställa att lagen efterföljs. Regeringen anger också att arbetet med att ta fram klimatredovisningar och -handlingsplaner kommer att ställa krav på underlag från berörda myndigheter. Däremot preciserar regeringen inte vad det är för underlag som kommer att krävas, i vilken omfattning eller med vilket innehåll. Det är än så länge oklart om det exempelvis är helt nya underlag eller bara förändrade eller anpassade underlag som kommer att krävas inom ramen för det nya planerings- och uppföljningssystemet.

## 6.3 Styrmedelsanalyser behöver utvecklas

I klimathandlingsplanen riktas stort fokus på att utvärdera styrmedlen.<sup>73</sup> Det gäller dels bakåtblickande effektbetydningar av befintliga styrmedel, men också framåtsyftande konsekvensbetydningar samt bedömningar av vilka åtgärder regeringen ytterligare behöver vidta för att klimatmålen ska nås. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att krävas en del metodutveckling för att kunna tillmötesgå kravet på styrmedelsutvärderingar eftersom dessa är "resurskrävande, komplexa och inte alltid möjliga att genomföra".<sup>74</sup>

### Möjliga utvecklingsområden att inkludera i framtida styrmedelsanalyser

#### *Klimat effekter av styrmedel*

Regeringen anför att det nya planerings- och uppföljningssystemet kommer att öka belastningen vid berörda myndigheter, bland annat genom behov av underlag om klimatkonsekvenserna av beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder.<sup>75</sup> Som redan nämnts ska regeringen även redovisa för hur andra, inte direkt utsläppsminskande, åtgärder kan komma att påverka måloppfyllelsen.

Enligt Miljömålsberedningen är det väsentligt att det uttryckligen regleras en skyldighet att beskriva och analysera konsekvenser för klimatet vid framtagandet av nya åtgärder och andra förslag. Den i dag rådande skyldigheten att genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser<sup>76</sup> vid framtagandet av förslag till åtgärder kan enligt Miljömålsberedningen förtydligas genom att regeringen specifikt reglerar att analyserna också ska omfatta möjligheten att nå klimatmålen.

Därför föreslår beredningen att det införs bestämmelser om konsekvensanalyser avseende effekter på klimatet i kommittéförordningen och i förordningen om konsekvensutredning vid

<sup>72</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>73</sup> Medan punkt 1-3 avser faktauppgifter gäller punkt 4-8 styrmedelsanalyser.

<sup>74</sup> Naturvårdsverket (2017b).

<sup>75</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>76</sup> Förordning (2007:1244), Kommittéförordningen (1998:1474).

regelgivning.<sup>77</sup> Dessa föreslagna åtgärder syftar till att förenkla arbetet med att ta fram samlade konsekvensanalyser för miljö och klimat. Naturvårdsverket framhåller att dessa bestämmelser skulle kräva en utökad utredningskapacitet hos berörda myndigheter.<sup>78</sup>

### *Kostnadseffektiva styrmedel*

Miljömålsberedningen betonar vikten av att regeringens samlade styrning för att nå klimatmålen bör vara så kostnadseffektiv som möjlig, särskilt med tanke på målens långsiktighet. Klimatlagens paragraf tre gör detta tydligt.<sup>79</sup> Därför anser Miljömålsberedningen att det krävs en fortsatt och löpande utredning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av de föreslagna etappmålen i syfte att belysa exempelvis fördelningspolitiska effekter och konsekvenser för Sveriges internationella konkurrenskraft.

Regeringen delar bedömningen att det finns stora osäkerheter i att beräkna kostnaderna för en politik för att uppnå de föreslagna klimatmålen. Det finns ett stort behov av att vidareutveckla klimatekonomiska modeller och beslutsunderlag då det idag kan finnas kostnader som inte inräknas i modellernas resultat, men även synergier bland annat på hälsoområdet som inte är inkluderade i beräkningarna.<sup>80</sup>

Hur konsekvenserna av samhällets omställning mot fossilfrihet påverkar olika aktörer beror på en kombination av framtida styrmedels utformning och omvärldsutvecklingen. På transportområdet kan exempelvis de aktörer som i dag är mest beroende av transporter påverkas relativt sett i större utsträckning om inte teknikutvecklingen kompenserar genom att göra klimatsmarta transporter billigare och mer tillgängliga. Till exempel kan en fortsatt digitalisering både ge ett alternativ till fysiska resor och bidra till effektiviseringsvinster inom transportsektorn, bland annat genom bättre logistiklösningar och effektivare trafikledning.<sup>81</sup>

Också Naturvårdsverket understryker vikten av att fortsätta analysera kostnadskonsekvenserna när mer konkreta styrmedelsutformningar finns eftersom den kunskapen som finns idag är bara induktiv och osäker då det saknas underlag hur politiken kommer att utformas.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> Förordning (1998:1474) och förordning (2007:1244).

<sup>78</sup> Naturvårdsverket (2017c).

<sup>79</sup> Regeringen ska bedriva det klimatpolitiska arbetet "på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra".

<sup>80</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>81</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>82</sup> Naturvårdsverket (2017b).

## 7 Slutsatser

### 7.1 Lagen styr i första hand regeringen och Regeringskansliet

Regeringen bedömer att konsekvenserna av att utveckla ett planerings- och uppföljningssystem, med andra ord framtagandet av klimatredovisningar och handlingsplaner för klimatpolitiken, i första hand kommer att öka belastningen på Regeringskansliet. Regeringen anser att denna ökning är begränsad då det nya systemet delvis ersätter och kompletterar det befintliga klimatpolitiska rapporteringsarbetet med att årligen redovisa utvecklingen för miljö kvalitetsmålet i budgetpropositionen, samt mer oregelbundna särskilda klimatpolitiska propositioner och skrivelser samt kontrollstationer.<sup>83</sup> Trafikanalys övergripande bedömning är därför att klimatlagen främst riktar sig till regeringen och Regeringskansliet och lagfäster deras arbetssätt inom klimatområdet.

### 7.2 Styrningen av transportmyndigheterna behöver inte ändras avseende den årliga klimatredovisningen

Som kartläggningen av den befintliga klimatredovisningen har visat finns en omfattande produktion av underlag för att följa upp och utvärdera klimatarbetet. Regeringens styrning beträffande uppföljningen och utvärderingen inom ramen för miljömålssystemet är en kombination av modellerna som presenterades i avsnitt 2.3, *Styrning genom departementets egen eller egna myndighet (er)* och *Styrning genom andra departement*.

Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen är tänkt att tjäna som underlag för att regeringen ska kunna sammanställa klimatredovisningen i budgetpropositionen. Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket har ett instruktionsuppdrag att bistå den samordnande och ansvariga myndigheten Naturvårdsverket med underlag i frågan om miljöarbetet och att samråda med verket om vilken rapportering som behövs.<sup>84</sup> Trafikanalys gör därför bedömningen att det är troligt att dessa transportmyndigheter även fortsättningsvis kommer att redovisa och rapportera på det befintliga sättet inom ramen för miljömålssystemet och att regeringens styrning av transportmyndigheterna troligen inte behöver anpassas för att regeringen ska kunna uppfylla sin skyldighet att redovisa en klimatredovisning i budgetpropositionen. Regeringen förfogar redan idag i stort sett över de underlag från transportmyndigheterna som behövs för att sammanställa en årlig klimatredovisning till riksdagen som bilaga i budgetpropositionen.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>84</sup> Trafikanalys har inte det instruktionsuppdraget.

<sup>85</sup> I det sammanhanget kan tilläggas att Naturvårdsverket bedömer att regeringen i första hand kommer vidta åtgärder för att styra verket.

## 7.3 Klimathandlingsplanen ställer krav på anpassade underlag

Trafikanalys bedömning är att regeringen, i syfte att implementera det nya planerings- och uppföljningssystemet i myndighetsstyrningen inom transportområdet, kan behöva ställa krav på anpassade underlag från transportmyndigheterna, främst Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Trafikanalys, i samband med arbetet att ta fram klimathandlingsplanen. Trafikanalys gör bedömningen att underlagen kommer att behöva vara utformade på ett sätt så att regeringen kan använda sig av dessa för att tillämpa ett bredare analysperspektiv i klimatarbetet och göra sammanvägda bedömningar av den samlade klimatpolitiken inom alla utgiftsområden. Underlagen kan till exempel behöva vara anpassade på ett sätt så att regeringen kan genomföra styrmedelsanalyserna enligt klimatlagen. Till planeringen av sitt klimatarbete behöver regeringen även till exempel få in underlag som innehåller analyser om klimateffekter av olika styrmedel inom alla relevanta utgiftsområden och underlag om olika styrmedels kostnadseffektivitet.

### Särskild styrning av myndigheter krävs

Till klimathandlingsplanen kan de berörda myndigheterna komma att behöva lämna sina underlag direkt till regeringen (och inte till Naturvårdsverket) eftersom det är regeringen som, enligt klimatlagen, ska ta fram handlingsplanen. Dock kan det inte uteslutas att denna uppgift delegeras i framtiden. Klimathandlingsplanen är en ny produkt och är tänkt att ersätta de tidigare klimatpolitiska kontrollstationerna, men kan komma att bygga på den fördjupade utvärdering som Naturvårdsverket tar fram. Därför drar Trafikanalys slutsatsen att regeringen kan komma att behöva ställa särskilda krav i styrningen av myndigheterna för att få rätt och anpassat innehåll i underlagen.

Det skulle kunna finnas flera fördelar med att styra enligt modellen *Styrning genom andra departement*. Den styrningen skulle kunna innebära att Miljö- och energidepartementet arbetar mot respektive fackdepartement som på regeringens vägnar bereder ändringar i sina berörda myndigheters instruktioner eller ger uppdrag i regleringsbrev. Det skulle på ett tydligare sätt återspegla det gemensamma ansvaret som regeringen är ålagd enligt klimatlagen. Klimathandlingsplanen syftar dessutom till att integrera klimatarbetet i relevanta politikområden i ett tidigt skede.<sup>86</sup>

Särskilda uppdrag som bereds vid Miljö- och energidepartementet, vid sidan om instruktioner och regleringsbrev, och till myndigheter som inte lyder under departementet, tillhör en tredje variant av styrning av tvärssektoriella frågor, *Styrning av andra departements myndigheter*<sup>87</sup>. Denna variant innebär enligt Statskontoret en risk att uppdraget inte prioriteras lika mycket och att de styrda myndigheterna hanterar frågan vid sidan av den ordinarie verksamheten.<sup>88</sup> Trafikanalys instämmer i denna bedömning och konstaterar, också mot bakgrund av de ovan beskrivna fördelarna med en styrning genom andra departement, att styrning i form av särskilda regeringsuppdrag sannolikt inte vore den bästa lösningen i det här fallet.

---

<sup>86</sup> Prop. 2016/17:146.

<sup>87</sup> Se avsnitt 2.3.

<sup>88</sup> Statskontoret (2014).

## Regleringsbrevsuppdrag eller instruktionsändring?

### *Tillfällig styrning*

Fördelen med styrning genom ett uppdrag i regleringsbrevet skulle vara den direkta styrkraften, och skulle ge ett stort mått av flexibilitet för regeringen som enkelt kan anpassa sin styrning löpande utifrån behov.

För många styrsignaler vid sidan om instruktionen kan dock ha nackdelen att leda till "undanträngningseffekter" för myndighetens instruktionsenliga uppgifter och ger mer *ad hoc*-mässiga styrsignaler som orsakar en "ryckighet" i styrningen<sup>89</sup> och kan bidra till uppkomsten av *detaljeringsparadoxen*<sup>90</sup>. Risken finns att det blir svårt för myndigheterna att prioritera mellan grunduppgifter enligt instruktionen och uppdrag som tillkommer i regleringsbrevet. De sistnämnda har en tendens att prioriteras högre än grunduppdraget. Statskontoret påpekar att färre men tydligare styrsignaler bidrar till att skapa en mer långsiktig och strategisk styrning.<sup>91</sup>

Allt för många eller detaljerade uppföljnings- och redovisningskrav i regleringsbrev eller uppdrag kan dessutom upplevas som detaljstyrning vilket kan ha negativa implikationer för tilliten och kan begränsa myndigheters självständighet och handlingsutrymme.<sup>92</sup>

Särskilt med tanke på klimatfrågans tvärsektoriella karaktär skulle det kunna finnas en risk i att ett klimatrelaterat uppdrag bara genomförs när ett regeringsuppdrag ges men annars anses som sidoordnat och inte blir integrerat i den löpande verksamheten.

### *Långsiktig styrning*

Myndigheternas instruktion har under de senaste åren lyfts fram som basen för den löpande styrningen och återrapporteringen till regeringen.<sup>93</sup> Redan 2007 påpekade Styretredningen att uppdrag som gäller tills vidare bör integreras i myndigheters instruktioner.<sup>94</sup>

Regeringen har pekat ut klimatfrågan som ett av sina tre prioriterade områden.<sup>95</sup> Som nämnts tidigare är instruktionen det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Instruktionen är därför enligt Trafikanalys bedömning ett bra instrument för att återspegla regeringens prioriteringar i styrningen av myndigheterna.

## Långsiktighet ger grund för tvärsektoriell samverkan

Att ge uppdrag och peka ut ansvar i instruktionen skulle kunna ha fördelen att myndigheter generellt skulle få mer långsiktiga planeringsförutsättningar. Det skulle också kunna innebära att myndigheter kan erhålla en bättre förståelse för varandras roller och ansvar i förhållande till den tvärsektoriella frågan vilket exempelvis är viktigt om myndigheter samverkar. Dessutom skulle en mer långsiktig styrning kunna tänkas ge myndigheterna mer fria händer att själva och i samverkan med andra myndigheter, utforma arbetet även på längre sikt och integrera klimatfrågan i det löpande arbetet.

---

<sup>89</sup> SOU 2007:75.

<sup>90</sup> Trafikanalys (2017a).

<sup>91</sup> Statskontoret (2016a).

<sup>92</sup> Statskontoret (2016).

<sup>93</sup> Statskontoret (2014).

<sup>94</sup> SOU 2007:75.

<sup>95</sup> Prop. 2017/18:1 och Regeringen (2017a).

Att samverkande myndigheter bidrar med underlag till det nya planerings- och uppföljningssystemet är enligt oss relevant med tanke på klimatfrågans sektorsövergripande karaktär och för att kunna tillämpa ett bredare analysperspektiv.<sup>96</sup>

Ett sådant underlag skulle till exempel kunna vara den kontrollstationen som ska genomföras inom ramen för SOFT-uppdraget.<sup>97</sup> Den föreslagna kontrollstationen<sup>98</sup> är enligt SOFT-arbetsgruppen ett sätt att samla information om hur arbetet med omställningen av transportsektorn mot fossilfrihet fortskrider. Utifrån den informationen planerar arbetsgruppen också att ge förslag om nya styrmedel och rekommendationer om vilka åtgärder och styrmedel som behöver ändras eller tas bort. Även nulägesanalyser och beskrivningar av omställningsarbetets påverkan på andra samhällsmål ska göras i samband med kontrollstationerna.

SOFT-gruppen själv ger förslaget att kontrollstationen skulle kunna tjäna som underlag till klimathandlingsplanen.<sup>99</sup> Trafikanalys håller med om denna bedömning och menar att det genom kontrollstationsunderlaget skulle kunna tillföras både en viss bredd men också sektorsspecifika analyser i underlagen till klimathandlingsplanen. Det är sex olika myndigheters perspektiv och expertis som återspeglas i den strategiska planen idag och som också skulle kunna återspeglas i kontrollstationen. Myndigheterna skulle exempelvis i samverkan kunna identifiera synergier och målkonflikter med andra samhällsmål, följa utvecklingen och gemensamt arbeta fram och formulera förslag för att anpassa strategier för omställningsarbetet mot en fossilfri transportsektor. Således skulle kontrollstationsunderlaget kunna vara ett relevant bidrag till regeringens arbete för att upprätthålla och planera en effektiv och samhällsekonomiskt kostnadseffektiv klimatpolitik.

## Uppdrag i berörda transportmyndigheters instruktioner

I syfte att svara på de inledningsvis formulerade frågorna<sup>100</sup> lämnar Trafikanalys avslutningsvis ett exempel på ett förslag för hur regeringens myndighetsstyrning i det aktuella sammanhanget skulle kunna se ut. Förslaget är baserat på analysen som har gjorts i föreliggande arbete och lyder att regeringen skulle kunna ändra i instruktionen för Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys och Sjöfartsverket genom att komplettera befintliga rapporteringskrav.<sup>101</sup> Exempelvis skulle en ändring kunna lyda att myndigheterna ska bistå regeringen i arbetet med att ta fram en klimathandlingsplan vart fjärde år och att inkludera kravet att genomföra konsekvensanalyser gällande effekter på klimatet i framtagningen av förslag på styrmedel och åtgärder.

---

<sup>96</sup> Naturvårdsverket bekräftar denna uppskattning.

<sup>97</sup> Regleringsbrev för Statens energimyndighet 2016. Energimyndigheten har 2016 fått regeringens uppdrag, att tillsammans med Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Naturvårdsverket och Boverket ta fram en strategisk plan för omställningen av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT).

<sup>98</sup> Energimyndigheten har åtagit sig att genomföra den första kontrollstationen 2019 inom ramen för samordningsuppdraget.

<sup>99</sup> Statens energimyndighet (2017).

<sup>100</sup> Se inledningen.

<sup>101</sup> En otydlig roll samt ett utvecklingsbehov har konstaterats i avsnitt 4.4 varför Luftfartsverket inte inkluderas i detta förslag till myndighetsstyrning. Luftfartsverket är den transportmyndigheten som är minst involverad i det befintliga klimatredovisningsarbetet. Transportstyrelsen klimatrappporterar idag för luftfarten.

# Källförteckning

- Alexius, S. (2017). Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat, Trafikanalys.  
Förvaltningslag (1986:223).
- Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.
- Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.
- Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.
- Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.
- Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.
- Hertting, N. (2008). Utvärdering som politik, i: Gustavsson, S., Hermansson, J., Holmström, B. 2008: Statsvetare ifrågasätter: Uppsalamiljön vid tiden för professorsskiftet den 31 mars 2008.  
Klimatlag, Svensk författningssamling 2017:720.
- Klimatrapporteringsförordning (2014:1434).
- Kommittéförordningen (1998:1474).
- Lindgren, L. (2008). Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn, Lund, Studentlitteratur.
- Matti, S. (2016). Konsekvenser och beaktningsvärda aspekter för det politiska systemet vid införandet av en klimatlag i Sverige. En expertrapport på uppdrag av Miljömålsberedningen.
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU24. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.
- Myndighetsförordningen (2007:515).
- Naturvårdsverket (2015). Styr med sikte på miljömålen– Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015, rapport 6666.
- Naturvårdsverket (2017a). Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017, rapport 6749.
- Naturvårdsverket (2017b). Yttrande över delbetänkandet Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21), NV-02314-16.
- Naturvårdsverket (2017c). Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), NV-05025-16.
- Naturvårdsverket (2017d, 2017-12-07). Miljömål. <http://www.miljomal.se/Miljomalen/1-Begransad-klimatpaverkan/>
- Naturvårdsverket (2017e, 2017-12-07). Ändrad precisering för klimatmålet och fyra nya etappmål. <http://www.miljomal.se/Aktuellt/Alla-nyheter/Andrad-precisering-och-4-nya-etappmal-for-klimatmalet/>

Naturvårdsverket (2017f, 2017-12-07). Sveriges klimatlag och klimatpolitiska ramverk. <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Sveriges-klimatlag-och-klimatpolitiska-ramverk/>.

OECD (2014). OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014.

Pierre, J., Sundström, G. (red) (2009). Samhällsstyrning i förändring. Liber, Malmö.

Prop. 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Prop. 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter.

Prop. 2016/17:146. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

Prop. 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018.

Regeringen (2013a). Uppdrag till Naturvårdsverket och Statens energimyndighet att utarbeta underlag till kontrollstation 2015 för de klimat- och energipolitiska målen, M2013/2523/KI.

Regeringen (2013b). Uppdrag att utarbeta underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat, M2013/3204/KI.

Regeringen (2014a). Uppdrag till Naturvårdsverket att redovisa en fördjupad utvärdering av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen 2015, M2014/419/Mm.

Regeringen (2014). Svenska miljömål visar vägen, skr. 2013/14:145.

Regeringen (2015). Uppdrag att analysera hur myndigheter ska verka för att nå miljömålen, M2015/2633/Mm.

Regeringen (2015). Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029, N2015/4305/TIF.

Regeringen (2015). Kontrollstation för de klimat- och energipolitiska målen till 2020 samt klimatanpassning, skr. 2015/16:87.

Regeringen (2015c). Uppdrag att analysera hur myndigheten ska verka för att nå miljömålen, M2015/2633/Mm.

Regeringen (2016a). Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen, N2016/05490/TS.

Regeringen (2016). Uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030, Fi2016/01355/SFÖ.

Regeringen (2017). Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2016717:10), N2017/02312/TIF m.fl.

Regeringen (2017a). Regeringens prioriteringar, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/>, 6 dec 2017.

Regeringen (2017b). Det klimatpolitiska ramverket, <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>, 13 dec 2017.

Regleringsbrev för Transportstyrelsen 2017.

Regleringsbrev för Statens energimyndighet 2016.

Riksdagsskrivelse 2008/09:257.

Riksdagsskrivelse 2016/17:320.

Riksrevisionen (2013). Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet



2009–2013, RIR 2013:19.

SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av Styretredningen, Statens offentliga utredningar.

SOU 2015:43. Vägar till ett effektivare miljöarbete, Statens offentliga utredningar.

SOU 2016:21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Delbetänkande av Miljömålsberedningen, Statens offentliga utredningar.

SOU 2016:47. En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Delbetänkande av Miljömålsberedningen, Statens offentliga utredningar.

Statens energimyndighet, Naturvårdsverket (2014). Underlag till kontrollstation 2015. Analys av möjligheterna att nå de av riksdagen beslutade klimat- och energipolitiska målen till år 2020, Naturvårdsverkets och Energimyndighetens redovisning av uppdrag från regeringen, ER 2014:17.

Statens energimyndighet (2017). Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, rapport 2017:07.

Statskontoret (2006). På tvären – styrning av tvärssektoriella frågor, 2006:13.

Statskontoret (2013). Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning, skriftserie Om offentlig sektor.

Statskontoret (2014). Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet – slutrapport, 2014:10.

Statskontoret (2016). Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen, 2016:26.

Statskontoret (2016a). Mer tid till kärnverksamheten, 2016:19.

Trafikanalys (2016). Uppföljning av de transportpolitiska målen 2016, rapport 2016:12.

Trafikanalys (2017, 2017-11-28). "Målportalen, transportpolitiska mål." från <http://malportal.trafa.se/sv/malportal/Transportpolitiska-mal/>.

Trafikanalys (2017a). Preciseringsöversyn – Målstyrning i teori och praktik, PM 2017:3.

Trafikverket (2017). Trafikverkets miljörapport 2016, rapport 2017:090.

Vedung, E. (2009). Utvärdering i politik och förvaltning, Lund, Studentlitteratur.





Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.