

Integrering av klimataspekter i politiska beslut

- en fallstudie av svensk transportpolitik

Abstract

Is it possible to integrate contradictory goals like economic growth, social development and at the same time protect the environment?

This essay's aim is to contribute to the field of environmental policy integration. Due to the author's Lenschow and Jordan, Sweden is a country that has been integrating environmental policy for a long time and is not as sensitive as many other countries to different political preferences (Jordan & Lenschow 2010:148ff). Sweden can therefore be seen as a favourable case and due to the Most-likely method: if the theories about environmental policy integration cannot be applied to the Swedish political context, it is likely that it has deficiencies in other cases to. The case of Sweden is studied through the transportation politics and two governmental bills, from two different governments, the Socialdemokraterna in 1998, and the Alliance parties in 2008.

There seem to be some environmental policy integration in both bills and coordination mechanism like the Swedish environmental qualitative goals, and the sector responsibility seems to have an importance. The international policy context and the use of environmental knowledge can also be important aspects in explaining the environmental policy integration

Nyckelord: Environmental policy integration, transportation politics, economic growth

*Antal ord:*9089

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Hållbar utveckling	1
1.2	Problemformulering	2
1.3	Teoretisk ambition och avgränsning	3
1.4	Inom- och utomvetenskaplig relevans.....	4
2	Teori	5
2.1	Policy integrering	5
2.1.1	Environmental Policy Integration (EPI).....	5
2.1.2	EPI som en nivå av lärande	6
2.1.3	EPI som prioritet	6
2.2	Beslutsprocesser	7
2.2.1	Studiet av institutioner	7
2.2.2	Nyinstitutionalism	7
2.2.3	Vad påverkar miljöpolicy integrering	8
3	Metod & Material	12
3.1	Metod	12
3.1.1	Fallstudie	12
3.1.2	Materialanalys	13
3.2	Operationalisering	14
4	Transportpolitik	15
4.1	En klimatpolitisk sammanfattning	15
4.2	Ärendenas beredning.....	17
4.2.1	Transportpolitik för en hållbar utveckling	17
4.2.2	Mål för framtidens resor och transporter.....	18
4.2.3	Remissinstanser	18
4.3	Propositionerna- en jämförelse.....	18
4.3.1	Transportpolitik för en hållbar utveckling	18
4.3.2	Mål för framtidens resor och transporter.....	21
5	Analys	23
5.1	Miljöpolicyintegrering i de två propositionerna.....	23
5.1.1	Har det skett något miljöpolitiskt lärande?	23

5.1.2	Vilka faktorer kan ha påverkat propositionerna.....	25
5.2	Sammanfattning	26
5.3	Generaliserbarhet	27
6	Referenser.....	29

1 Inledning

1.1 Hållbar utveckling

Hållbar utveckling handlar om att människor idag ska kunna leva och utvecklas utan att samma möjligheter för kommande generationer hotas (Morris 2004). Ekonomisk tillväxt, social utveckling och skyddandet av miljö ska integreras för att vi ska få det bättre på jorden. Men är denna integrering, av tillsynes motstridiga mål, möjlig? Att minska utsläpp av växthusgaser för att förhindra klimatförändringar har visat sig problematiskt i internationella klimatkonvent. Detta skulle kunna vara ett tecken på hur svårt det är att likställa miljö med andra mål. Så hur kan man integrera miljöaspekter i olika politiska sakområden och vad är det som underlättar och försvårar denna miljöpolicyintegrering?

Enligt Andrew Jordan och Andrea Lenschow kan Sverige anses som ett lyckat fall av miljöpolicyintegrering där sektoransvaret varit den rådande principen med tydliga miljö kvalitetsmål. En historia av miljöpolicyintegrering gör att Sverige inte är lika känslig för ändrade politiska preferenser (Jordan & Lenschow 2010:149ff).

Är detta påstående sant? Finns det vissa faktorer som gör att Sverige integrerar miljöaspekter, oberoende av regering och politiska preferenser?

Jag har själv förförståelsen att politiska preferenser har en betydelse i miljöpolitiken och att Socialdemokraterna har en högre miljöpolitisk ambition än den nuvarande regeringen. Detta grundar sig delvis i den överenskommelsen om sänkt bensinskatt mellan Moderaterna och Kristdemokraterna inför valet 2006 (Hedlund 2008). Men trots denna överenskommelse hände något, och väl i regeringsställning höjde regeringen bensinskatten. I ett uttalande säger Kristdemokraten Gunnar Persson att klimatdebatten har fått ett helt nytt fokus jämfört med läget under valkampanjen och en höjning av bensinskatten krävs för att minska bilåkandet (Hedlund 2008).

I min kandidatuppsats ska jag undersöka integrering av miljöaspekter i politiska beslut för att se om miljöpolitiska aspekter får genomslag oberoende av regering. En möjlighet är att det har skett någon typ av miljöpolitisk lärandeprocess som lett till att vissa normer,

exempelvis om klimatförändringarna, har ändrats, vilket skulle kunna innebära att de politiska besluten ändras.

1.2 Problemformulering

För att kunna besvara en sådan fundering kommer jag att titta på transportsektorn i Sverige och jag kommer att ställa två hypoteser. Jag kommer också att avgränsa mig till klimatpolicys och klimataspekter, detta för att klimatet är ett miljöproblem som har blivit allt mer aktuellt efter internationella klimatkonvent och rapporter från FNs klimatpanel IPCC.

Valet av transportpolitik grundar sig dels på att transportsektorn som med dess koldioxidförbrukning kan anses som en stark bidragande orsak till utsläpp av växthusgaser. Enligt en rapport från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) kommer en stor del av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser från transportsektorn (SIKA 2008a:26). Den andra motiveringen av analysenheten hör ihop med synen på transportsektorn som en samhällsbyggande roll.

”En viktig utgångspunkt är att transporter utförs för att tillgodose behov utanför transportområdet. De är bl.a. till för näringslivets verksamhet och för att förbättra människors livskvalitet. Detta innebär att transportpolitiken skall bidra till att uppnå övergripande samhällsmål med det yttersta syftet att bibehålla och utveckla välfärden” (prop. 1997:56).

Klimatpolicys på transportområdet kan ha en påverkan på flera politikområden.

För att undersöka mitt fall ska jag titta på två propositioner,

”Transportpolitik för en hållbar utveckling” (prop. 1997/98:56) och ”Mål för framtidens resor och transporter” (prop. 2008/09:93). Propositioner är regeringens förslag till riksdagsbeslut (Riksdagen 2011) och kan ses som en viljeyttring från regeringen.

Transportpolitiken för en hållbar utveckling är ett resultat från slutbetänkandet av den parlamentariskt utsedda kommunikationskommittén (prop.1997:9). 10 år senare, med en ny regering skedde en översyn av de transportpolitiska målen, vilket resulterade i Mål för framtidens resor och transporter (prop.2008a:6).

Mina hypoteser är följande

- De två propositionerna ger inte samma prioritet åt klimataspekter.
- Klimataspekter ges samma eller mer prioritet i den senare propositionen, vilket skulle kunna innebära att ett miljöpolitiskt lärande har ägt rum

Om den andra hypotesen är sann ska teorier på området användas för att kunna förklara varför en sådan process har ägt rum.

1.3 Teoretisk ambition och avgränsning

Jag ska använda mig av teorier om miljöpolicyintegrering för att undersöka mitt fall. Jag har som avsikt att främst göra en teorianvändande studie men jag hoppas också kunna bidra till forskningen om miljöpolicyintegrering och därmed, förstärka eller försvaga teorin.

Att endast titta på ett fall, transportsektorn gör att generaliserbarheten minimeras. Två propositioner på transportområden kan inte dra långtgående slutsatser om vad som underlättar eller försvårar miljöpolicyintegrering, samt hur transportpolitiken skiljer sig eller sammanfaller, mellan två olika regeringar. Mitt resultat bör därför jämföras med ett större empirisk underlag och jag ser forskningen som en kumulativ process.

Jag väljer att titta på själva beslutsprocessen och är inte intresserad av implementeringen av besluten. Det är en uppdelning Måns Nilsson och Åsa Persson gör mellan själva beslutsprocessen och effekterna från beslut (Nilsson & Persson 2003:335). Det är också en avgränsning baserat på det materialval jag utgår ifrån, nämligen två propositioner som visar på argument och beslut. De är inte kopplade till implementeringen. En studie om miljöpolicyimplementering skulle kräva material av strategier, åtgärdsprogram, utvärderingar etc.

Forskning inom båda områdena krävs för att minska Sveriges miljö- och klimatpåverkan. Jag anser dock att integrering i beslutsprocessen är en förutsättning för en integrering i implementeringsprocessen och därför väljer jag att fokusera på detta område.

1.4 Inom- och utomvetenskaplig relevans

En viktig aspekt av forskningsfrågor är att de ska ha inom-och utomvetenskaplig relevans (Teorell & Svensson 2007:18). Min problemformulering är först och främst utomvetenskaplig relevant. Att klimatförändringarna är ett faktum råder det någorlunda vetenskaplig överensstämmelse om. Att titta på hur klimatpolicyintegrering ser ut inom olika politiska sektorer, samt undersöka varför det ser ut som det gör, kan man argumentera för som relevant.

Inomvetenskapligt är frågan intressant därför att den bidrar till kumulativitet (Teorell & Svensson 2007:18). Det har under senare år bedrivits mycket forskning kring begreppet miljöpolicyintegrering men samtidigt finns det få exempel av miljöpolicyintegrering i praktiken (Lenschow & Jordan 2010:148f) Inom Sverige finns de olika forskningsbidrag av bland annat Måns Nilsson, Åsa Persson och Charlotta Söderberg som har undersökt miljöpolicyintegrering i energi-sektorn. (Nilsson 2005b, Söderberg 2011). Jag tror att min undersökning i transportsektorn kan komplettera redan genomförda studier inom energi-sektorn.

2 Teori

2.1 Policy integrering

För att integrera olika aspekter i en beslutsprocess kan man använda sig av olika administrativa tekniker. Neil Carter beskriver de som riskvärdering och en kostnad-lönsamhetsanalys (CBS). Genom riksvärdering undersöks exempelvis åtgärder ur ett hälsoperspektiv eller om det innebär en fara för natur- och djurliv. Kostnad – och lönsamhetsanalysen kalkyler ekonomiska fördelar och nackdelar med en åtgärd som ges som underlag till politiska beslut (Carter 2001:263f). En ytterligare teknik är specifikt anpassad till miljöproblem, Environmental impact assessments, EIA och bygger inte på några kalkyler. Istället ska beslutsfattare rådfråga berörda myndigheter, experter, intresseorganisationer och allmänheten vid utformning av åtgärder. De administrativa teknikerna kan leda till att olika aspekter utvärderas utifrån vissa kriterier utan att kortsiktiga politiska motiv styr (Carter 2001:263f).

2.1.1 Environmental Policy Integration (EPI)

En typ av policy integrering är Environmental Policy Integration (EPI). Det finns ingen klar begreppsdefinition om vad EPI egentligen är men ett sätt att se på det är att EPI förekommer när miljön prioriteras över andra områden på den politiska agendan (Nilsson 2005b:208).

Enligt Andrew Jordan och Andrea Lenschow är EPI ofta en föreställning om hur en lyckad policyprocess bör utformas och har inte omformulerats till en aspekt i beslutsprocesser med undantag från Storbritannien och Sverige. Som nämnt under inledningen 1.1 har sektorsansvar varit den rådande principen i Sverige med kvalitetsmål för miljö och klimat (Jordan & Lenschow 2010:148ff). Enligt dessa författare har Sverige jämfört med Storbritannien haft en lång historia av miljöintegrering i beslutsprocesser och är inte lika känslig för ändrade politiska preferenser (Jordan & Lenschow 2010:150f).

Denna diskussion anser jag gör det fruktbart att använda teorier om EPI på mina fall inom transportsektorn även om fallen inte skulle nå upp till de kraven om att miljön har prioriterats över andra områden. Teorin kan ändå vara behjälplig för att kunna urskilja vad som kan underlätta eller försvåra miljöpolicyintegrering.

2.1.2 EPI som en nivå av lärande

Trots att EPI är ett någorlunda nytt forskningsområde finns det ändå forskare som har tagit sig an ambitionen att utkristallisera begreppet EPI samt vilka variabler som kan påverka EPI. Måns Nilsson och Åsa Persson diskuterar i sin studie om den svenska energi-sektorn EPI som en typ av lärandeprocess. Integrering av olika aktörer och kunskap kan leda till ett lärande som innebär förändrade värderingar och normer, vilket i sin tur kan leda till förändringar i beslut (Nilsson & Persson 2003:340f). Lärande kan ske inom en existerande politiskt kontext eller så kan den politiska kontexten ändras totalt och det har sker ett s.k. paradigmskifte. Exempelvis kan hierarkin i den politiska målstrukturen ändras (Nilsson & Persson 2003:340f). Lärandeprocessen kan ske på två olika nivåer. Den ena är begreppsmässig, att miljöproblem får utrymme i den politiska diskussionen, och den andra är instrumentell, att politiska instrument ändras så att miljöpolicy integreras (Nilsson & Persson 2003:340f).

2.1.3 EPI som prioritet

Ett annat synsätt på begreppet EPI är som nämnt under 2.1.1 att EPI förekommer när miljö får prioritet över andra områden (Nilsson 2005b:208f). Men att miljöpolicy får prioritet behöver inte betyda att en förändring verkligen har ägt rum. Det kan istället vara ett uttrycka för en tillfällig politisk preferens eller folklig opinion (Nilsson 2005b:208f).

Samtidigt, om miljö, eller i detta fall klimatpolicy, får prioritet över en längre period behöver kanske dessa två synsätt av EPI inte stå emot varandra. Miljöpolicy som prioritet i flera propositioner kan istället vara ett tecken på att en typ av lärande har ägt rum.

2.2 Beslutsprocesser

2.2.1 Studiet av institutioner

”The roots of political science are in the study of institutions” (Peters 1999:1).

Men denna inledande fras är det svårt att inte studera politiska processer utan att undersöka institutionerna i samhället.

Institutioner kan beskrivas som en informell eller formell struktur i samhället. En formell institution är exempelvis en del av den statliga förvaltningen. En informell institution kan vara ett nätverk av aktörer, det finns inget som hindrar att en institution både är formell och informell. För att en institution ska kunna klassas som en institution krävs också någon form av regelbundenhet, och den måste också ha någon form av betydelse för sina medlemmar. Medlemmarna bör också dela någon typ av gemensam norm eller rutin (Peters 1999:18, 28).

Genom att studera hur institutioner är organiserade kan man undersöka varför aktörer agerar på olika sätt.

Studiet av institutioner har olika skolor och inriktningar. Till en början fokuserade man på formella institutioner och hur staten styrdes. Det var lagar som styrde tjänstemän inom den statliga förvaltningen och det var genom lagar som normer och sociala strukturer befästes i samhället (Peters 1999:3ff) På senare tid har individuella aktörer fått större betydelse. På 1960-talet, under den behavioristiska skolan, kom idéerna om att det var viktigt att undersöka individers vilja för att förstå politiska beslut. Vissa forskare ansåg att man kunde förklara politiska beslut som en konsekvens av aktörers individuella preferenser (Peters 1999:15, Mackay et al. 2010:574). Men denna förklaring ansågs inte tillräcklig. Politik kan inte endast förklaras genom individer. Som ett svar kom nyinstitutionalismen som går att dela upp i fyra olika inriktningar: historisk institutionalism, rational choice, organisatorisk institutionalism samt diskursiv institutionalism. (Mackay et al. 2010:574).

2.2.2 Nyinstitutionalism

Historisk institutionalism fokuserar både på formella och informella regler, såsom lagar och normer/värderingar men anser att historien har en betydelse för vilka beslut som tas. Tidigare beslut och vägval styr i stor utsträckning framtida beslut. Det leder till en syn på

institutioner som relativt statiska. Normer och idéer är svåra och förändra och aktörer i en beslutsprocess arbetar inom en kontext istället för att förändra den (Broscheck 2011:541). Beslutsprocessen kan ses som en kamp mellan olika intressen, mellan de som vill behålla det rådande läget och de som vill förändra. Utifrån denna kamp skapas beslut (Broscheck 2011:541).

En annan inriktning är rational choice. Inom institutioner agerar individer för att maximera sin nytta, ett politiskt förslag är inget mål i sig, utan ett medel för att nå dit (1999:12ff) och för att förstå politiska beslut måste man undersöka individers verkliga preferenser (Mackay et al 2010: 574). Exempelvis kan politiker ha som överordnade mål att bli återvalda och agerar utifrån det istället för att nå några politiska förändringar eller mål (Carter 2001:164ff). Ett annat sätt att se på rational choice är att nyttomaximering kan leda till "allmänningens problem", (Carter 2001:164) vilket skulle kunna innebära att miljöresurser utarmas eftersom alla vill roffa åt sig så mycket som möjligt.

En tredje inriktning är organisatorisk eller sociologisk institutionalism. Denna inriktning tonar ner de formella reglerna och ser inte aktörer som rationella som försöker maximera sin nytta. Informella regler som moral och beteende styr istället aktörers beteende och beslut tas genom förhandlingar och ifrågasättande av politiska förslag (Mackay et al 2010:575).

Den fjärde inriktningen är diskursiv eller konstruktiv institutionalism. Även om aktörer agerar utifrån sina egenintressen så finns det ofta flera olika motiveringar bakom ett beslut (Mackay et al 2010:576). Aktörer är inte isolerade utan blir influerade på olika sätt, de är delaktiga i flertalet institutioner, både formella och informella (Peters 1999:26). Aktörer styrs inte explicit av händelser här och nu, utan kan påverkas av både tidigare och framtida händelser (Peters 1999:26). Ett annat forskningsområde inom denna inriktning är hur politiker sprider idéer och tar till sig idéer, från olika aktörer, även allmänheten (Mackay et al 2010:576).

2.2.3 Vad påverkar miljöpolicy integrering

I en studie av miljöpolicyintegrering i energisektorn har Måns Nilsson och Åsa Persson samt Charlotta Söderberg funnit faktorer som kan kopplas både till Carters administrativa tekniker och till den nyinstitutionella skolan.

Nilsson och Persson lyfter fram fem variabler som kan påverka miljöpolicyintegrering. Det är regler kring beslutsprocessen, exempelvis vilka aktörer som deltar och

utvärderingsprocessen, vilket är tillgången på information på redan genomförda reformer. De andra variablerna som nämns är miljöproblemets karaktär, politiska faktorer samt den internationella policykontexten (Nilsson & Persson 2003:344ff). Med politiska faktorer menar de olika politiska och ekonomiska intressen, politiskt ledarskap och politiska preferenser. Problemets karaktär handlar om osäkerhet kring problemet, om det existerar (klimatförändringarna) eller vilka effekter olika beslut får (Nilsson & Persson 2003:344ff). Den internationella policykontexten handlar om internationella regelverk och regimer samt normer som sprids mellan internationella organisationer som EU eller FN (Nilsson & Persson 2003:344ff).

Normer är svåra att förändra. Dels kan det krävas en politisk vilja på högre nivå för att öka policyintegrationen men det krävs också förändrade procedurer, regler och kunskap för att integrera miljöpolicy (Nilsson & Persson 2003:341ff). Det handlar exempelvis om vilka aktörer som är med i processen och vilka som lämnas utanför samt om besluten tas genom förhandlingar mellan intressekonflikter eller om det sker genom att aktörerna samarbetar i en gemensam process för att lösa olika problem (Nilsson & Persson 2003:344). En förhandling tenderar att leda till en lägre grad av miljöpolicyintegrering eftersom aktörerna kan vilja maximera sin nytta och använder sin kunskap strategiskt för att få igenom sina krav (Nilsson & Persson 2003:341). Vilka som får i uppdrag att utreda ett förslag kan därför påverka miljöpolicyintegrering. En kommitté bestående av experter har större nivå av lärande än en parlamentarisk kommitté och därmed en högre grad av EPI (Nilsson & Persson 2003:348).

Utvärderingsprocessen är en viktig komponent till miljöpolicyintegrering och kan enligt Söderberg vara användbar för att ta till vara tidigare kunskap, samt ett sätt att ändra instrument eller policy som inte får någon effekt (Söderberg 2011:532f). Detta skulle kunna bidra till en ökad kunskap om miljöproblem och dess effekter och därmed ett ökat lärande och en högre grad av EPI. Det är dock viktigt att resultaten är valida och legitima. Därför är det viktigt att vara medveten om vem som gör utvärderingen och för vem. Utvärderingsprocessen bör precis som själva beslutsprocessen vara transparent (Nilsson & Persson 2003:345).

Kommunikationen mellan politiska områden måste förbättras enligt Charlotta Söderberg. Hon ser mekanismer som samordnar mellan sektorer som en viktig förutsättning och även som en viktig aspekt för miljöpolicyintegrering (Söderberg 2011:532). Ett sådant exempel är att man kan skapa en ministerpost eller en kommitté med samordningsansvar (Nilsson & Persson 2003:342f).

Ett annat problem som kan diskuteras är olika gruppers inflytande i policyprocessen. Producenter och affärssektorn har ofta fler ekonomiska resurser till att påverka beslutsprocessen och regeringen är ofta beroende av att hålla sig väl med denna sektor för att ekonomin i landet ska kunna utvecklas, vilket kan krävas för att regeringen ska bli omvald (Carter 2004:170ff). Miljörörelsen har ofta mindre resurser och är mindre välorganiserad, vilket gör att de kommer senare in i beslutprocessen. Då blir ofta miljöaspekter sedda som en kostnad (Nilsson & Persson 2003:343) och kan ses som att det står i konflikt med ekonomisk utveckling och sysselsättning.

Miljöproblem löses ofta genom förhandlingar för att tillfredsställa alla parter, men dessa lösningar är ofta otillräckliga då de kan stå i kontrast med andra mål eller blir kostsamma åtgärder som endast kan mildra effekterna av exempelvis utsläpp istället för att förhindra dem (Nilsson & Persson 2003:343f). En öppen policyprocess, där olika aktörer har tillgång att på ett tidigt stadie delta i processen, kan därför öka miljöpolicyintegrering. På detta sätt kan olika konfliktlinjer dras upp innan beslutet är taget och beslutsfattare har en möjlighet att ta till sig information från olika intresseorganisationer (Söderbergh 2011:531).

En annan viktig aspekt är tillgången till miljörelaterad kunskap som kan påverka politikerna i deras beslut (Söderberg 2011:531) exempelvis rapporter från FNs klimatpanel IPCC om klimatförändringar. Beslutsfattare får ofta ta beslut med ofullständig vetenskaplig fakta och information. Många forskningsresultat kan inte översättas till politiska beslut och en bättre kommunikation mellan forskare och politiker skulle underlätta en integrering av miljörelaterad kunskap (Mickwitz & other. 2009:33f).

För att återkoppla till nyinstitutionalismen så kan diskursiv institutionalism styrka faktorer som öppen policyprocessen, tillgången till vetenskaplig kunskap och utvärdering som något viktigt. Om det finns flera olika motiv bakom aktörers agerande, samt att de är influerade av flera institutioner kan det ha betydelse vilka beslutsfattarna kommer i kontakt med. Den ekonomiska sektorn har ofta mer ekonomiska resurser (se ovan) och att inkludera miljörörelsen i ett tidigare stadium skulle kunna motverka en obalans i inflytande.

Nyinstitutionalismen kan också förklara varför klimatpolitiska aspekter ofta prioriteras bort, genom rational choice där politikens största vilja skulle kunna vara att maximera sin nytta och bli omvalda.

Är ett miljöpolitiskt lärande möjligt? Den organisatoriska institutionella inriktningen skulle kunna lyfta fram gemensamma normer och värderingar som styrande i beslut. Finns det normer som säger att klimatet bör prioriteras skulle detta kunna styra beslutsfattarna att inkludera klimataspekter.

Om det har skett ett miljöpolitiskt lärande och klimataspekter har integrerats under en längre period, skulle det enligt den historiska institutionalismen kunna förklaras med att tidigare beslut i stor utsträckning styr inom vilka ramar aktörerna kan agera. Politiken förskjuts stegvis.

3 Metod & Material

3.1 Metod

3.1.1 Fallstudie

När man har en ambition att göra en fallstudie, kan man välja fall utifrån olika kriterier. Fall kan väljas med variation, med generaliserbarhet eller för att komplettera extensiva resultat. Det finns ytterligare ett kriterium till val av fall och det är ett val utifrån relevans, eller ett s.k. tungt fall (Teorell & Svensson 2007:212ff). Valet av transportsektorn kan argumenteras som ett tungt fall (se 1.4) Fallstudien innebär att man kan gå närmare och göra en intensiv studie. Man kan också diskutera mitt fall utifrån Most-likely metoden. Denna metod går ut på att man väljer ett fall med mest gynnsamma förutsättningar (Teorell & Svensson 2007:154). Sverige har, som Jordan & Lenschow anser, jämförelsevis lång tradition av att integrera miljöaspekter, vilket talar för den svenska modellen som ett tungt fall.

Har inte Sverige genomgått en typ av miljöpolitisk lärande finns det risk att det inte kan ske någon annanstans heller, d.v.s. fungerar inte teorin om miljöpolicyintegrering i transportpolitiken är risken därför stor att den inte heller fungerar någon annanstans. Mitt resultat skulle bli möjligt att generalisera.

Det finns dock problem med en sådan strategi. Om det visar sig att man inte får det förväntade utfallet, (Teorell & Svensson 2007:156) d.v.s. att svensk transportpolitik har genomgått en politiskt lärande, och teorin är användbar, går det inte att dra några generella slutsatser.

3.1.2 Materialanalys

När jag analyserar mitt material kommer jag att använda mig av kvalitativ textanalys och analysera idéer och politiska förslag (Bergström & Boréus 2000:154) som uttrycks i propositioner och andra offentliga dokument, exempelvis klimatpolitiska mål och styrmedel. Jag kommer att undersöka om klimatpolicys prioriteras samt vad det kan bero på.

Vid en textanalys gäller det att vara uppmärksam på några saker. Jag ska dels tolka texterna och där är jag som forskare mottagare vilket innebär att min förförståelse om svensk politik, t.ex. gällande Allianspartiernas och Socialdemokraternas miljöpolitiska profil, kan påverka hur jag läser och tolkar propositionerna (Boréus & Bergström 2000:24ff). Min förförståelse i detta fall är att Socialdemokraterna har en högre ambition att inkludera klimataspekter jämfört med Alliansen och att regleringar och skatter är mer förekommande i den första propositionen.

En annan viktig aspekt är jag är medveten om att jag läser politiska texter. Vad vill Allianspartierna, respektive Socialdemokraterna förmedla? Även om det inte har konkreta klimatpolitiska förslag, kanske de ändå vill återge bilden som hängivna klimatet. Via propositionerna försöker de skapa sin verklighetsbild samt vilka klimatpolitiska beslut och avvägningar som är möjliga.

Genom att som forskare ställa sig utanför och kritiskt granska, samt försöka renodla de faktiska politiska förslagen som grund till en analys, kan jag göra en jämförelse utan att dras med i den politiska retoriken. Samtidigt kan, enligt Nilsson och Persson, begreppsmässig förståelse vara en del av lärandeprocessen av EPI (se 2.1.2).

Det material som jag kommer använda mig av är propositioner, utredningar och rapporter. Valet av material grundar sig på att propositioner är regeringens förslag till riksdagsbeslut (se 1.2) Propositionerna sammanfattar också utredningar, samt remissinstansers åsikter, (prop. 1997, prop. 1998) vilket gör att man som forskare kan få en överblick över hur processen har gått till samt vissa konfliktlinjer som finns. Däremot är det en beskrivning gjord av regeringen vilket innebär att jag i vissa fall har gått vidare till utredningar och rapporter för ytterligare information.

Vid en sammanställning av klimatpolitik under 4.1 har jag utgått från Klimatberedningens kapitel om nationell och internationell klimatpolitik, de transportpolitiska propositionerna, rapporter från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) samt ytterligare propositioner som de refererar till. Dessa material är till för att läsaren ska kunna få en uppfattning om vad som har hänt emellan propositioner och de har

inte själva utsatts för analys av klimatpolitiskt innehåll. Det material och den materialinsamling som jag har använt mig av kan vara bristande i att visa på områden där klimatpolitik eller politik har minimerat klimatets integrering och för att täcka även dessa områden skulle en annan typ av materialinsamling behövas. Viktig är att poängtera att min kandidatuppsats inte analyserar ett klimatpolitiskt lärande under hela perioden, utan endast gör nerlag i de två transportpolitiska propositionerna. Att jag använder mig av tryckt offentligt material kan också vara begränsande, då information av informell karaktär som individuella uppfattningar, normer och maktförhållanden kan vara svåra att upptäcka (Teorell & Svensson 2007:89). Materialvalet handlar till stor del av en resurs- och tidsfråga.

3.2 Operationalisering

Jag har ett viktigt begrepp att operationalisera; klimataspekter som prioritet vilket bygger på diskussionen under 2.1.3. Om klimatpolicy har fått prioritet i båda propositionerna kan det ha skett en typ av lärande i transportpolitiken vilket skulle kunna innebära att klimatpolicyintegrering inte är en tillfällig nyck

Vad innebär då klimatpolicy som prioritet? Ett sätt att se på det är att det ska vara jämbördigt med andra transportpolitiska mål och att det får prioritet både begreppsmässig och genom politiska instrument.

Att det ska stå över andra mål, och att det har skett ett paradigmskifte (se 2.1.3) tror inte jag är fallet.

Det kan vara så att den operationalisering som jag väljer för att mäta klimataspekter som prioritet inte är det som jag avser att mäta, och validiteten bli ej god (Teorell & Svensson 2007:55). Men jag har för avsikt att sträva efter intersubjektivitet och öppet redovisa för de val jag gör (Teorell 2007:54). Även om jag inte uppnår god validitet ska de ändå finnas god möjlighet att rekonstruera min undersökning och komma fram till samma resultat.

4 Transportpolitik

4.1 En klimatpolitisk sammanfattning

1987 publicerades Brundtlandtrappan som lyfte upp begreppet hållbar utveckling. Året därpå bildades FN:s klimatpanel IPCC, The Intergovernmental Panel on Climate Change, av FN:s miljöprogram (UNEP) och världsmeteorologiska organisationen (WMO). Detta organ ger sedan dess, regelbundet ut vetenskapliga rapporter om klimatförändringar runt om i världen (IPCC 2011). De ger också ut rapporter om olika åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären, som ett underlag för beslutsfattare (Klimatberedningen:119).

Samma år ändrades det Svenska transportpolitiska målet till ”Det övergripande målet för samhällets trafikpolitik ska vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredställande, säker, miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader”. Fyra delmål fastlades, tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans (Prop.2008a:10).

1992 hölls FN:s konferens i Rio de Janeiro, där hållbarhetsbegreppet fastlades (prop.1997:11). Två år senare trädde FN:s ramkonvention i kraft som innebär att för att nå hållbar utveckling så måste växthusgaserna i atmosfären stabiliseras på en säker nivå (Klimatberedningen:77). Som en förlängning av denna konvention skapades Kyotoprotokollet 1997 som det trädde i kraft 2005. Kyotoprotokollet har tillskillnad från klimatkonventionen en mer tvingande karaktär med mål för utsläppen av växthusgaser i länder som skriver på avtalet. Mellan 2008-2012 ska länderna minska sina utsläpp med 5 procent jämfört med 1990-års nivå (Kyotoprotokoll 2011). I protokollet finns också möjlighet att använda sig av mekanismer för att minimera utsläpp utanför sin egen stat. Ett av dessa är CDM, Clean Development Mechanism. Genom att exempelvis investera i energieffektiviserande åtgärder i utvecklingsländer kan länder nå sina åtagande enligt Kyotoprotokollet (Kyotoprotokoll 2011). Den internationell flyg- och sjötrafiken omfattas inte heller av denna minskning (Klimatberedningen:78).

EU har förbundet sina medlemmar till ett än radikalare Kyotoprotokoll och medlemsländerna ska minska sina utsläpp mellan 2008-2012 med 8 procent, jämfört med 1990-års nivå. Utsläppsminskningarna fördelas på länderna och vissa medlemsstater ska minska mer än andra, i den s.k. bördefördelningen (Klimatberedningen 2008:78).

1998 togs beslut om nya transportpolitiska mål och riktlinjer. ”Det övergripande målet för transportpolitiken ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Delmålen ändrades till: Ett tillgängligt transportsystem, En hög transportkvalitet, En säker trafik, En god miljö och En positiv regional utveckling (Prop.1997).

I januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Syftet med miljöbalken var att bidra till hållbar utveckling och den ska beaktas i åtgärder som påverkar balkens syfte (prop.2001:18). I april samma år antogs 15 miljökvalitetsmål, vilka får rättsligt stöd genom miljöbalken (SIKA 2008b:38) Ett av dessa är begränsad klimatpåverkan. (Miljömål, prop. 2001:18/19). Detta miljökvalitetsmål utgår från FNs ramkonvention från 1994 och genom klimatberedningen från 2007 justerades detta mål ytterligare. Det har för nuvarande två överordnade mål, ett koncentrationsmål och ett temperaturmål. På lång sikt ska koldioxidekvivalenter i atmosfären stabiliseras på 400 ppm (koncentrationsmålet) och jordens medeltemperatur ska inte överstiga 2 grader Celsius jämfört med förindustriell nivå (temperaturmålet). För att dessa mål ska nås måste Sverige även delta på internationell nivå och trycka på EU och FN (Klimatberedningen 2008:199, Miljömål). För att kunna följa upp miljökvalitetsmålen finns det olika indikatorer inom sektorerna som ska kunna mäta sektorns effekter (miljomal.nu 2011-12-06) och en uppföljning görs årligen av Naturvårdsverket (SIKA 2008a:23.)

EU har förutom ett skarpare krav på sina medlemsländer om Kyotoprotokollet inrättat ett antal EG-direktiv för att styra EU:s klimat- och miljöpolitik. (Klimatberedningen 2008:78). Ett av dessa nämns i propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20). Direktivet handlar om åtgärdsprocesser och vid utformning av myndighetsplaner ska förslagen utvärderas ur miljösynpunkt. Alternativa åtgärder ska presenteras och samtal ska ske med berörda myndigheter och allmänheten innan programmet eller planen antas (prop.2001:19).

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (2004/05:150) anser regeringen att alla samhällssektorer måste bidra till hållbar utveckling och sektoransvaret är viktigt (prop. 2004:362ff). Sektoransvaret innebär att vissa myndigheter b.la Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket ska ha ett särskilt sektoransvar och bedriva ett aktivt miljöarbete inom sina verksamhetsområden. Vart fjärde år ska myndigheterna

rapportera till Miljömålsrådet, och redovisa genomförda och kommande åtgärder. Myndigheterna har också till uppgift att ge förslag på åtgärder som ligger utanför deras kontroll. Naturvårdsverket ska bistå sektorerna i deras arbete (prop. 2004:362ff).

I Socialdemokraternas proposition Moderna transporter 2005/2006:160 omformuleras delmålet en God Miljö till att ”Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås” (prop.2005).

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för en hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) som läggs fram året innan ”Mål för framtidens resor och transporter” nämns åtgärdsplanering. Samlade effekter ska utvärderas innan beslut tas om olika åtgärder inom infrastrukturens satsningar (prop.2008b:69). I samma proposition nämns också sektoransvar, där Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket ska verka för att de trafikpolitiska målen uppnås inom sina sektorsområden (prop.2008b:82).

Den 19 april 2007 bildades en parlamentarisk kommitté, Klimatberedningen som fick i uppdrag att ge en översyn på Sveriges klimatpolitik. De fick också i uppdrag att ge förslag på klimatmål, samt handlingsplaner för att nå dessa (Klimatberedningen) Ur klimatberedningens rapport uppges att beskattningen på koldioxid har stegvis höjts. Mellan 2001-2006 skedde en grön skatteväxling på 17 miljarder kronor (Klimatberedningen:80).

4.2 Ärendenas beredning

4.2.1 Transportpolitik för en hållbar utveckling

Den 16 mars 1994 tog riksdagen ett beslut om att en kommission borde tillsättas för att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige samt ge förslag på transportpolitiska mål och principer. I december tillsattes en parlamentarisk kommitté som fick uppdraget att utarbeta denna plan. Kommittén fick namnet Kommunikationskommittén (Prop. 1997:9). Med delbetänkande som remissbehandlades lämnade Kommunikationskommittén ett slutbetänkande i mars 1997. ”Ny kurs i trafikpolitiken” (SOU 1997:35) (prop.1997:9f). Ytterligare utredningar kompletterade regeringspropositionen, bl.a., ”Skatter, miljö och sysselsättning” (SOU 1997:11) och ”Bättre, klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel” (SOU 1996:184) innan propositionen överlämnades till riksdagen 5 mars 1998.

4.2.2 Mål för framtidens resor och transporter

Den 19 juli 2007 gav regeringen i uppdrag åt Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) att se över och lämna förslag till revidering av de transportpolitiska målen. Detta kompletterades med en rapport från vägverket om hur trafiksäkerheten skulle utvecklas. I juli 2008 skickade regeringen ut båda dessa rapporter på remiss och utformade sedan en proposition (Prop.2008a:6).

Enligt propositionens skrivelse har beslutsprocessen varit öppen, och det har funnits en möjlighet att lämna in synpunkter även efter remissperiodens slut.

Näringsdepartementet, som står bakom propositionen har därefter varit i kontakt med flera myndigheter samt näringslivsorganisationer, Sveriges Kommuner och Landsting och med Nätverket för kvinnor i transportpolitiken för synpunkter och diskussion (Prop. 2008a:6).

4.2.3 Remissinstanser

I båda propositionerna består remissinstanserna av myndigheter, landsting, intresseföreningar, branschorganisationer, länstrafiken från olika län, fackföreningar och arbetsgivarföreningar. Statens naturvårdsverk samt Naturskyddsföreningen finns representerade som remissinstanser till båda propositionerna (prop.1997:169f, prop.2008a:74f).

4.3 Propositionerna- en jämförelse

4.3.1 Transportpolitik för en hållbar utveckling

Det överordnade transportpolitiska målet för propositionen är ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektivt och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (prop. 1997:1) Delmålen är tillgänglighet, hög transportkvalitet, säker trafik, en god miljö samt en positiv regional utveckling. En god miljö innebär att transportsystemet ska utformas med

med hänsyn till natur och kulturmiljö (prop.1997:25). De transportpolitiska delmålen ska preciseras genom olika etappmål och minskade klimatgaser är ett av dessa. Bland delmålen ska det inte göras några inbördes prioriteringar på lång sikt, alla målen ska uppnås. På kort sikt kan det dock bli aktuellt med prioritering mellan de olika delmålen (prop. 1997:15).

Propositionen nämner att transportpolitiken står för nya utmaningar och hållbarhetsbegreppet inkluderas av ekologisk-, ekonomisk-, socialt- och kulturell hållbar utveckling (prop. 1997:11). Propositionen hänvisar också till internationella överenskommelser och att Sveriges som industriland har ett ansvar att minska sina utsläpp av koldioxid med 50-80%. Kvantitativa etappmål finns för att nå dit (prop. 1997:27f).

Ämne	Basår	Etappmål	År
Koldioxid	1990	0%	2010
Kväveoxider	1995	-40%	2005
Svavel 1995	1995	-15%	2005
VOC 1995	1995	-60%	2005

Kommunikationskommittén föreslår att ett etappmål för koldioxid bör vara en minskning med 15 % till år 2020 med utgångspunkt för 1990-års nivå. Regeringens skrivelse hävdar att det finns en tröghet i omställningen och väljer att år 2010 ska utsläppen vara oförändrat vid 1990-års nivå (prop. 1997:29). Kommunikationskommittén förordar ett långsiktigt mål på en total minskning av koldioxid på 60 %, några årtionden in på 2010-talet. Regeringen anser att det långsiktiga åtagandet som Sverige ska göra, först står klart efter en fördelning mellan EU:s medlemsländer. Den siffra som kommittén har lagt fram grundar sig på det åtagande som flera industriländer behöver göra (prop. 1997:27ff).

Proposition anser att ett sätt för att minska klimatpåverkan är att använda ekonomiska styrmedel. Ett sådant är exempelvis koldioxidskatten som kan internalisera externa effekter, och täcka samhällsekonomiska marginalkostnader (prop. 1997).

En ny förändring från 1988 är transportpolitiska beslut är att ett s.k. fullt kostnadsansvar ska ersättas med ett samhällsekonomiskt kostnadsansvar (samhällsekonomiska marginalkostnader). Det innebär att avgifter, exempelvis skatter ska vara rörliga. Varje ytterligare resa ska bli ålagd en avgift. Regeringen anser att det finns brister med detta förslag något som flera remissinstanser påpekar. Alla marginalkostnader är inte kända. Ett fortsatt arbete måste enligt regeringen ske för att beräknas dessa kostnader (prop.1997:45).

Ett problem med drivmedelskatter, som regeringen lyfter fram, är att fordon och bränsletyp skiljer sig åt (prop.1997:63). Regeringen hävdar att den teknik och kunskap som finns idag inte kan ta hänsyn till alla aspekter och därför bör stora avgiftsförändringar undvikas. På sikt ska alla externa kostnader täckas av avgifter eller skatter (prop.1997:46f).

Regeringens uppfattning är att bilen kommer vara det huvudsakliga transportmedlet en lång tid framåt. En stor uppgift för regeringen är att skapa ett transportsystem som kan komplettera bilen och minska beroendet av bilen genom att utveckla alternativ(prop.1997:136). Vad gäller transportpolitiska principer står valfrihet i centrum, medborgare och företag ska ha så stor möjlighet att själv välja hur de ska förflytta sig. En riktig prissättning är därför av stor vikt för att konsumenter ska kunna göra sina val. Som diskuterat ovan så finns det problem med att skapa en rätt prissättning och vad som är en riktig prissättning hör också hör ihop med politiska värderingar (prop.1997:39f).

Förutom ekonomiska styrmedel kan andra typer av regleringar bli aktuella, såsom tekniska krav på transportmedel och bränslen (prop.1997:39f) Forskning krävs också för att kunna utveckla alternativa drivmedel som på sikt ska ersätta fossila bränslen (prop.1997:83f, 163). I nuläget kan biodrivmedel inte ersätta fossila bränslen och en övergång bör ske i en takt som är möjlig. Vägverket får till uppgift att inom sitt sektoransvar följa övergången och ge förslag på åtgärder (prop.1997:162).

Inom luftfarten finns det svårigheter med att beskatta flygets koldioxidutsläpp då det står emot EU:s mineraldirektiv. Sverige ska trycka på internationellt och inom EU för skärpa flygets miljökrav (prop.1997:124ff).

I propositionen anser regeringen att koldioxidbeskattningen bör vara oförändrad, likaså fordonskatt på bensin- och dieseldrivna bilar. Detta enligt regeringen i väntan på trafikbeskattningens slutbetänkande (prop.1997:152). Fordonskatten för lastbilar ska inte ändras. Regeringen anser även här att det saknas kunskapsunderlag för att kunna beräkna externa miljö- eller climateffekter Samtidigt sker en översyn av energiskatter, med koppling till fordonskatt på lastbilar och regeringen väntar därmed att göra några förändringar (prop.1997:155). Däremot ska busstrafikens externa kostnader täckas med en höjd fordonskatt (prop. 1997:2). Motivering för denna förändring är att skattesystemet ska vara mer likartat med det för tunga lastbilar (prop.1997:58).

Utöver detta föreslår regeringen att en uppföljning av de transportpolitiska målen bör ske oftare. Ett nytt förslag är att överlämna en rapport i samband med budgetpropositionen varje år (prop.1997:52).

4.3.2 Mål för framtidens resor och transporter

Rapporten från SIKÄ anser att de transportpolitiska målen är otydliga, inte alltid kvantifierbara och svåra att följa upp. Målstrukturen ger inte heller några riktlinjer gällande konflikter mellan målen. Ett annat problem är att många åtgärder först genomförs men att det först senare sker en avstämning mot målen. Alternativa åtgärder som bättre uppfyller de transportpolitiska målen diskuteras inte (SIKÄ 2008b:13). Trots klimatmål inom transportsektorn redovisar SIKÄ att utsläppen är stora och tenderar att öka, främst på grund av ökade godstransporter. I andra samhällssektorer minskar utsläppen (SIKÄ 2008a:26).

För att lösa dessa problem föreslår SIKÄ en revidering av de transportpolitiska målen (SIKÄ 2008b:13). Rapporten föreslår att det nuvarande målet om transportförsörjning ska ersättas med ordet tillgänglighet (SIKÄ 200b:13ff). Delmålen säkerhet och trygghet, jämställdhet och fördelning, samt miljö ska ses som villkor vid trafikpolitiska åtgärder. Det ska ske genom en planeringprocess där samtliga delmål utvärderas (SIKÄ 2008b:15f). Valet av åtgärder ska grundas på den åtgärd som bäst uppnår samtliga delmål (prop. 2008a:11).

SIKÄ lyfter fram transportens sektoransvar och anser att de nationella miljö kvalitetsmålen ska användas som ett sätt att uppnå villkoret miljö (SIKÄ 2008b:38). Klimatgaser är ett kvantitativt mätbart mål tillskillnad från vissa andra miljöproblem och etappmål för minska dessa kan därför vara ett bra styrinstrument (SIKÄ 2008a:67).

I regeringspropositionen står det övergripande målet fast. Ett funktionsmål med tillgänglighet inrättas. Flertalet remissinstanser, däribland Näringslivets transportråd anser att tillgänglighet ska vara ett överordnat mål. Naturvårdsverket m.fl. anser att en ny målstruktur är otydlig och inte löser problemet med oklarheter kring de transportpolitiska målen (prop. 1998:11f). Regeringen väljer att inrätta ett jämbördigt hänsynsmål, med säkerhet, miljö och hälsa. För att underlätta olika avvägningar och stärka målen som styrningsinstrument, ska hänsynsmålet preciseras genom färre etappmål än tidigare (prop. 1998:12ff). Då målen ska vara jämbördiga anser de att målen inte ska ses som villkor (prop. 1998:12f). En viktig aspekt för att uppfylla hänsynsmålet är att transportsystemet ska utformas så att miljö kvalitetsmålen uppnås (prop.2008a:30).

Enligt propositionen nås miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ”genom att stegvis öka energieffektiviteten i transportsystemet. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen” (prop.2008a:54ff).

Fram till år 2020 har regeringen ställt upp några delmål.

- 50 procent förnybar energi

- 10 procent förnybar energi i transportsektorn
- 20 procent effektivare energianvändning
- 40 procent minskning av utsläppen av klimatgaser

Det skulle enligt regeringen, innebära en minskning av växthusgaser på 20 miljoner ton, jämfört med 1990 års nivåer. Två tredjedelar av detta ska ske i Sverige, medan resterande ska ske genom s.k. Clean Development Mechanism (CDM) (prop.2008a:54). Detta möjliggörs genom Kyotoprotokollet (se 4.1).

För att nå de uppställda delmålen anser regeringen att olika ekonomiska styrmedel bör utvecklas, vilket bl.a. innebär en höjd koldioxidskatt (prop.1998:54). De ekonomiska styrmedlen ska utgå från transportens samhällsekonomiska kostnader (prop.1998:59)

Regeringen lyfter också fram vikten av forskning samt tekniska lösningar för att stegvis minska klimatgaserna. Forskningen ska få ökat stöd (prop.2008a:54ff). Exempel på tekniska lösningar kan vara stöd till bränslesnålare körning, s.k. Eco Driving (prop.2008a:56).

Regeringen anser inte att det är något mål i sig att minska resandet. Transporter bidrar till en ökad frihet för människorna. Snarare ska det bli enklare för människor att agera ”klimatsmatare” och välja mer klimatvänliga transportmedel (prop.1998a:20ff). Regeringen anser att konkurrens mellan olika aktörer är en viktig del i detta (prop.2008a:60). Det krävs också en bättre samordning av olika trafikslag och stadsplanering för att effektivisera transporter och minska klimatpåverkan (prop. 2008a:21ff).

Regeringen anser att Sverige ska vara pådrivande internationellt för att minimera transportsektorns miljö- och klimatpåverkan, både inom EU och inom andra internationella sammanhang (prop.2008a:57).

5 Analys

5.1 Miljöpolicyintegrering i de två propositionerna

5.1.1 Har det skett något miljöpolitiskt lärande?

Vid en genomläsning av propositionerna verkar synen på att transportsektorn ska bidra till minskad klimatpåverkan, fått genomslagskraft.

I alla fall begreppsmässigt. Sverige ska minska sina utsläpp och ambitiösa mål finns uppsatta. Det verkar finnas en samsyn på att transportsektorn är en bidragande orsak till utsläppen av växthusgaser och vägverket och dess politiker ska inom sitt sektoransvar se till att transportsystemet når de transportpolitiska målen, där en god miljö (prop. 1997) och en Begränsad klimatpåverkan (prop.2008a) är ett av dessa. Ett tecken på att det kan ha skett en lärandeprocess är omformuleringen av delmålet en god miljö till att transportsystemet ska anpassas sig till hänsynsmålet, med precisering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan (prop.2008a). Det var ett delmål som preciserades av den Socialdemokratiska regeringen i propositionen 2005/2006:160, efter antagandena av miljökvalitetsmålen i april 1999.

Det verkar också finnas en gemensam syn på att använda ekonomiska styrmedel som klimatpolitiskreglering. Den socialdemokratiska regeringen hävdar att det finns begränsat kunskapsunderlag för att kunna internalisera alla externa effekter. En grön skatteväxling skedde under 2000-talet och i propositionen från 2008 kommer koldioxidskatten höjas, men inga förslag på när och hur mycket. I rapporten från SIKa, som ligger till underlag för Alliansregeringens proposition, är det svårt att beräkna skadorna av koldioxidutsläppen, vilket försvårar en rätt prissättning och utredningsarbete pågår (SIKA 2008a:25f), men som propositionen från 1997 uttrycker det, kanske handlar en rätt prissättning i slutändan om värderingar.

Båda propositionerna utgår från valfrihet. Det är konsumenterna som ska välja vilket transportmedel de vill använda och politikerna kan genom ekonomiska styrmedel, regleringar och ekonomiskt stöd till forskning, påverka så att konsumenter gör "klimatsmarta" val. Bilen är och kommer att vara det huvudsakliga transportmedlet en lång tid framöver och målet är inte att minska resandet, snarare handlar det om att finna alternativ.

Denna åsikt gör att det inte har skett någon lärandeprocess som ifrågasätter bilen, trots flera rapporter om klimatförändringarna från exempelvis IPCC.

En skillnad mellan propositionerna är att delmålet En god miljö, som ett eget jämbördigt delmål ersätts med hänsynmål, där miljö hopbuntas med säkerhet och hälsa. Motiveringen är att målstrukturen ska bli tydligare. Samtidigt skulle det kunna innebära att funktionsmålet tillgänglighet blir överordnat och säkerhet, hälsa och miljö bara ska beaktas, men inte likställas med funktionsmålet. SIKAs rapport ansåg att tillgängligheten skulle vara transportsystemets funktion och att miljö, säkerhet och trygghet, samt jämställdhet och fördelning ska ses som villkor, något som regeringen inte anser.

Transportsektorn är främst till för att öka tillgängligheten, vilket kan styrkas av argumentet från propositionen 2008 att det inte är ett mål i sig att minska resandet (se 4.3.2). Delmålen ska beaktas men inte villkora en ökad tillgänglighet.

En förändrad målstruktur behöver dock inte betyda att klimataspekter integreras i mindre utsträckning. Klimatgaser är ett kvantitativt mätbart mål enligt SIKAs till skillnad från andra miljöproblem. En möjlighet är klimatpolicy fortfarande integreras medan andra miljömål har svårare att få genomslagskraft. Propositionen från 2008 har, för att öka styrkraften, minimerat etappmålen och begränsad klimatpåverkan är ett av dessa.

Minskningen av klimatavgaser är ambitiösa men regeringen väljer att utnyttja Kyotoprotokollets möjlighet att en del av minskningen ska ske i andra länder genom CDM. Detta kan ses som ett sätt att slippa från ansvar, något som propositionen från 1997 också försökte göra genom att invänta andra EU-länders åtagande. Begreppsmässigt anser propositionerna att Sverige behöver minska sina klimatutsläpp, men de är inte beredda att följa utredningarnas förslag.

Att En god miljö är ett eget delmål behöver inte heller innebära att klimatpolicy integreras. Propositionen från 1997 säger att alla delmål är jämbördiga och på lång sikt ska det inte ske någon inbördes prioritering men det kan bli aktuellt på kort sikt (se 4.3.1). Hur klimatpolicyintegreringen verkligen blir utifrån delmålen går inte att utläsa enbart ur dessa propositioner, men en ändrad målstruktur kan ändå visa på en skillnad i värderingar,

regeringarna emellan. En ändrad målstruktur kan vara ett tecken på förändringar i miljöpolitiskt lärande (se 2.1.2).

I båda propositioner ska Sverige ligga i framkant i det internationella arbetet. Det verkar finnas en vilja bland båda regeringarna att lyfta fram Sverige som ett progressivt land internationellt, där Sverige ska ta sitt ansvar som industriland till att minska utsläppen av växthusgaser.

Klimataspekter har fått prioritet även i den andra propositionen och jämföras med säkerhet och hälsa i en målstruktur. Tillgänglighet är överordnat och vad denna målstruktur innebär i praktiken bör ytterligare undersökas. Att klimatet fått större prioritet i den andra propositionen verkar inte vara fallet, snarare verkar det vara någorlunda likvärdigt med mål och styrinstrument.

5.1.2 Vilka faktorer kan ha påverkat propositionerna

Om man utgår från de administrativa tekniker och de aspekter som lyfts fram under teoriavsnittet finns det några saker som kan ha påverkat de transportpolitiska propositionerna.

Samordningsmekanismer var något som Söderberg ansåg som en viktig faktor för miljöpolicyintegrering. De miljökvalitetsmål som instiftades 1999 kan ses som en sådan samordningsmekanism, där man på central nivå styr olika sektors verksamheter och där Naturvårdsverket följer upp målen. Ett av transportsektorns mål är att nå miljökvalitetsmålet en begränsad klimatpåverkan. Sektoransvaret som förtydligades under den Socialdemokratiska regeringen, och miljökvalitetsmålet har därmed följt Allianspartierna in i regeringsinnehavet.

Åtgärdsplanering är något som har fått genomslag, genom ett EU- direktiv, i båda regeringarnas propositioner. Denna åtgärd kan ses som de administrativa tekniker för policyintegrering som diskuteras under 2.1. Risker ska utvärderas, ekonomiska kalkyler ska utformas och samtal ska föras med berörda parter innan beslut tas. Dock är denna åtgärd något som den senaste propositionen från 2008 inte väljer att följa utifrån SIKAs rekommendationer om funktionsmål med villkor (se 4.3.2).

Tillgången till miljörelaterad kunskap och utvärdering är en annan aspekt som lyfts fram under teoriavsnittet. IPCCs rapporter ger vetenskaplig information och underlag till styrinstrument något som kan ha påverkat de svenska politikernas förståelse för klimatförändringarna. IPCCs arbete är något som lyfts fram i Klimatberedningens

sammanställning av den internationella och nationella klimatpolitiken. Den uppföljning som sker av Naturvårdsverket av de miljökvalitativa målen och rapporter från myndigheter rörande sektoransvaret, är en annan typ av utvärdering som kan ge underlag för nya åtgärder. I underlag till propositionerna finns vetenskaplig information och utvärdering av de transportpolitiska målen, genom SIKAs rapporter. En intressant aspekt är dock att även om underlag och utvärdering finns är det ingen garanti på att den används på ett effektivt sätt. SIKA nämner att utsläppen inom transportsektorn är stor och tenderar att öka, främst på grund av ökade godstransporter. I andra samhällssektorer minskar utsläppen (Se 4.3.2). Att det finns utvärderingsmekanismer innebär inte att utsläppen av växthusgaserna minskar.

Remissinstanser kan också bidra med information som kan vara användbar för regeringen. Söderberg anser att en öppen policyprocess är en viktig aspekt för att öka miljöpolicyintegrering så att eventuella konfliktlinjer dras upp innan beslut tas. Det är också en av de administrativa tekniker som Carter nämner (se 2.1) där samråd ska ske med berörda myndigheter, intresseorganisation och allmänheten. Det är en typ av remissförfarande som sker i dessa propositioner.

Men för att ta reda på om det har skett en öppen policyprocess och hur öppen den har varit, krävs det annan typ av material än de formella beslutsdokument som jag har använt. Remissinstanserna har, enligt propositionerna, varit myndigheter, intresseorganisationer och branschföreningar. Vid en genomläsning av propositionerna finns konfliktlinjer mellan regeringen, utredningen och remissinstanserna. Efter dessa har politikerna sedan tagit sina beslut.

Den internationella policykontexten kan också ha en inverkan. Båda propositionerna hänvisar till internationella överenskommelser och avtal. Miljökvalitetsmålen utgår exempelvis från FNs klimatkonvention. I propositionerna ska Sverige också trycka på internationellt och ligga i framkant. Sveriges som ett lite land kan profilera sig i miljöfrågor, och på så vis bli framstående. Denna ambition kan avspeglats i en progressiv klimatpolitik både nationellt och internationellt.

5.2 Sammanfattning

Som tidigare nämnt skulle det behövas ytterligare empiriskt underlag för att se om det har skett en miljöpolitisk lärandeprocess inom transportsektorn. Begreppsmässigt verkar det inte vara så stor skillnad regeringarna emellan i en undersökning av propositionerna.

Klimatet har fått en mer definierad roll i den senare propositionen genom miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Styrinstrumenten har inte heller ändrats nämnvärt och det finns fortfarande svårigheter med en rätt prissättning av externa effekter i den senaste propositionen. Det man kan fråga sig är ifall det material jag har valt till min kandidatuppsats är det material som bäst beskriver det jag har som avsikt att mäta. De transportpolitiska propositionerna ger en målstruktur men den ger inga ekonomiska kalkyler eller riktlinjer gällande målkonflikter. Det senare är något som SIKÄ lyfter fram som en svaghet i de transportpolitiska målen som ett styrinstrument. För att få en mer täckande bild av transportpolitiken och klimatpolicyintegrering skulle det behövas budgetpropositioner, transportpolitiska strategier och andra typer av politiska förslag för att undersöka hur den begreppsmässiga förståelse som ger sitt uttryck i propositionerna, faller ut i praktiken. Samtidigt var min ambition att titta på beslutet och inte implementeringen och en annan typ av material skulle kunna utveckla både frågan och svaret.

Min hypotes om att det har skett en lärandeprocess går inte att tillstyrka. Samtidigt går den inte heller att förkasta. Om vissa aspekter som lyfts fram i uppsatsen inte varit detsamma, exempelvis integrering av miljörelaterad kunskap eller internationella avtal, så kanske klimatet inte hade fått samma prioritet vid en ny regering. Detta är spekulationer men man kan stödja sig mot den historiska institutionalismen, där tidigare beslut i stor utsträckning skapar ramar för framtida beslut. Socialdemokratisk klimatpolitik skulle kunna styra Alliansens vägval och det skulle ta tid innan andra preferenser fick genomslag.

För att se om transportpolitiken har genomgått en miljöpolitisk lärandeprocess så skulle det vara intressant att undersöka Allianspartiernas transport- och klimatpolitik om ytterligare några år. Detta för att kunna undersöka åt vilket håll utvecklingen har gått, samt hur väl teorier på området kan appliceras.

5.3 Generaliserbarhet

En typ av lärandeprocess kan ha skett inom transportsektorn. Med en diskussion utifrån Most-likely metoden skulle det innebära att miljöpolicyintegreringen inom en gynnsamkontext ändå har svagheter. Hur ser då situationen ut i mindre gynnsamma kontexter? Går det överhuvudtaget att förena mål som ekonomisk tillväxt, social utveckling och samtidigt skydda miljön? Kan någon typ av lärandeprocess även ske i mindre gynnsamma fall?

Fler studier skulle behövas på området för att förstå vilka mekanismer som kan underlätta miljöpolicyintegrering. Transportpolitiken är ett av många politikområden och hur väl teorier fungerar på andra sektorer återstår att se. De studier som Nilsson och Persson har gjort på energisektorn verkar delvis ändå visa på samma förklaringsfaktorer som i mitt fall på transportsektorn.

Hur beslutsprocessen ska utformas kan inte stanna vid en normativ studie, som studierna om EPI delvis verkar ha gjort (se 2.1.1.) Kunskap om klimatförändringarna verkar det inte finnas någon brist på, snarare förslag på åtgärder som faktisk kan komma åt problemet. Men för detta krävs det också en politisk vilja. När åtgärderna eller tekniken väl är framtagna måste det finnas en politisk ambition att förändra rådande målstrukturer.

Studier kan inte bara fokuseras på gynnsamma kontexter. Mekanismer som ökar miljöpolicyintegrering behöver inte vara universella. Att undersöka ett mindre gynnsamt fall i en annan politisk kontext skulle vara ett sätt att utveckla teorins förklaringskraft eller finna andra faktorer som kan påverka miljöpolicyintegrering.

6 Referenser

- Bergström, Göran – Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur
- Beckman, Ludvig (2005). *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus
- Broscheck, Jörg (2011) “Conceptualizing and Theorizing Constitutional Change in Federal Systems: Insights from Historical Institutionalism”. *Regional and Federal Studies*.vol. 21, No. 4/5 s. 539–559
- Carter, Neil (2001). *The politics of the environment: ideas, activism, policy*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press
- Hedlund, Ingvar (2008). “M och kd lovade sänkt bensinskatt”, *Expressen*. 24 maj 2008.
<http://www.expressen.se/klimathotet/1.1173105/m-och-kd-lovade-sankt-bensinskatt>
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2011) *Organization*
<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml> Hämtad 2012-01-02
- Jordan, Andrew – Lenschow, Andrea (2010) ”Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of Art Review”, *Environmental Policy and Governance*, vol 20, s147-158.
- Klimatberedningen (2008) *SOU 2008:24 Svensk klimatpolitik- SOU 2008:24 Svensk klimatpolitik Betänkande av Klimatberedningen*. Stockholm: Miljövårdsberedningen
- Kyotoprotokoll (2011) *United Nations Framework Convention on Climate Change*
http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/3145.php Hämtad 2012-01-02
- Mackay, Fiona- Kenny, Meryl- Chappell, Louise (2010) “New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?”. *International Political Science Review*. 31 (5) s. 573–588
- Mickwitz, Per - Kivimaa, Paula – Hildén, Mikael – Estlander, Alec – Melanen, Matti (2009) “Mainstreaming climate policy and policy coherence” *Prime Minister’s office*. Helsinki: Helsinki University Print
- Miljömål (2011) “Begränsad klimatpåverkan”. *Miljömålsportalen*. Stockholm: Naturvårdsverket. www.miljomal.se Hämtad 2012-01-02

- Morris, Neil (2004) "Sustainability: what is it?" *IEE Power Engineer*, October/November p.11 Comment Engineering for a Sustainable Future
- Naturvårdsverket (2011) "Utsläppsfiffror- Swedish Pollutant Release and Transfer Register" Östersund: Naturvårdsverket
<http://utslappsisiffror.naturvardsverket.se/Amnen/Vaxthusgaser/>
 Hämtad 2012-01-02
- Nilsson, Måns & Persson, Åsa (2003) "Framework for Analysing Environmental Policy Integration". *Journal of Environmental Policy & Planning* vol 5, nr 4, p.333-359
- Nilsson, Måns (2005a) *Connecting reasons to Power*. Stockholm: Stockholm Environment Institute
- Nilsson, Måns (2005b) "Learning, frames, and environmental policy integration: the case of Swedish energy policy". *Environment and Planning C:Government and policy*. Vol 23, p 207-226.
- Peter, B Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism* London: Pinter
- Regeringens proposition (1997) 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Stockholm: Regeringskansliet
- Regeringens proposition (2001) 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart Transportsystem*. Stockholm: Regeringskansliet
- Regeringens proposition (2004) 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*. Stockholm: Regeringskansliet
- Regeringens proposition (2005) 2005/2006:160 *Moderna transporter*. Regeringskansliet: Stockholm
- Regeringens proposition (2008a) 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*. Stockholm: Regeringskansliet
- Regeringens proposition (2008b) 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för en hållbar tillväxt*. Stockholm: Regeringskansliet
- Riksdagen (2011) *Propositioner* www.riksdagen.se/shopping/R_itemlist_25213.aspx
 Hämtad 2012-01-02
- SIKA (2008a) 2008:2 *Förslag till ny transportpolitisk målstruktur - Del 1 Analys av förutsättningar. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Östersund: Statens institut för kommunikationsanalys

- SIKA (2008b) 2008:3 *Förslag till ny transportpolitisk målstruktur- Del 2 Förslag till reviderade mål*. Östersund: Statens institut för kommunikationsanalys
- Söderberg, Charlotta (2011) "Institutional conditions for multi-sector environmental policy integration in Swedish bioenergy policy" *Environmental Politics* 20:4, p 528-546
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- World Summit (1992)
- <http://www.worldsummit2002.org/index.htm?http://www.worldsummit2002.org/guide/unced.htm> Hämtad 2012-01-02

