

Brist på samhällsekonomisk effektivitet i den svenska miljöpolitiken försvårar EU:s miljöarbete

**LENA NERHAGEN,
JOHANNA JUSSILA
HAMMES OCH
ROGER PYDDOKE**

Lena Nerhagen är ekonomie doktor i nationalekonomi och lektor vid Högskolan Dalarna. Hon forskar om beslutsfattande och användning av kostnadsnyttoanalys i svensk förvaltning.

Hon har tidigare arbetat på VTI – Statens väg- och transportforskningsinstitut. lnh@du.se

Johanna Jussila Hammes är filosofie doktor i nationalekonomi och senior forskare vid VTI. Hon forskar bl a om användningen av kostnadsnyttoanalyser i miljö- och transportpolitiken. johanna.jussila.hammes@vti.se

Roger Pyddoke är filosofie licentiat i nationalekonomi och senior forskare vid VTI.

Hans forskning har berört bl a kollektivtrafik, bilanvändning och offentliga tjänstemäns agerande. roger.pyddoke@vti.se

De resultat som presenteras i denna artikel baseras på forskning genomförd vid VTI

Denna artikel analyserar det svenska förvaltningsarbetet på miljöområdet som är ett av de områden där EU:s politik har stor inverkan. Baserat på aktuell forskning redovisas här hur det svenska arbetet avviker från EU:s arbetssätt. En oklar ansvarsfördelning och brist på samhällsekonomiska konsekvensanalyser leder till att den svenska implementeringen av EU:s miljöpolitik ofta ger liten miljönytta i förhållande till kostnaderna och riskerar att underminera tilltron till miljöarbetet inom hela EU. Det verkar som att svenska politiker och beslutsfattare hellre bedriver överbudspolitik med målen än låter sig begränsas av kärva konsekvensanalyser.

I år är det 26 år sedan Sverige blev medlem i EU. Miljö är enligt nyligen genomförda studier ett av de politikområden som påverkats mest av medlemskapet eftersom gränsöverskridande miljöproblem hanteras genom gemensam EU-lagstiftning. Exempel är ramdirektiven för luft och vatten. EU-kommissionens lagstiftningsarbete på miljöområdet bygger på välfärdsekonomiska principer och användning av beslutsunderlag som inkluderar samhällsekonomiska analyser. En proportionalitet mellan skadornas omfattning och krav på åtgärder eftersträvas. En effektiv implementering av EU-politiken förutsätter att medlemsstaterna anpassar sin egen lagstiftning och genomförandet utifrån samma principer. För medlemsstaterna ställer detta nya krav på beredning av lagstiftning (Zhelyazkova och Thomann 2021).

I Sverige har ansvaret för implementering av EU-direktiv i huvudsak vilat på myndigheter. I den här artikeln visar vi att detta på miljöområdet inneburit ett glapp mellan EU:s arbetssätt och den svenska tolkningen och tillämpningen av EU-direktiv vilket resulterat i att Sverige ofta gått längre än vad EU-lagstiftningen kräver.

En förklaring till att dessa effektivitetsbrister i den svenska implementeringen inte varit föremål för en mer omfattande diskussion är avsaknad av forskning om hur EU-medlemskapet påverkat arbetet inom miljöpolitikområdet. Att sådan forskning saknas konstateras i en nyligen genomförd studie om svensk statsförvaltning av Jacobsson och Sundström (2020). Enligt författarna har inte några övergripande reformer till följd av EU-inträdet genomförts utan sättet att organisera och styra den svenska statsförvaltningen kvarstår. Vidare dras slutsatsen att dualiteten i det svenska förvaltningssystemet, med departement och autonoma myndigheter, också avspeglar sig i EU-arbetet. Medan departementen i större

utsträckning har kontakt med ministerrådet så är det myndigheterna som har kontakt med EU-kommissionen och andra institutioner.

I sin beskrivning av hur EU påverkat det svenska förvaltningssystemet bortser dock Jacobsson och Sundström (2020) från de omfattande förändringar i miljöpolitiken som EU-inträdet medförde. En helt ny lagstiftning, en miljöbalk, och miljömålssystemet röstades igenom i riksdagen i slutet av 1990-talet. Miljöbalken infördes för att anpassa den svenska lagstiftningen till lagstiftningen i EU och innebar på vissa områden stora förändringar (Government Environmental Code Commission 1996; Duit 2007). Exempel är den formaliserade hanteringen av miljökonsekvensbeskrivningar, införandet av styrmedlet miljökvalitetsnormer samt ett förstärkt skydd för vissa naturområden (SOU 2000:52). Vidare medförde EU-inträdet att den regionala nivån fick en ökad roll för arbetet med regional utveckling (Stegmann McCallion 2007). Även detta har påverkat genomförandet av miljöpolitiken eftersom miljömålssystemet bygger på en princip om allas engagemang och delaktighet. Ansvaret för genomförandet vilar därför på många olika delar i förvaltningssystemet. Gällande miljöpolitiken finns därmed inte bara en dualitet i den svenska statsförvaltningen, utan snarare en omfattande fragmentering med oklar ansvarsfördelning.

Miljömålssystemet har dock inte undgått kritik. Exempelvis har OECD i sina utvärderingar upprepade gånger uppmärksammat att ansvarsfördelningen i det svenska miljömålsarbetet är oklar. I OECD (2007) konstateras att a) det finns konflikter mellan miljömålen och andra samhällsmål som inte hanteras på central nivå och som det saknas en process för hur de ska hanteras, b) konflikterna överläts i stället åt lägre nivåer i förvaltningssystemet som varken har befogenhet, verktyg eller metoder för att lösa konflikterna och att nå målen och c) miljömålen har inte stöd i miljöbalken. OECD (2014) konstaterar att Sverige, för att nå sina *ambitiösa* klimatmål, måste göra ytterligare ansträngningar. Man rekommenderar att det etableras en plan med konsekvensbedömda styrmedel och att Sverige i det arbetet, för att behålla allmänhetens stöd, särskilt tänker på hur bördorna för att nå målen fördelas.

Vi har i en rad projekt studerat konsekvenserna av det svenska förvaltningsarbetet med fokus på implementeringen av EU-direktiv på miljö- och transportområdet. Vi kan konstatera att Sverige ofta underlåtit att beakta de möjligheter till regional och lokal anpassning som finns i sådana EU-direktiv, något som medfört krav på mer långtgående åtgärder än vad direktiven kräver. Detta leder många gånger till ökade samhällskostnader. Ett exempel är Partikelhaltsutredningen (SOU 2015:27) som utredde förslaget om skatt på dubbdäck. Den genomfördes eftersom EU-kommissionen inlett ett sk överträdelseförfarande på grund av att Sverige rapporterat in att miljökvalitetsnormer angivna i EU-direktiv 2008/50/EC överskridits. Sverige har dock på flera sätt inte följt anvisningarna i direktivet, exempelvis räknades inte bidraget från sandning och saltning bort vid utvärdering av om gränsvärdena för luftkvalitet efterlevs. Ett annat exempel är att Sve-

rige i genomförandet av ramdirektivet för vatten inte begränsat kraven på åtgärder genom att utnyttja möjligheten att definiera vissa vattendrag som kraftigt modifierade. För att åtgärda detta har lagstiftningen nyligen förtydligats och det sägs nu att möjligheten att ställa mindre långtgående krav ska utnyttjas fullt ut (Regeringen 2018; Regeringens proposition 2017/18:243).

Syftet med denna artikel är att diskutera tänkbara förklaringar till den bristande implementeringen av EU-direktiv. Framför allt vill vi lyfta fram den roll som nationalekonomisk teori spelar i utformningen av EU-politiken på miljöområdet, både genom teorier om flernivåstyrning men också användningen av samhällsekonomisk analys som underlag för utformning av styrmedel. Såväl forskning som remissvar på utredningar har pekat på att denna kompetens saknas i svensk politik och förvaltning i dag, kanske framför allt i Regeringskansliet (Hansson och Nerhagen 2019; Ekonomistyrningsverket 2019; Statskontoret 2019). I Nerhagen m fl (2017) beskrivs hur EU sedan början av 2000-talet använder det som kallas *Regulatory Impact Assessment* (RIA) som inkluderar jämförelser mellan kostnader och nyttor – en utvecklad version av kostnads-nyttoanalyser. I Sverige var det först år 2010, som en följd av utredningen om ett effektivare miljömålsarbete (SOU 2009:83), som Naturvårdsverket fick i uppdrag att utveckla arbetet med samhällsekonomisk analys av miljöpolitiken (Regeringens proposition 2009/10:155). Genomförda utredningar visar att utvecklingen går långsamt och att det finns brister i de konsekvensanalyser som genomförs (Naturvårdsverket 2020). Ansvaret vilar också på förvaltningsmyndigheterna.

Denna artikel fortsätter med en översikt över forskning om hur miljöarbetet kan organiseras och bedrivs i ett förvaltningssystem med flera nivåer, något som ibland kallas flernivåstyrning. Denna forskning verkar i Sverige ske i två ”stuprör”, ett med nationalekonomisk forskning om federalism som utgångspunkt och ett som samlar övriga samhällsvetenskaper och som utgår från begreppet *governance*. Därefter följer en beskrivning av lagstiftningsarbetet i EU och hur detta sker med hänsyn till nationella skillnader och utifrån nationalekonomiska federalistiska principer. Sedan belyser vi med ett aktuellt exempel hur EU arbetar långsiktigt med utformningen av miljöpolitiken för att nå fastställda mål men att det svenska genomförandet brister i implementeringen och att underlag tagits fram utan samhällsekonomisk konsekvensanalys. Exemplet är den handlingsplan som Sverige lämnade in år 2016 i enlighet med Direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014 om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen. Enligt den utvärdering EU-kommissionen genomförde uppfyllde denna handlingsplan inte något av de krav som direktivet ställde.

Vår bedömning är att det behövs förändringar i främst Regeringskansliet för att komma till rätta med den bristande implementeringen. Politiken på nationell nivå behöver ta ett större ansvar för arbetet med EU-direktiv och de förhandlingar som föregår dessa. Riksdagen verkar redan ha uppmärksammat denna fråga och föreslår nya arbetsätt (Sveriges riksdag 2020). Vi menar även att regeringen behöver säkerställa användningen av

den metodik för konsekvensanalys som används i EU och som beskrivs i Nerhagen m fl (2017) samt Forsstedt (2018) i tidiga skeden av EU-arbetet på departementsnivå. För att åstadkomma detta krävs det också åtgärder för att säkerställa att den kompetens som krävs för att genomföra denna typ av analys anställs på relevanta myndigheter (inklusive statliga utredningar) och departement. Vi ser också behov av en mer samlad samhällsvetenskaplig forskning om en samhällsekonomiskt effektiv miljöpolitik och vilken organisering som kan stödja en sådan.

1. Miljöpolitik och flernivåstyrning – olika forskningstraditioner

Ända sedan 1998 har det i Sverige bedrivits Europaforskning där delar av resultaten presenteras i en årsbok, *Europaperspektiv*. I årsboken för 1999 beskriver Elgström och Jönsson (1999) EU som ett förhandlingssystem. De introducerar uttrycket *multi-level governance*, eller ”flernivåstyrning”, för att beskriva beslutsprocessen i EU. I senare forskning har dock detta begrepp kommit att användas för att beskriva ett system som kännetecknas av samverkan och nätverkande, snarare än styrning (Tillväxtanalys 2014; SOU 2015:43). Enligt Lidström (Tillväxtanalys 2014) innebär detta att traditionella former för insyn och ansvarsutkrävande utmanas. Han konstaterar dock (s 20): ”...[att] det finns starka tendenser till flernivåstyrning även i Sverige, men dessa modifieras i mötet med den svenska politiskt-institutionella kontexten. Den representativa demokratins institutioner och den parlamentariska styrningskedjan behåller sin ställning, men i skuggan av denna växer allt mer av flernivå- och nätverksstyrning fram.”¹

Ett nationalekonomiskt sätt att angripa frågor gällande flernivåstyrning inom miljöpolitiken kan benämnas miljöfederalism (*environmental federalism*). Begreppet federalism kan översättas med maktindelning. Oates (1997) introducerade detta begrepp i miljöekonomisk forskning. I Oates (2002) genomförs en konceptuell analys utifrån ett exempel om gränsvärden för luftkvalitet. Analysen utgår från tre olika antaganden om vilken geografisk avgränsning som påverkan från utsläppen till luft har. Den huvudsakliga slutsatsen är att för miljöproblem med avgränsad lokal eller regional miljöpåverkan bör ansvaret decentraliseras. Orsaken till detta är att enhetliga regler riskerar att bli kostsamma där problemet är litet och för svaga där problemet är stort. Men han konstaterar också att kunskap är en kollektiv nytthet och att den centrala nivån, regering och riksdag, därför har en viktig roll för att ge förutsättningar för forskning och att förse regional och lokal nivå med information.

I Oates och Portney (2003) diskuteras federalism ur ett normativt per-

¹ Detta motsägs dock av beskrivningen i Lindvall och Rothstein (2006) samt Rothstein (2009) om hur det svenska förvaltningssystemet är under förändring vilket får konsekvenser för den svenska representativa demokratin. Lindvall och Rothstein menar att i och med att beslut nu fattas i olika delar av förvaltningssystemet är kopplingen mellan utfallet av demokratiska val och den förda politiken inte längre tydlig.

spektiv och det konstateras att det handlar om att fördela ansvar och ”regleringsinstrument” mellan olika nivåer i förvaltningssystemet så att samhällets mål kan nås till lägsta kostnad. De använder arbetet inom EU som ett exempel och lyfter fram subsidiaritetsprincipen - som innebär att EU endast ska vidta åtgärder när dessa är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå - som ett sådant sätt att arbeta. De beskriver också hur EU-kommissionen har stora befogenheter på miljöområdet. Enligt Artikel 189 i Maastricht-fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt kan kommissionen fastställa direktiv som är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås, men som överläter åt medlemsstaterna att välja genomförandet. Oates och Portney konstaterar dock att det verkar finnas problem med hur medlemsstaterna genomför direktiven, dvs en brist på efterlevnad.

2. Flernivåstyrning och strategiskt arbete i EU, en översikt

Utgångspunkten för diskussionen i detta och nästa avsnitt är den miljö-federalistiska. Inom EU är det kommissionen som är den institution som föreslår nya direktiv och förordningar som ska verkställas på nationell nivå i alla 27 medlemsstater.² Sådana beslut föregås av ett utredningsarbete som kan sträcka sig över flera år och som går under benämningen ”Better regulation”. En del i detta är att konsekvenserna av förslagen utvärderas. Konsekvensanalyser utarbetas med en metodik (RIA) som beskriver för- och nackdelarna med olika alternativa lösningar. De ska innehålla en beskrivning av konsekvenserna för miljön, samhället och ekonomin, inklusive för små och medelstora företag och konkurrenskraften. Även effekter som inte anses betydande ska beskrivas liksom vem som berörs av initiativet. Kommissionen samråder också med berörda parter som icke-statliga organisationer, lokala myndigheter och representanter för näringslivet och det civila samhället. Expertgrupper ger råd i tekniska frågor. På så sätt försöker EU-kommissionen lägga fram lagförslag som speglar behoven och konsekvenserna för dem som främst berörs av förslagen.

Utöver detta och den tidigare nämnda subsidiaritetsprincipen finns det även andra principer som innebär att politiken ska vara samhällsekonomiskt effektiv. Proportionalitetsprincipen säger exempelvis att EU:s åtgärder ska vara begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Med andra ord ska innehåll och form i en insats stå i proportion till målet. Hänsyn till de skillnader som finns mellan EU:s medlemsländer är också en utgångspunkt. Det har från början varit ett huvudmål för den sk sammanhållningspolitiken att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan EU:s mycket olika regioner. I direktiv ingår också krav

² Rättsakter är ett gemensamt namn för EU:s lagar och regler. Det finns flera olika rättsakter. *Förordningar* är bindande i alla delar och får inte omvandlas till andra lagar och bestämmelser. *Direktiv* är bindande när det gäller de resultat som ska uppnås men anpassas till medlemsstaternas nationella rätt.

på mätning och uppföljning, detta för att EU-kommissionen ska kunna bedöma efterlevnad och om målen nås. Om medlemsländer inte genomför EU-lagstiftningen på ett korrekt sätt finns det processer för att hantera detta, s k överträdelseförfarande. Kommissionen kan överlämna ett ärende till EU-domstolen som kan utdöma böter.

Såsom noterades i avsnitt 2 beror val av optimal nivå för styrning framför allt på karaktären i den externa effekt som ska internaliseras, dvs huruvida det handlar om en lokal, regional, eller global extern effekt (Oates 2002). EU:s miljöpolitik inriktas därför mot miljöproblem som orsakar externa effekter åtminstone på en europeisk nivå, eller mot globala miljöproblem. Anledningen till detta är att nationella beslut för att internalisera en europeisk eller global externalitet, enligt teorin, bara tenderar att beakta skadan för den egna nationen och således sätts nivån på styrningen på en för låg nivå utifrån den globala skadan. Andra skäl till att centralisera beslutsfattande om gränsöverskridande miljöproblem handlar exempelvis om frågor som att industriell verksamhet, om kraven skiljer sig åt mellan länder, lokaliseras där det är mest förmånligt, vilket riskerar att leda till ett *race to the bottom* i miljölagstiftningen mellan medlemsländerna.

Ett direktiv delar betingen till medlemsstaterna på olika sätt. Exempel på detta är direktivet om förnybar energi (Direktiv 2009/28/EG) där målet för inblandning av biodrivmedel skilde sig åt mellan medlemsländerna. Syftet med det är att nå målet på ett kostnadseffektivt sätt. Om detta uppnås är dock beroende av medlemsstaternas implementering av direktiven. För Sveriges del är exempelvis vårt miljömålssystem baserat på mål för miljötillstånden i Sverige och svenska utsläppskällor. Detta kan leda till sub-optimering i de fall då exempelvis luftkvaliteten i en tätort påverkas av utsläpp som sker i andra länder. I detta fall riskerar för stora beting att läggas på inhemska utsläppskällor. Det är också möjligt att medlemsstaterna väljer att leva upp till de målsättningar som ett direktiv syftar till med hjälp av icke-kostnadseffektiva styrmedel. Det är denna fråga vi nu vänder oss till.

3. Direktiv 2014/94/EU – ett exempel på brister i det svenska genomförandet

Direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen illustrerar hur EU-kommissionen arbetar systematiskt med att uppnå miljömål på EU-nivå, i detta fall som en del i klimatarbetet inom den s k *effort sharing regulation* (ESR)-sektorn (tidigare kallat den icke-handlande sektorn). Direktivet är en del i arbetet med att göra transportsektorn i EU mindre beroende av olja och ska bidra till att minska koldioxidutsläppen från transportsektorn med 60 procent till 2050, såsom fastställts i vitboken om transporter (EU kommissionen 2011). Det förväntas också bidra till att stadsområdena uppfyller unionskrav på luftkvaliteten. Direktivet baseras på fyra olika underlag (COM(2013)17, COM(2013)18, SWD(2013)5 och SWD(2013)4).

Syftet med direktivet var enligt COM (2013)17 (EU-kommissionen 2013) att lägga fast en långsiktig strategiram för att styra den tekniska utvecklingen och investeringarna avseende användningen av alternativa bränslen samt öka konsumenternas förtroende. Direktivet innehåller bindande mål för den nödvändiga uppbyggnaden av infrastrukturen och tekniska specifikationer som medlemsländerna ska beakta när de implementerar direktivet. Medlemsländerna förväntas ta fram handlingsplaner som innehåller åtgärder (styrmedel) för att nå dessa mål. Direktivet innehåller också information om vilka data som medlemsländerna ska leverera in till EU-kommissionen, som i sin tur, baserat på dessa underlag, genomför utvärderingar och drar slutsatser som ligger till grund för förändringar i den förda politiken.

Enligt direktivet skulle medlemsländerna senast den 18 november 2016 informera EU-kommissionen om den nationella handlingsplanen. Kommissionen genomförde därefter en utvärdering (EU-kommissionen 2017). För Sveriges del resulterade granskningen i att kommissionen inledde ett överträdelseförfarande eftersom bristen på kvantifiering av framtida målsättningar i den svenska handlingsplanen bröt mot grundläggande krav i direktivet. Det konstateras i utvärderingen att handlingsplanen framför allt innehöll en beskrivning av en hel rad, i huvudsak redan existerande, åtgärder och styrmedel men utan tydlig beskrivning av hur de skulle bidra till angivna nationella mål. Problemet är bl a att detta försvårar för EU-kommissionen att bedöma möjligheterna för unionens gemensamma måluppfyllelse. Vidare saknades det i handlingsplanen beskrivning av tätorter och befolkningstäthet som enligt direktivet ska ligga till grund för bedömning av kraven om tillhandahållande av allmän tillgång till laddinfrastruktur för elbilar.³

De åtgärder som nämns i den svenska handlingsplanen var bl a den sk pumplagen (Lag 2005:1248 om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel) och Klimatklivet, om subventionerad utbyggnad av laddinfrastruktur för elbilar (Regeringskansliet 2016). I dagsläget kan stöd sökas från Klimatklivet för publika laddstationer och från ”Ladda bilen”-stödet för icke-publika laddningsstationer. Gemensamt för pumplagen och de två stöden för laddinfrastruktur är att de gäller lika i hela landet. Framför allt pumplagen har varit mycket omdiskuterad utifrån detta perspektiv – exempelvis avfärdar riksdagen påståendet att lagen skulle ha lett till att fler bensinstationer lades ner än vad som annars skulle ha skett (Sveriges riksdag 2009). Större delen av ”mackdöden” har dock enligt anekdotisk evidens drabbat glesbygden. Stöden för laddinfrastruktur är något annorlunda formade och förutsätter en ansökan om stöd från den som vill installera en laddstolpe. Därmed är det möjligt att bristen på hänsyn till befolknings-

³ Regeringen lämnade in en komplettering i augusti 2018 och arbetet med genomförandet av direktivet har även resulterat i andra åtgärder. Exempelvis har länsstyrelserna fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2018 att ta fram regionala handlingsplaner, något som presenteras som en politisk åtgärd i den avrapportering som lämnades till EU 2019 (Regeringskansliet 2019).

mässiga skillnader i olika delar av landet påverkar kostnadseffektiviteten mindre för detta stöd än pumplagen.

Att ta befolkningstäthet i beaktande är viktigt eftersom EU-kommissionen har gjort bedömningen att kostnaderna för implementeringen av direktivet i glesbebyggda områden kan komma att överskrida nyttan. Detta kan vara av flera skäl. För det första kan kostnaderna för att anlägga ny infrastruktur vara dyrare på landsbygden, exempelvis på grund av lärefekter som lättare uppstår i mer tätbebyggda områden med större efterfrågan, eller eftersom marginalkostnaden av olika anledningar faller i antalet användare, t ex på grund av positiva skalekonomier. Ett andra skäl är att nyttan av att minska skadliga utsläpp från exempelvis förbränningsmotorer är större i tätbefolkade områden där befolkningens exponering för sådana utsläpp (framför allt avgaspartiklar och kvävedioxid) är betydligt högre.

Vad kan då förklara att ett land som Sverige som enligt OECD (2014) har ambitiösa klimatmål som det krävs styrning för att nå, men där det också finns behov av att bedöma fördelningseffekter i utformningen av politiken, inte tar hänsyn till de möjligheter till differentiering som EU-direktiven tillåter? En del av svaret ges av resultaten från forskningsprojektet *Politiska krav och tjänstemäns roll för analys av och beslut om styrmedel* (Nerhagen m fl 2018). Fokus i det projektet var att studera i vilken utsträckning samhälls-ekonomisk analys, där exempelvis kvantifiering av effekter och bedömning av kostnader för att genomföra åtgärder för att nå olika samhällsmål, används vid utformning av styrmedel. Hansson (2019) analyserade inom projektet arbetet bakom framtagandet av den första svenska handlingsplanen. Hon beskriver hur detta arbete bedrevs inom Regeringskansliet, huvudsakligen av en enda tjänsteman. Det var ett arbete som genomfördes under mindre än ett år och tjänstemannen hade friheten att själv tolka EU-direktivets krav vilket ledde till en större fokusering på nationella mål i stället för ambitionerna enligt direktivet. Inga nya analyser genomfördes utan resultaten från tidigare utredningar återanvändes. Samhälls-ekonomisk information användes inte med motiveringen att detta inte ingick i de skriftliga direktiven från regeringen.

4. Miljöpolitik och samhälls-ekonomisk effektivitet – vad Sverige kan lära av EU

EU-kommissionens arbete följer de principer som lyfts fram i forskningen om organiseringen av miljöarbetet i ett federalistiskt förvaltningssystem. En viktig aspekt i EU-direktiv på miljöområdet är därför hänsyn till skillnader i geografiska och andra förutsättningar inom och mellan länder. Detta är ett uttryck för subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som syftar till att åtgärder ska genomföras där de ger stor nytta till liten kostnad. Direktiv 2014/94/EU, som vi diskuterat i denna artikel, är exempelvis utformat för att ta hänsyn till att hälsovinsterna av elektrifiering är större i tätbefolkade

områden eftersom fler individer exponeras för luftföroreningar och buller. Därför ska medlemsländerna i sitt handlingsprogram se till att drivmedelsstationer i första hand finns tillgängliga för allmänheten i ”stadsbebyggelse/förortsbebyggelse och andra tätbefolkade områden” så att de kan ge störst möjliga nytta per åtgärds-krona.

Vår forskning bekräftar de synpunkter som OECD sedan länge fört fram mot utformningen av det svenska miljömålssystemet. Det saknas ett systematiskt arbete på nationell nivå med att analysera ”bördefördelning” med avseende på effektivitet, mellan regioner med olika befolkningsmässiga och andra förutsättningar, eller ansvarsfördelning mellan regioner och nationell nivå. Den utvärdering som EU genomförde av det första handlingsprogrammet som Sverige lämnade in i enlighet med direktiv 2014/94/EU visar exempelvis att information om vilka tätortsområden som berörs i Sverige saknades. Den analys av bördefördelningen som EU-direktivet syftar till har Sverige också underlåtit att bidra till. Detta eftersom den information som skulle rapporteras in (fastställande av realistiska målsättningar, beskrivningar av åtgärder och styrmedel för att uppnå fastställda mål samt enhetlig datainsamling som möjliggör uppföljning) saknades. I det fortsatta arbetet, den andra avrapporteringen, har Energimyndigheten tagit fram ett underlag. I detta redogör de för att det finns ett gap (minskning av utsläpp med 5–8 procent per år) mellan prognostiserad utveckling och det som krävs för att det svenska klimatmålet ska nås (Energimyndigheten 2019). Detta är dock information som regeringen utelämnat i sin rapportering till EU (Regeringskansliet 2019).

Vi menar att EU-inträdet har medfört stora förändringar i det svenska förvaltningssystemet på miljöområdet som gjort ansvarsfördelningen för den förda politiken oklar. I enlighet med svensk förvaltningstradition, och som en följd av miljömålssystemet, har tolkningar och genomförande av direktiv delegerats ner till andra delar i förvaltningssystemet som förväntas lösa uppgiften genom samverkan. *Det är dock regering och riksdag som har ansvar för implementeringen av EU-direktiv*, inte myndigheter på olika förvaltningsnivåer eller politiker på regional och lokal nivå. I dag saknas ett arbete med att göra en samlad bedömning av effekterna av den förda politiken. Vi instämmer därför med slutsatserna i SNS Konjunkturråds rapport *Svensk politik för globalt klimat* att den svenska styrmedelsfloran på klimatområdet riskerar att leda till onödiga kostnader. Detta försämrar möjligheten för Sverige att visa att omställningen inte behöver vara oöverstigitligt kostsam (Hassler m fl 2020). Vi konstaterar även att problemet inte bara förekommer i klimatpolitiken. Att Sverige i vissa sammanhang inför miljökrav med hänvisning till EU-direktiv, men där Sverige i praktiken går längre än vad direktiven kräver, riskerar också att underminera tilltron till EU:s arbete. Vi vill slutligen peka på att det är bekymmersamt i ett demokratiskt perspektiv att regeringen inte i sin egen rapportering till EU redogör för de utmaningar som fastställda svenska mål innebär och därmed inte öppnar för ett demokratiskt samtal om dessa.

Ett sätt att beskriva dagens svenska organisering och styrning av miljöarbetet är ”Management by good intentions and with best wishes”, dvs ett arbetssätt med visionära mål som fastställs på politisk nivå men där praktiskt genomförande överläts åt andra delar av förvaltningssystemet. Detta är inte en organisering som stödjer en samhällsekonomiskt effektiv miljöpolitik. Kunskap är en kollektiv nyttighet som staten bör ha ett ansvar för att samla in och förmedla. Det är dessutom en organisering som begränsar transparensen vilket kan medföra att beslut fattas som inte utgår från medborgarnas verkliga preferenser men efter populistiska förenklingar av dessa. För att åstadkomma en effektivare och mer ändamålsenlig miljöpolitik behöver den nationella politiska nivån ta ett större ansvar för implementering och genomförande av EU-direktiv som är en del av lagstiftningen inom EU. I detta ingår att utveckla ett mer systematiskt förhållningssätt till arbete med att utforma realistiska mål, konsekvensbedömda styrmedel och med kvantifierade effekter. För detta är EU:s arbete med Regulatory Impact Assessment en viktig förebild. På längre sikt behövs kompetensutveckling i olika delar av förvaltningssystemet om vad en (konceptuell) samhällsekonomisk analys innebär och hur den genomförs inför beslut om utformning av styrmedel och åtgärder. Det handlar om att genomföra en problemanalys i ett tidigt skede. Det behövs även forskning och utveckling som stödjer ett sådant analysarbete. Slutligen kan det även behövas en översyn över förvaltningssystemets organisering på miljöområdet.

Duit, A (2007), ”Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden”, *Public Administration*, vol 85, s 1097–1118.

Ekonomistyrningsverket (2019), *Yttrande över betänkandet – analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)*, Remissvar dnr 2019-00714-2, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

Elgström, O och C Jönsson (1999), ”EU som förhandlingssystem” i Bernitz, U, S Gustavsson och L Oxelheim (red), *Europaperspektiv 1999*, Nerenius & Santerus Förlag, Stockholm.

Energimyndigheten (2019), *Rapportering av Underlag till Sveriges rapportering enligt direktiv om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen avseende 2019. I enlighet med artikel 10, punkt 1, i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014*, Redovisning av regeringsuppdrag 2019-09-24, Energimyndigheten, Eskilstuna.

EU kommissionen (2011), *Vitbok – färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, KOM(2011) 144, EU-kommissionen, Bryssel.

EU kommissionen (2013), *Communications*

from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Clean Power for Transport: A European Alternative Fuels Strategy, COM (2013)17, EU-kommissionen, Bryssel.

EU kommissionen (2017), *Commissions Staff Working Document. Detailed Assessment of the National Policy Frameworks. Part 1-3*, SWD(2017) 365 final, EU-kommissionen, Bryssel.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/28/EG), *Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor*, 23 april 2009.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2014/94/EU), *Utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen*, 22 oktober 2014.

Forsstedt, S (2018), *Tänka efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, ESO 2018:5, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Government Environmental Code Commission (1996), *A Brief Background to, and Overview of, the Report (SOU 1996:103)*, https://data.kb.se/datasets/2015/02/sou/1996/1996_103%28librisid_18213826%29.pdf.

REFERENSER

- Hansson, L (2019), "Public Administrators' Roles in the Policy Adaptation of Transport Directives: How Knowledge is Created and Reproduced", *Transport Policy*, vol 98, s 209–216.
- Hansson, L och L Nerhagen (2019), "Regulatory Measurements in Policy Coordinated Practices: The Case of Promoting Renewable Energy and Cleaner Transport in Sweden", *Sustainability*, vol 11, <https://doi.org/10.3390/su11061687>.
- Hassler m fl (2020), *Konjunkturrådets rapport 2020 – svensk politik för globalt klimat*, SNS, Stockholm.
- Jacobsson, B och G Sundström (2020), "Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen", Sieps 2020:3, Svenska institutet för europapolitiska studier, Stockholm.
- Lindvall, J och B Rothstein (2006), "Sweden: The Fall of the Strong State", *Scandinavian Political Studies*, vol 29, s 47–63.
- Naturvårdsverket (2020), *Samhällsekonomiska analyser inom miljömålsarbetet – en kartläggning av analyser 2008–2019*, Rapport 6935, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Nerhagen, L, H Congdon Fors, L Hansson, J Jussila Hammes och R Pyddoke (2018), "Politiska krav och tjänstemäns roll för analys av och beslut om styrmedel. Sammanfattande slutrapport", VTI notat 14-2018, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Linköping.
- Nerhagen, L, S Forsstedt och L Hultkrantz (2017), "Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 3, s 30–39.
- Oates, W E (1997), "On Environmental Federalism", *Virginia Law Review*, vol 83, s 1321–1329.
- Oates, W E (2002), "A Reconsideration of Environmental Federalism", i List, J A och A de Zeeuw (red), *Recent Advances in Environmental Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Oates, W E och P R Portney (2003), "The Political Economy of Environmental Policy", i Måler, K-G och J R Vincent (red), *Handbook of Environmental Economics*, vol 1, Edward Elgar, Cheltenham.
- OECD (2007), *Regulatory Reform and the Environment. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Sweden*, Report drafted by Prof. Thomas Sterner, Nick Johnstone and Caroline Varley, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38287582.pdf>.
- OECD (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Regeringens proposition (2009/10:155), *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*.
- Regeringens proposition (2017/18:243), *Vattenmiljö och vattenkraft*.
- Regeringen (2018), *Lagrådsresmiss – vattenmiljö och vattenkraft*, Miljödepartementet, Dnr M2018/00754/R, Stockholm.
- Regeringskansliet (2016), *Sveriges handlingsprogram för infrastrukturen för alternativa drivmedel i enlighet med direktiv 2014/94/EU*, Promemoria, Bilaga till regeringsbeslut 2016-11-17, Stockholm.
- Regeringskansliet (2019), *Sveriges rapport enligt direktiv om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen 2019. I enlighet med artikel 10, punkt 1, i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014, L2019/02498/TM*, Stockholm.
- Rothstein, B (2009), "Svensk välfärdsstatsforskning – en kritisk betraktelse", *Ekonomisk Debatt*, årg 37, nr 3, s 5–25.
- Statskontoret (2019), *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)*, Remissvar Diariern 2019/99-4, Statskontoret, Stockholm.
- SOU 2000:52, *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*, Betänkande från Miljömålskommittén.
- SOU 2009:83, *Miljömålen i nya perspektiv*, Betänkande av Utredningen om miljömålssystemet.
- SOU 2015:27, *Skatt på dubbdäcksanvändning i tåtor?*, Betänkande av Partikelhaltsutredningen.
- SOU 2015:43, *Vägar till ett effektivare miljöarbete*, Betänkande av Miljömyndighetsutredningen.
- Sveriges riksdag (2009). *Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel*, 2009/10:RFR7, Sveriges riksdag, Stockholm.
- Stegmann Mccallion, M (2007), "Multi-Level Governance in Sweden?", *Regional & Federal Studies*, vol 17, s 335–351.
- Sveriges riksdag (2020), *Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar av utskotten och samråd i EU-nämnden*, Dnr: 1428-2019/20, Riksdagsförvaltningen, Stockholm.
- Tillväxtanalys (2014), *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09, Tillväxtanalys, Österstund.
- Zhelyazkova, A och E Thomann (2021), "Policy implementation" i Jordan, A och V Gravey Environmental policy in the EU: actors, institutions and processes. Routledge, Abingdon, England.