

Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet

En analys av hinder och förslag på lösningar



DATUM
2022-12-02
ERT DATUM
2022-03-03

DIARIENR
2022/77-5
ER BETECKNING
M2022/00508

Regeringen
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera styrningen av myndigheterna på klimatområdet

Regeringen gav den 3 mars 2022 Statskontoret i uppdrag att analysera myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar inom klimatpolitiken. I uppdraget har ingått att vid behov lämna förslag på en mer ändamålsenlig styrning, inklusive organisering och inriktning på myndigheternas klimatarbete.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet – en analys av hinder och förslag på lösningar*. (2022:14).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredarna Karin Melldahl, föredragande, Rasmus Firon, Ulrika Lindstedt och Lena Sandström var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Karin Melldahl

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Sverige har klimatåtaganden inom EU och FN	9
1.2	Det finns brister i regeringens styrning beträffande långsiktighet, tydlighet och samordning	10
1.3	Konsekvenserna av våra förslag	18
2	Uppdrag och genomförande	23
2.1	Uppdraget	23
2.2	Bakgrunden till uppdraget	23
2.3	Utgångspunkter för uppdraget	24
2.4	Genomförande av uppdraget	26
2.5	Läsanvisningar	32
3	Gör myndigheternas långsiktiga ansvar för klimatmålen tydligt i instruktionerna	33
3.1	Kortsiktig styrning försvårar för myndigheterna att bidra till klimatomställningen	34
3.2	Styrning mot klimatmålen genom miljömålssystemet ger inte myndigheterna tillräcklig vägledning	35
3.3	Myndigheterna efterfrågar tydlighet om sitt ansvar för klimatmålen	37
3.4	Det kan vara svårt att lägga klimatrelaterade uppdrag på myndigheter som inte har uppgifter i sina instruktioner kopplade till klimatområdet	38
3.5	Regeringen bör göra myndigheternas långsiktiga ansvar tydligt i instruktionerna	39
4	Det behövs inga större förändringar i myndighetsstrukturen	43
4.1	Roller och ansvar uppfattas i huvudsak som tydliga	44
4.2	Myndigheterna anser att deras analyskapacitet är tillräcklig för de uppdrag de får men att den kan behöva stärkas i takt med ökade krav	44
4.3	Det finns ingen uppenbar lucka som en klimatanalysmyndighet skulle fylla	46
4.4	Regeringen behöver ta hänsyn till flera olika aspekter när den fattar beslut om bidrag	51
4.5	Regeringen behöver ta ett samlat grepp om kända luckor och överlapp i myndigheternas uppdrag	53

5	Tydlig och mer sammanhållen styrning ger myndigheterna bättre förutsättningar att bidra till att nå klimatmålen	57
5.1	Att det saknas ett helhetsperspektiv gör det svårare för myndigheterna att bidra till klimatomställningen	58
5.2	Det finns målkonflikter som myndigheterna inte kan lösa	65
5.3	Otydliga krav på samverkan gör det svårare för myndigheterna att genomföra sina uppdrag	67
5.4	Regeringens krav på myndigheternas konsekvensanalyser är höga men delvis otydliga	69
5.5	Det är viktigt med utvärderingar av befintliga styrmedel i arbetet mot att nå klimatmålen	71
5.6	Myndigheterna behöver bättre återkoppling och tätare dialog	73
5.7	Den klimatpolitiska handlingsplanen är inte det stöd för myndigheterna som den skulle kunna vara	75
6	Regeringskansliets kapacitet på klimatområdet behöver stärkas	79
6.1	Klimatfrågan ställer krav på Regeringskansliets förmåga att beställa och ta emot analyser	80
6.2	Klimatenheten ansvarar för en komplex tvärspektoriell fråga men saknar de analysresurser som andra departement har	81
6.3	En klimatanalysfunktion i Regeringskansliet skulle kunna undanröja flera hinder i regeringens styrning	83
6.4	Om regeringen vill få genomslag för klimatfrågan i sin samlade politik bör det finnas en samordnande funktion i Regeringskansliet	86
	Referenser	89
	Bilagor	
1	Regeringsuppdraget	95
2	Enkät till ledningen på myndigheterna	101

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att analysera myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar inom klimatpolitiken. I uppdraget har ingått att vid behov lämna förslag på en mer ändamålsenlig styrning, inklusive organisering och inriktning av myndigheternas klimatarbete.

Vår analys visar att myndigheterna uppfattar att deras roller och ansvar inom klimatområdet i huvudsak är tydliga, och att de över lag har tillräcklig analyskapacitet för de uppdrag de tilldelas idag. Men Statskontoret konstaterar att regeringens styrning är allt för kortsiktigt och otydlig för att myndigheternas kapacitet att bidra till klimatmålen ska kunna utnyttjas fullt ut. Det saknas också en överblick över genomförda, pågående och beslutade insatser på området.

Vår bedömning är att det inte behövs någon större omorganisering av myndigheterna på klimatområdet. Däremot lägger Statskontoret flera andra förslag som kan komma till rätta med de brister i regeringens styrning som vi har sett. För att stärka den långsiktiga styrningen på klimatområdet föreslår Statskontoret att regeringen i relevanta myndigheters instruktioner anger vilka uppgifter myndigheterna har för att bidra till att klimatmålen nås. Myndigheterna bör vara delaktiga i att utreda och föreslå hur denna instruktionsändring ska se ut.

Statskontoret föreslår att regeringen ger Klimatpolitiska rådet i uppdrag att ta fram en översikt över samtliga genomförda, pågående och beslutade initiativ på klimatområdet, samt att Vinnova får i uppdrag att upprätta en förteckning med aktuell information om vilka bidrag som finns att ansöka på området. Statskontoret föreslår också att regeringen ska ställa tydligare krav på myndigheternas samverkan och konsekvensanalyser samt på att följa upp och utvärdera styrmedel. Statskontoret föreslår även att regeringen inrättar en klimatanalysfunktion i Regeringskansliet för att förbättra regeringens förmåga att beställa och ta hand om underlag från myndigheterna. Om regeringen vill få genomslag för klimatfrågan i sin samlade politik bör regeringen också se till att det på statsråds- eller statssekreterarnivå finns en aktiv samordnande funktion i Regeringskansliet som arbetar med att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden.

Slutligen konstaterar Statskontoret att en ändamålsenlig myndighetsstyrning är viktig men inte tillräcklig för att nå klimatmålen. För att nå målen behöver regeringen också verka för att beslut ska fattas om ytterligare åtgärder och styrmedel som minskar utsläppen av växthusgaser på både kort och lång sikt.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret har fått i uppdrag att analysera myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar inom klimatpolitiken. Statskontoret ska vid behov lämna förslag på en mer ändamålsenlig styrning, inklusive organisering och inriktning av myndigheternas klimatarbete. Utgångspunkten för uppdraget har varit det klimatpolitiska ramverket samt åtaganden som åligger Sverige från United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) och inom EU.¹

I detta kapitel presenterar vi vår samlade bedömning och våra förslag. I kapitel 2 beskriver vi uppdraget närmare samt hur vi tagit oss an det. I kapitel 3–6 presenterar vi våra iakttagelser och vidareutvecklar våra slutsatser och förslag.

1.1 Sverige har klimatåtaganden inom EU och FN

Sverige har som ett av EU:s medlemsländer förbundit sig att bidra till FN:s klimatkonvention via det så kallade Parisavtalet. I december 2020 beslutade EU att öka sin ambition under Parisavtalet.² EU har beslutat om en klimatlag och åtgärder inom bland annat *Fit for 55* vilka har stor betydelse för genomförandet av klimatpolitiken i Sverige. Ett led i Sveriges arbete med att fullgöra sina internationella åtaganden är att regeringen arbetar för att nå klimatmålen som riksdagen beslutat om.

EU har i och med *Fit for 55* dels valt att gå fram med väsentligt fler och skärpta krav på medlemsländerna att minska sina utsläpp av växthusgaser, dels föreslagit att unionen ska införa fler gemensamma styrmedel.³ Mot bakgrund av detta anser Statskontoret att det är viktigt att regeringen genom sin styrning ger myndigheterna så goda förutsättningar som möjligt att bistå regeringen i anpassningen till de skärpta kraven inom EU. Att klimatomställningen behöver accelerera understryker ytterligare behovet av att myndighetsstyrningen är ändamålsenlig.

FN:s klimatpanel IPCC konstaterar i sin senaste rapport att utsläppen av växthusgaser fortsätter att öka, trots att stora utsläppsminskningar behövs för att nå

¹ Regeringsbeslut 2022-03-03. *Uppdrag till Statskontoret att analysera styrningen av myndigheter på klimatområdet.*

² Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2020). *Parisavtalet: EU överlämnar nationellt fastställda bidrag för EU och medlemsländerna.* (Hämtad: 2022-11-12).

³ Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2022). *Fit for 55.* (Hämtad 2022-11-07).

målen i Parisavtalet.⁴ Klimatpolitiska rådet skriver i sin senaste rapport att snabbare utsläppsminskningar även krävs i Sverige om vi ska nå klimatmålet till 2045.

Det behövs dels insatser som kan bidra till utsläppsminskningar på kort sikt så att Sverige når målet för 2030, dels långsiktiga, strategiska insatser som kan skapa förutsättningar för Sverige att fortsätta minska utsläppen bortom 2030.⁵

I denna rapport lägger vi flera förslag som bidrar till att förbättra regeringens styrning av myndigheterna så att de får bättre förutsättningar att bidra till att nå de nationella klimatmålen. Eftersom det nationella och internationella klimatarbetet är tätt sammanlänkat så kan våra förslag även förbättra myndigheternas förutsättningar att bidra till att Sverige kan uppfylla sina internationella åtaganden.

Våra förslag om hur regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet kan förbättras berör olika delar av styrkedjan, från Regeringskansliets roll och kapacitet till hur uppdragen till myndigheterna är formulerade. Så även om våra förslag kan ses som separata så menar vi att de tillsammans stärker varandra.

1.2 Det finns brister i regeringens styrning beträffande långsiktighet, tydlighet och samordning

Vår analys har utgått ifrån ett antal områden som Statskontoret tidigare har framhållit som centrala för att styrningen inom en fråga som spänner över flera sektorer ska vara ändamålsenlig. Det handlar bland annat om att regeringen behöver vara tydlig med hur högt myndigheterna ska prioritera frågan och om vilken inriktning arbetet ska ha. Regeringen behöver också styra långsiktigt för att myndigheterna ska kunna planera, bygga upp kunskap och etablera samverkan. Erfarenheter visar att otydlig och kortsiktig styrning ofta lämnar tomrum som myndigheterna behöver fylla samtidigt som de saknar förutsättningar att göra det.⁶

Vi har analyserat regeringens styrning av 13 myndigheter på klimatområdet. Vår analys visar att det finns flera brister i regeringens styrning av myndigheterna. Dessa brister gör det sammantaget svårt för myndigheterna att bidra till klimatmålen på ett effektivt sätt. Statskontorets samlade bedömning är att regeringen bör stärka myndigheternas förutsättningar att bidra till klimatmålen genom en långsiktig, tydlig och mer sammanhållen styrning. Vi lämnar därför ett antal förslag som syftar till att regeringens styrning på klimatområdet ska bli mer ändamålsenlig. Våra förslag rör den mer övergripande styrningen av myndigheterna inom klimatområdet, men också mer specifikt styrningen när det

⁴ IPCC (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

⁵ Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*.

⁶ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av tvärsektoriella frågor*.

gäller myndigheternas arbete med analys och uppföljning av klimatpolitiken samt hur myndigheterna administrerar bidrag. Vi bedömer inte att bristerna i regeringens styrning ska åtgärdas genom någon större omorganisering av myndigheterna, bland annat eftersom myndigheterna uppfattar att deras roller och ansvar i huvudsak är tydliga.

Myndighetsstyrningen är en del av regeringens samlade klimatpolitik. Vi menar att regeringen bör anpassa styrningen av myndigheterna till de skärpta krav på klimatpolitiken som följer av att riksdagen 2017 beslutade om ett klimatpolitiskt ramverk. Regeringen som tillträdde hösten 2022 har gjort bedömningen att utsläppen minskar för långsamt och att ytterligare åtgärder behövs för att Sverige ska kunna nå målet till 2045.⁷ Riksdag och regering har år 2019 bedömt att klimatfrågan behöver integreras i alla relevanta politikområden – inte bara i politik som endast syftar till att minska utsläppen – för att arbetet ska kunna utgå från det långsiktiga tidsatta utsläppsmålet i klimatlagen.⁸ Vi menar att våra förslag är ett viktigt led i detta arbete.

1.2.1 Regeringen bör göra myndigheternas långsiktiga ansvar för klimatfrågan tydligt i instruktionerna

Regeringens klimatpolitiska arbete ska enligt klimatlagen utgå från det långsiktiga utsläppsmålet som riksdagen har fastställt, det vill säga att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2045, och att utsläppen därefter ska vara negativa. Men vår analys visar att regeringen i sin styrning av myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning har levt upp till de krav på långsiktighet som klimatlagen fastställer. Regeringens styrning mot klimatmålen sker ofta genom kortsiktiga uppdrag i myndigheternas regleringsbrev eller genom enstaka särskilda regeringsuppdrag. Den kortsiktiga och ryckiga styrningen försvårar för myndigheterna att bidra till klimatomställningen. Det leder bland annat till att myndigheterna får svårt att bygga upp kompetens och processer som svarar upp mot klimatlagens krav på långsiktighet. Det bidrar också till att arbetet med att nå klimatmålen blir ineffektivt. Statskontoret bedömer att regeringen i högre utsträckning kan använda myndigheternas instruktioner för att skapa långsiktiga förutsättningar för myndigheterna att bidra till att nå klimatmålen. Vi menar att regeringen kan ta hjälp av berörda myndigheter i att utforma sådana skrivningarna i instruktionerna.

⁷ Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023*.

⁸ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*; Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2019/20: MJU16. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

Statskontorets förslår därför:

- att regeringen, i relevanta myndigheters instruktioner, anger vilka uppgifter myndigheterna har för att bidra till att klimatmålen nås. Regeringen bör ge myndigheterna i uppdrag att utreda och föreslå hur en sådan ändring i instruktionen kan se ut för just deras myndighet. I uppdraget bör det ingå att samverka om skrivningarna i Miljömålsrådet med andra myndigheter som har fått samma uppdrag.

En utgångspunkt för regeringens uppdrag till myndigheterna bör vara att myndigheterna ska utreda och föreslå hur klimatmålen kan integreras i myndighetens instruktionsenliga uppdrag. Varje berörd myndighet bör därför utreda och föreslå en paragraf i sin instruktion där det på ett övergripande plan framgår att myndigheterna inom sitt verksamhetsområde ska verka för att klimatmålen nås. Därutöver ska dessa myndigheter utreda och föreslå vad det innebär att myndigheten ska bidra till att Sverige når klimatmålen i termer av konkreta uppgifter som myndigheten har på lång sikt. Ett exempel på hur sådana skrivningar skulle kunna se ut är formuleringarna i Boverkets instruktion.⁹ Myndigheten, som redan har klimatmålen inskrivna i sin instruktion, ska ”verka för att den fysiska planeringen bidrar till att klimatmålen nås”. Därtill finns också specificerade klimatrelaterade uppgifter i myndighetens instruktion som förtydligar vad skrivningen om att bidra till klimatmålen kan betyda mer konkret för myndighetens arbete.

De myndigheter som bör vara aktuella för ett sådant uppdrag är myndigheter som finns inom sektorer som är centrala för klimatomställningen och som inte redan har en tydlig uppgift i sin instruktion. Enligt såväl svenska som internationella studier finns det fyra nyckelområden som har betydelse för den klimatomställning som behövs för att nå de internationella och nationella klimatmålen. Dessa områden är effektivare energi- och resursanvändning, fossilfri elektrifiering, biomassa från skogs- och jordbruk samt upptag och lagring av koldioxid.¹⁰

Utifrån ett sådant perspektiv blir alla myndigheter som ingår i vårt urval aktuella utom de som redan har klimatmålen inskrivet i sin instruktion. Följaktligen menar

⁹ Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket.

¹⁰ Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*.

Statskontoret att följande myndigheter skulle få ett sådant uppdrag:

- Energimarknadsinspektionen
- Länsstyrelsen
- Skogsstyrelsen
- Jordbruksverket
- Tillväxtanalys
- Tillväxtverket
- Trafikanalys
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Vinnova

Vi utesluter inte att det finns fler myndigheter, som inte har ingått i vårt urval, som också borde få ett sådant uppdrag.

Vi menar också att det i uppdraget till myndigheterna att utreda och föreslå instruktionsändringar bör ingå att samverka om skrivningarna i Miljömålsrådet. Vi bedömer att processen att samverka kring förslagen om instruktionsändringar kan ge myndigheterna möjlighet att se sina roller och ansvar i förhållande till varandra i ett långsiktigt perspektiv.

1.2.2 Det finns inget behov av genomgripande organisatoriska förändringar

Vår analys visar att myndigheterna i huvudsak uppfattar att roller och ansvar mellan myndigheter är tydliga. De upplever också över lag att de har tillräcklig analyskapacitet för de uppgifter de tilldelas idag, även om analyskapacitet kan behöva stärkas i takt med att regeringens behov av analysunderlag ökar. Regeringens behov av analysunderlag är stort kopplat till internationella förhandlingar, samtidigt som myndigheterna upplever att regeringens förväntningar på hur de ska bidra till dessa ibland är otydliga.

Vi ser inte att de brister i regeringens styrning som vi har sett kan lösas genom en större omorganisering av myndigheterna. Det finns exempelvis inte någon uppenbar lucka som en ny klimatanalysmyndighet behöver fylla. Vi ser inte heller någon anledning att göra en allmän omprövning av vilka myndigheter som har ansvar för att administrera olika bidrag till klimatomställningen.

Vi har dock sett att det finns vissa luckor och överlapp i myndigheternas roller och ansvar. Dessa är kända sedan tidigare, och i vissa fall har myndigheter redan lagt fram förslag på hur ansvarsfördelningen kan lösas, eller så har de i uppdrag att

lägga sådana förslag. Statskontoret lägger därför inte egna förslag på hur regeringen kan åtgärda dessa luckor och överlapp i sin styrning. Däremot rekommenderar vi att regeringen utifrån de utredningar och rapporter som redan finns tillgängliga ta ett mer samlat grepp om denna fråga i sitt fortsatta arbete. En god utgångspunkt för att effektivisera styrningen är att regeringen tar tag i kända utmaningar som flera myndigheter och utredningar har påtalat.

1.2.3 Regeringens styrning av myndigheterna behöver vara tydlig och samordnad

Det finns ett stort antal genomförda, pågående och beslutade insatser på klimatområdet. En stor del av de insatser som regeringen beskriver i den klimatpolitiska handlingsplanen är offentliga utredningar och uppdrag till myndigheter. Samtidigt är regeringens styrning ibland otydlig och inte tillräckligt samordnad. Statskontoret ser att regeringen kan använda myndigheternas kunskap och analyskapacitet inom klimatområdet bättre än den gör i dag. Det handlar bland annat om att myndigheterna behöver tydligare styrning om hur de ska samverka och genomföra konsekvensanalyser.

Det saknas en överblick över insatser på klimatområdet

Vi bedömer att bristen på samordning i regeringens styrning till viss del beror på att regeringen saknar en överblick över alla insatser på klimatområdet. Den bristande överblicken leder till att regeringen kan få svårt att bedöma vilken typ av underlag den behöver, vilket i sin tur kan få konsekvenser för vilka uppdrag den tilldelar myndigheterna. Bland annat ser vi exempel på att regeringen ger snarlika och överlappande uppdrag till olika myndigheter som sedan kan resultera i dubbelarbete. Det blir också svårt för myndigheterna att veta hur de ska förhålla sig till förslag som presenterats tidigare i ett snarlikt uppdrag.

Det finns inte heller någon samlad information om vilka bidrag olika myndigheter administrerar på klimatområdet. Detta kan försvåra för regeringen att fatta beslut om nya bidrag och för myndigheterna att administrera bidrag som delvis överlappar med andra bidrag.

Statskontoret föreslår därför:

- att regeringen ger Klimatpolitiska rådet i uppdrag att ta fram en översikt över samtliga genomförda, pågående och beslutade initiativ på klimatområdet, och att hålla den översikten uppdaterad.
- att regeringen ger Vinnova i uppdrag att ta fram och upprätthålla en förteckning med aktuell information om vilka bidrag som finns att söka på klimatområdet.

Vi bedömer att Klimatpolitiska rådet är lämplig för uppdraget att ta fram och upprätthålla en överblick över initiativen på klimatområdet eftersom myndigheten har en stark oberoende ställning. Eventuellt skulle det gå att ta fram överblicken inom ramen för det verktyg som rådet i samarbete med Energimyndigheten och Naturvårdsverket har utformat och som syftar till att visualisera Sveriges klimatomställning (Panorama). I verktyget finns också en lista på styrmedel och åtaganden för Sverige.

Vi bedömer att Vinnova är lämpliga att ta fram och upprätthålla förteckningen över bidrag som finns att söka på klimatområdet. Vinnova är en myndighet som är van vid sektorsövergripande samarbeten. Myndigheten har också erfarenhet av att administrera bidrag till klimatomställningen genom finansiering av forskning och utveckling av innovationssystem.

Kraven på samverkan och konsekvensanalyser är ibland otydliga

Regeringens styrning när det gäller samverkan och konsekvensanalyser är ibland otydlig. Regeringen behöver särskilt överväga vilka förväntningar den har på myndigheternas samverkan i uppdrag där myndigheterna inte tidigare har samverkat eller där de ska samverka om för dem nya frågor. En konsekvens av de otydliga kraven är att myndigheterna kan få ägna onödigt mycket tid åt att reda ut vad de ska samverka om. Otydliga krav på konsekvensanalyser kan resultera i att regeringen inte får det analysunderlag den behöver. Statskontoret föreslår därför:

- att regeringen när den formulerar uppdrag där det finns krav på att myndigheter ska samverka är tydlig med syftet med samverkan, hur omfattande den ska vara samt vad respektive myndighet är tänkt att bidra med. Detta är särskilt viktigt när det handlar om myndigheter som inte är vana vid samverkan eller när de ska samverka på nya områden.
- att regeringen när den formulerar uppdrag till myndigheter överväger vilka konsekvensanalyser den är i behov av och ställer tydliga krav på vilken typ av konsekvenser myndigheten förväntas analysera.

Myndigheterna behöver bättre återkoppling från regeringen

Myndigheterna säger att de sällan får återkoppling från regeringen på klimatrelaterade underlag, varken när det gäller underlagens kvalitet eller hur regeringen har för avsikt att använda dem. Detta kan få som konsekvens att myndigheterna får svårt att förstå om de behöver förbättra sin analyskapacitet framöver för att tillgodose regeringens kommande behov av underlag, och i så fall hur. Det gör också att myndigheterna inte vet om de förslag som myndigheten lägger tas vidare eller inte. Statskontoret föreslår därför:

- att regeringen i samband med att myndigheter avrapporterar uppdrag ger myndigheterna utförligare återkoppling när det gäller kvaliteten på deras avrapporterade underlag samt hur regeringen planerar att använda underlaget.

Det finns inte alltid krav på att följa upp och utvärdera styrmedel

Statskontoret konstaterar att det inte alltid finns krav på myndigheterna att följa upp och utvärdera beslutade styrmedel. Eftersom samhällets resurser är begränsade är det önskvärt att de klimatåtgärder som genomförs är så kostnadseffektiva som möjligt, det vill säga att största möjliga utsläppsreduktion uppnås till lägsta möjliga kostnad. Om styrmedlen inte följs upp och utvärderas finns en risk att regeringen inte får tillräcklig kunskap om effekterna av beslutade styrmedel och att klimatpolitiken därmed inte blir effektiv. Statskontoret föreslår därför:

- att regeringen i samband med att den inför nya styrmedel bestämmer vem som ska utvärdera styrmedlet, när och på vilket sätt.

Regeringen behöver hantera målkonflikter

Vi ser att regeringen tenderar att överlåta på myndigheterna att hantera målkonflikter som behöver lösas ut på politisk nivå. Till viss del ligger det i myndigheternas uppdrag att tolka regeringens politik. Men här finns det en risk att myndigheterna också ställs inför situationer där de tvingas göra vägval av mer politisk karaktär. Statskontoret bedömer att regeringen bör göra det tydligt för myndigheterna hur de ska prioritera mellan olika mål i de fall där det är otydligt hur olika mål förhåller sig till varandra.

Den klimatpolitiska handlingsplanen kan bli mer styrande för myndigheterna

Slutligen ser vi att den klimatpolitiska handlingsplanen inte uppfattas som ett styrande dokument för myndigheterna. Vi menar att regeringen därmed inte använder den potential handlingsplanen har att styra myndigheternas klimatarbete. Statskontoret har tidigare konstaterat att strategier och handlingsplaner kan vara bra verktyg när regeringen vill fånga upp nya utmaningar eller ta ett samlat grepp över ett område som spänner över flera sektorer. Det gäller särskilt på områden där frågorna är varaktiga, aktörerna många och floran av åtgärder stor. Genom att regeringen i större utsträckning beskriver sina förväntningar på myndigheterna vid sidan om de uppdrag som aviseras så skulle den kunna utnyttja handlingsplanen för att kommunicera och förankra politiken hos myndigheterna men även andra aktörer.

1.2.4 Regeringskansliets kapacitet på klimatområdet behöver stärkas

Regeringskansliet spelar en central roll för att regeringen ska kunna styra myndigheterna på ett ändamålsenligt sätt. Vi har sett flera brister i Regeringskansliets förmåga att styra myndigheterna på klimatområdet.

Regeringskansliet behöver bli bättre på att beställa och ta om hand klimatrelaterat underlag

Det finns brister i hur Regeringskansliet formulerar uppdrag till myndigheterna och även i dess kapacitet att ta om hand de underlag som myndigheterna lämnar. Vi kan också konstatera att det departement som ansvarar för klimatfrågan i dag saknar motsvarande analysresurser som andra departement har för sitt politikområde. Vår slutsats är att Regeringskansliet inte har tillräcklig kapacitet att beställa, ge återkoppling på och ta vidare de klimatrelaterade analysunderlag som myndigheterna levererar. Statskontoret anser därför att regeringen behöver höja Regeringskansliets analyskapacitet på klimatområdet. Det skulle ge Regeringskansliet möjligheter att utveckla och anpassa underlagen utifrån politiska prioriteringar, och därmed vidareförädla myndigheternas förslag. Om Regeringskansliet får en bättre analyskapacitet skulle det också kunna bidra till bättre beställningar och återkoppling till myndigheterna. Därför föreslår Statskontoret:

- att regeringen inrättar en klimatanalysfunktion i Regeringskansliet. Syftet med en sådan analysfunktion är att förbättra regeringens förmåga att beställa och ta om hand underlag från myndigheterna, att göra kompletterande analyser samt att paketera förslag så att de lättare kan processas vidare inom Regeringskansliet.

Därutöver anser Statskontoret att det är viktigt att regeringen tar hänsyn till vilka resurser Regeringskansliet faktiskt har, och inte begär in mer underlag än Regeringskansliet kan hantera.

Om regeringen vill få genomslag för klimatfrågan i sin samlade politik bör det finnas en samordnande funktion i Regeringskansliet

Ett stort antal myndigheter inom en rad olika samhällsområden är berörda av klimatfrågan. Det ställer särskilda krav på Regeringskansliets samordning av arbetet.

Statskontorets erfarenheter från andra tvärsektoriella områden visar att om regeringen vill få genomslag för en fråga så behöver den politiska ledningen göra det tydligt att den är prioriterad. Exempelvis kan vi se att om ett statsråd eller en statssekreterare tydligt kommunicerar att en fråga är prioriterad så kommer tjänstemännen inom Regeringskansliet ge företräde åt frågan.

Det påverkar bland annat hur tjänstemännen i Regeringskansliet tar upp frågan med myndigheterna.¹¹ Ett sätt för den politiska ledningen att aktivt arbeta med att förankra frågan internt inom Regeringskansliet är genom någon form av samordnande funktion.

Vi kan konstatera att det idag inte finns någon aktiv funktion där statsråd eller statssekreterare från relevanta departement förankrar och samordnar klimatfrågan i Regeringskansliet. Det har funnits en sådan, i form av Klimatkollegiet, men kollegiets arbete är just nu vilande. Om regeringen vill få genomslag för klimatfrågan i sin samlade politik menar vi att det bör finnas en dylik funktion i Regeringskansliet. Statskontoret föreslår därför:

- att regeringen säkerställer att det på statsråds- eller statssekreterarnivå finns en aktiv samordnande funktion, med ett tillhörande kansli, i Regeringskansliet. Denna funktion ska verka för att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden.

1.3 Konsekvenserna av våra förslag

I detta avsnitt presenterar vi en övergripande analys av vilka konsekvenser våra förslag för med sig. Enligt uppdraget ska vi analysera och beakta förslagens eventuella konsekvenser (inklusive synergieffekter) för myndigheternas arbete med relevanta samhällsmål, så som miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska målen. Vi ska också beakta eventuella konsekvenser för myndigheternas arbete med omställningen till en cirkulär ekonomi och Agenda 2030.

1.3.1 Konsekvenser för klimatmålen

Klimatpolitiska rådet har bedömt att en viktig faktor för att kunna accelerera klimatomställningen är hur regeringen använder sina myndigheter. Statskontoret håller med om denna bedömning och menar att regeringens styrning av myndigheterna är ett viktigt verktyg för regeringen i klimatomställningen. Sammantaget bedömer vi att våra förslag förbättrar förutsättningarna för myndigheterna, inklusive Regeringskansliet, att bidra till att Sverige når klimatmålen, även om det inte går att bedöma hur mycket. Men en ändamålsenlig myndighetsstyrning är inte tillräcklig för att nå klimatmålen. För att nå målen behöver regeringen också verka för att beslut fattas om ytterligare åtgärder och styrmedel som minskar utsläppen av växthusgaser på både kort och lång sikt. Våra förslag ska alltså ses som en viktig men inte tillräcklig del i regeringens arbete med att nå klimatmålen.

¹¹ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor*.

Att integrera klimat i myndigheternas instruktionsenliga uppdrag bidrar till att nå klimatmålen

Genom att integrera klimatmålen i relevanta myndigheters instruktioner får myndigheterna bättre förutsättningar att bidra till att nå klimatmålen på kort och lång sikt. Det skulle också förbättra myndigheternas förutsättningar att planera och prioritera inom verksamheten med hänsyn till klimatmålen, samt göra det möjligt för myndigheterna att långsiktigt bygga upp kompetens på området. Det skulle även underlätta för myndigheterna att inom ramen för sina uppdrag själva ta initiativ på klimatområdet.

Regeringens möjligheter att fatta väl avvägda beslut om klimatåtgärder ökar om den har rätt kunskapsunderlag

Flera av våra förslag syftar till att skapa goda förutsättningarna för att regeringen även framöver får det analysunderlag den behöver på klimatområdet. Om regeringen får en bättre överblick över genomförda, pågående och beslutade insatser på klimatområdet kan både regeringens styrning och myndigheternas arbete med uppdrag på området bli mer effektivt. Det skulle exempelvis minska risken att regeringen ger snarlika uppdrag till olika myndigheter, och därmed minska risken för dubbelarbete både inom Regeringskansliet och på myndigheterna. Att regeringen förtydligar sina förväntningar på myndigheterna när det gäller konsekvensanalyser, samverkan och uppföljning skapar goda förutsättningar för att regeringen fortsatt får det kunskapsunderlag den behöver för att fatta beslut om styrmedel och åtgärder. Bättre återkoppling till myndigheterna underlättar myndigheternas fortsatta utveckling av analyskapaciteten och gör det lättare för dem att förstå vilka analyser som regeringen behöver.

Samlad information om bidrag på området kan bidra till en effektivare administration

En förteckning med aktuell information om vilka bidrag som finns att söka på klimatområdet skulle kunna effektivisera myndigheternas bidragsadministration, i första hand genom att myndigheterna troligen inte skulle behöva lägga lika mycket resurser på att informera målgrupperna om bidragen. Den skulle också underlätta samverkan om bidragsgivning mellan myndigheter. Förteckningen skulle kunna vara ett stöd för regeringen när den ska fatta beslut om vilken myndighet som ska administrera ett nytt bidrag. Den kan även minska resursanvändningen för målgrupperna, eftersom det blir lättare att hitta det bidrag som man är berättigad att söka.

Bättre analyskapacitet i Regeringskansliet ökar förutsättningarna för att åtgärds- och styrmedelsförslag blir genomförbara

En analysfunktion i Regeringskansliet skulle kunna undanröja flera hinder i regeringens styrning av klimatpolitiken. Analysarbetet skulle kunna bli snabbare och flexiblere och uppdragen till myndigheterna tydligare. Risken för att regeringen skjuter ut målkonflikterna till myndigheterna skulle minska och förmågan att ta fram förslag som kan beredas internt i Regeringskansliet skulle öka. Sammantaget skulle detta öka förutsättningarna för att myndigheternas förslag

på klimatområdet blir verklighet och därmed kan bidra till att klimatmålen uppfylls.

Bättre samordning av klimatfrågan på politisk ledningsnivå ökar förutsättningarna för Regeringskansliet att driva och samordna klimatarbetet

En aktiv samordnande funktion på statsråds- eller statssekreterarnivå skulle öka förutsättningarna för Regeringskansliet att på ett samordnat sätt driva arbetet mot att nå klimatmålen. Funktionen skulle bland annat fungera som ett forum där det skulle gå att exempelvis lyfta svåra målkonflikter. Funktionen skulle också vara en utgångspunkt för regeringens arbete med att förankra och integrera regeringens samlade klimatpolitik och prioriteringar i de olika departementen. Förutsättningarna att nå klimatmålen skulle öka genom att regeringens styrning i större utsträckning skulle utgå från ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter.

1.3.2 Konsekvenser för andra samhällsmål

Förslaget om att ändra myndigheters instruktioner kan innebära att myndigheterna behöver prioritera ned andra miljö- och samhällsmål till fördel för klimatmålen. Om det får konsekvenser för andra samhällsmål, och i så fall vilka, beror i slutändan på hur regeringen bedömer att myndigheten ska prioritera klimatfrågan i förhållande till andra frågor.

Vi kan inte se att våra andra förslag kan få några direkta konsekvenser för andra samhällsmål. Däremot kan det finnas synergier i och med att de förslag vi lägger kommer att gynna arbetet med att nå andra mål också.

Sammantaget syftar våra förslag till att skapa större tydlighet och långsiktighet i regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet. Genom en större tydlighet i styrningen behöver myndigheterna lägga mindre tid på att tolka sina uppdrag och förstå regeringens förväntningar på deras bidrag till att nå klimatmålen. Detta ger myndigheterna förutsättningar att inom ramarna för sitt instruktionsenliga uppdrag arbeta mer effektivt.

Effektivare samverkan, tydligare vägval i målkonflikter, samt bättre återkoppling från regeringen på myndigheternas underlag är sådant som skulle gynna myndigheternas arbete med andra samhällsmål också. Om regeringen exempelvis gör det tydligt för myndigheterna hur myndigheterna ska prioritera mellan klimatmålen och andra samhällsmål så skapar det tydlighet även gällande de andra målen.

1.3.3 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

En ändamålsenlig myndighetsstyrning på klimatområdet skapar förutsättningar för en mer effektiv statsförvaltning. Genom exempelvis tydligare uppdrag, bättre överblick och effektivare samverkan så frigörs resurser från berörda myndigheter som de kan lägga på att genomföra sina uppdrag på ett mer effektivt sätt.

Exempelvis menar vi att om det finns en uppdaterad överblick över pågående initiativ och lagda förslag behöver myndigheterna inte lägga resurser på att skapa en sådan överblick inom ramarna för sina uppdrag på klimatområdet.

Det svårt att beräkna de exakta kostnaderna för flera av våra förslag. Detta beror delvis på att kostnaderna för förslagen beror på regeringens ambitionsnivå. Dessutom handlar de flesta av våra förslag om förändrade sätt att arbeta eller prioritera. Ibland kan detta kräva extra resurser under ett uppbyggnadsskede, men på längre sikt blir det mer resurseffektivt.

Instruktionsändring

Kostnaderna för myndigheterna att verkställa de ändrade instruktionerna kommer sannolikt att variera. Utgångspunkten är att instruktionsändringen handlar om ett långsiktigt förtydligande av en uppgift som flera av myndigheterna i vårt urval redan har. För vissa myndigheter kommer instruktionsändringen att innebära just ett förtydligande, det vill säga att klimatomställningen är något som myndigheten ska arbeta med långsiktigt. Det innebär sannolikt inga behov av ändrad finansiering. För andra myndigheter kan instruktionsändringen betyda att myndigheten behöver prioritera om i verksamheten för att kunna lägga mer resurser på klimatarbetet.

För vissa myndigheter kan instruktionsändringen medföra att det tillkommer nya eller utvidgade uppgifter. I dessa fall bör myndigheterna i första hand föreslå hur de nya uppgifterna kan genomföras inom befintliga ramar. I andra hand kan myndigheten föreslå att regeringen ska se över myndighetens instruktion för att ta bort eller minska omfattningen på andra uppgifter i myndighetens uppdrag. Om det inte går att prioritera om i verksamheten utan att myndigheten riskerar att inte kunna genomföra hela sitt uppdrag, kan det vara nödvändigt att ge myndigheten i fråga ökat anslag. Om det behövs, och hur stort tillskott olika myndigheter kan behöva, beror i slutändan på vilken typ av klimatrelaterat uppdrag regeringen ger myndigheterna.

Bättre överblick

Uppdraget att ta fram och upprätthålla en översikt över genomförda, pågående och beslutade initiativ på klimatområdet innebär en ökad arbetsinsats för Klimatpolitiska rådet. Hur mycket resurser det handlar om beror på regeringens ambitionsnivå och hur rådet lägger upp arbetet. Det kan också krävas en viss förstärkning på Vinnova för att bygga upp en förteckning över bidrag. Om dessa två förslag kräver resurstillskott bedömer vi att det sannolikt handlar om små summor.

Klimatanalysfunktion

Kostnaden för en klimatanalysfunktion beror på regeringens ambitionsnivå. Som indikation kan nämnas att om funktionen skulle ha samma bemanning som en motsvarande analysfunktion för näringslivsfrågor som finns på det nuvarande

Näringsdepartementet bedömer vi att kostnaden kan uppgå till cirka åtta årsarbetskrafter.

En samordningsfunktion på politisk ledningsnivå

Vi bedömer att en samordningsfunktion på statsråds- eller statssekreterarnivå inte behöver ta mer resurser i anspråk än Klimatkollegiet gjorde under den tid det var aktivt.

2 Uppdrag och genomförande

I det här kapitlet presenterar vi vårt uppdrag och bakgrunden till det, samt regeringens utgångspunkter för uppdraget. Därefter beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget.

2.1 Uppdraget

Statskontoret har fått i uppdrag att analysera myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar inom klimatpolitiken. Statskontoret ska vid behov lämna förslag på en mer ändamålsenlig styrning, inklusive organisering och inriktning av myndigheternas klimatarbete.

I uppdraget ingår att analysera och bedöma om myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar för att analysera och följa upp klimatpolitiken samt hur de administrerar klimatstyrmedel är ändamålsenligt. Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret identifiera vilka myndigheter som ska ingå i analysen.

Statskontoret har enligt uppdraget redovisat en kortfattad och övergripande analys om hinder för en effektiv styrning till regeringen (Miljödepartementet) den 15 juni 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 december 2022.

Regeringsuppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

2.2 Bakgrunden till uppdraget

Regeringen beskriver bakgrunden till Statskontorets uppdrag i korthet enligt följande.

Eftersom genomförandet av klimatomställningen och ny politik inom området utvecklas i snabb takt bedömer regeringen att det finns skäl att analysera hur ändamålsenlig den nuvarande styrningen på området är. Regeringen konstaterar att kraven på klimatpolitiken skärptes i samband med att riksdagen 2017 beslutade om ett klimatpolitiskt ramverk (se avsnitt 2.3.2).

En konsekvens av klimatfrågans tvärgående karaktär är att statistik, kompetens och analyskapacitet som behövs för att kunna driva en effektiv klimatpolitik är utspridd på ett stort antal myndigheter som sorterar under olika departement. Detta innebär enligt regeringen en särskild utmaning när det gäller att styra, genomföra och redovisa klimatpolitiken.

Behovet av analyskapacitet för att utvärdera effekter av politiken både inför ett beslut och i efterhand ökar i takt med att klimatomställningen behöver accelerera. Regeringen har idag ett antal sektorsanknutna analysmyndigheter till sitt

förfogande, exempelvis Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för kulturanalys och Trafikanalys. Inom klimatpolitiken finns ingen särskild analysmyndighet. Analyskapaciteten finns idag hos Naturvårdsverket och en rad andra myndigheter.¹²

2.3 Utgångspunkter för uppdraget

I uppdraget skriver regeringen att de åtaganden som följer av United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), de krav som EU ställer på Sverige samt det klimatpolitiska ramverket ska vara utgångspunkter för uppdraget.

2.3.1 Parisavtalet och EU:s klimatlag påverkar Sveriges klimatarbete

Parisavtalet är ett globalt klimatavtal som trädde i kraft 2016. Det är kopplat till UNFCCC, en global klimatkonvention om åtgärder för att begränsa klimatförändringarna. Parisavtalet kom till för att begränsa den globala uppvärmningen genom att minska utsläppen av växthusgaser. Den globala temperaturökningen ska enligt avtalet hållas långt under 2 grader och länderna ska jobba för att den ska stanna vid 1,5 grader.

För att bidra till att nå målen i Parisavtalet har EU-länderna antagit en klimat- och energipolitik för 2021–2030. Den 30 juni 2021 antog EU också en klimatlag.¹³ Lagen innebär att EU ökar sin ambition under Parisavtalet. I EU:s klimatlag har EU slagit fast att EU ska vara klimatneutralt 2050. I lagen uppdrar EU åt kommissionen att se över relevant unionslagstiftning och om det behövs föreslå nödvändiga förändringar.

Mot denna bakgrund överlämnade kommissionen sommaren 2021 ett paket med förslag på ny och ändrad lagstiftning till ministerrådet och Europaparlamentet, *Fit for 55*. Förhandlingar om de olika delarna i *Fit for 55* har pågått under 2022 och förväntas pågå även under det svenska ordförandeskapet första halvåret 2023. De beslut EU landar i kommer i hög grad att påverka vilka nationella styrmedel och åtgärder som kommer att behövas och som är lämpliga och möjliga för att nå de svenska klimatmålen.

¹² Regeringsbeslut 2022-03-03. Uppdrag till Statskontoret att analysera styrningen av myndigheter på klimatområdet.

¹³ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/1119.

2.3.2 Det klimatpolitiska ramverket ska skapa långsiktighet och stabilitet

Det klimatpolitiska ramverket ska skapa långsiktighet och stabilitet i den svenska klimatpolitiken.¹⁴ Ramverket består av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd.

Klimatlagen

Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018. Den innehåller bestämmelser om det klimatpolitiska arbete som regeringen ska bedriva, vad det ska syfta till och hur det ska bedrivas. Lagen säger att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt.¹⁵

Enligt lagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan och presentera den för riksdagen. Regeringen ska även varje år presentera en klimatredevisning i budgetpropositionen.

Nationella klimatmål

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan är ett av sexton nationella miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Det är utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen). Genom beslutet om det klimatpolitiska ramverket 2017 uppdaterade riksdagen preciseringen av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan till det temperaturmål som finns i Parisavtalet.

För att konkretisera miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan har riksdagen beslutat om följande mål:

- Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska 2045 vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990.

Ettappmålen mot det långsiktiga målet inkluderar växthusgasutsläpp i den så kallade icke-handlande sektorn (växthusgaser som inte omfattas av EU:s ansvarsfördelning):

- Utsläppen år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990.
- Utsläppen år 2030 bör vara 63 procent lägre än utsläppen år 1990.
- Utsläppen år 2040 bör vara 75 procent lägre än utsläppen år 1990.

¹⁴ Prop. 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, s 24.

¹⁵ Prop. 2016/17:146. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige; Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU24. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

Dessutom finns ett etappmål för inrikestransporter. Detta är det enda sektorsspecifika klimatmålet:

- Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Klimatpolitiska rådet

Det klimatpolitiska rådet inrättades av regeringen den 1 januari 2018. Rådets uppgift är att utvärdera om regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Det ska belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen, både kort- och långsiktigt, kan nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för hög kostnadseffektivitet.¹⁶

2.4 Genomförande av uppdraget

I detta avsnitt beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget. Vi beskriver de frågor vi har formulerat utifrån uppdraget, hur vi har tolkat uppdraget, och vilka avgränsningar vi har gjort. Vi räknar också upp de myndigheter vi har studerat, våra bedömningsgrunder och vad vi har använt för underlag för vår studie.

2.4.1 Våra frågeställningar

Med utgångspunkt i uppdragsbeskrivningen har vi formulerat två frågor:

1. Vilka hinder finns för en effektiv styrning av myndigheterna på klimatområdet?
2. Hur kan regeringens styrning av myndigheternas klimatarbete bli mer ändamålsenlig?

För att besvara de två frågorna har vi tagit utgångspunkt i ett antal bedömningsgrunder som vi presenterar i avsnitt 2.4.5.

Vi avrapporterade svaret på fråga 1 i vår delredovisning till regeringen den 15 juni 2022.¹⁷ Till slutredovisningen har vi förankrat och fördjupat problembilden och analyserat om regeringen behöver ändra sin styrning av myndigheterna för att den ska bli mer ändamålsenlig, och i så fall hur.

2.4.2 Vår tolkning av uppdraget

Med utgångspunkt i uppdragsbeskrivningen har vi tolkat att vi ska fokusera vår analys på hur regeringen styr myndigheternas arbete med att:

¹⁶ Förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

¹⁷ Statskontoret (2022). *En övergripande analys av hinder för en effektiv styrning av myndigheterna på klimatområdet*.

- bistå med analys och uppföljning av åtgärder och styrmedel på klimatområdet.
- administrera klimatstyrmedel på ett effektivt sätt.

Vi har tolkat olika begrepp i vårt uppdrag på följande sätt:

- Efter samtal med Miljödepartementet har vi tolkat det som att *administration av klimatstyrmedel* i detta sammanhang betyder administration av olika former av bidrag på klimatområdet, med undantag för skattereduktion och krediter. När vi skriver *styrmedel* menar vi alla olika typer av styrmedel som regeringen har tillgång till för att styra mot klimatmålen: det vill säga ekonomiska styrmedel, reglering, information samt stöd till forskning och utveckling.¹⁸
- Vi betraktar begreppen *effektiv* och *ändamålsenlig* myndighetsstyrning som synonyma. Bedömningsgrunderna i avsnitt 2.4.5 visar hur vi i detta sammanhang ser på vad en effektiv eller ändamålsenlig styrning av en tvärspektoriell fråga är.
- Med *hinder för en effektiv styrning* menar vi brister i regeringens styrning som leder till svårigheter för myndigheterna att bidra till att nå klimatmålen. Vi tolkar inte in hinder som är utanför regeringens kontroll, till exempel omvärldsläget eller frågans komplexa karaktär.
- Vi tolkar *ansvar* som att det handlar om vad myndigheten enligt den formella styrningen har i uppdrag att göra inom klimatområdet.
- Vi tolkar *roller* som att det handlar om hur myndigheternas formella uppdrag förhåller sig till varandra, men också hur de ser på sina respektive uppgifter i klimatarbetet.
- Vi tolkar *förutsättningar* som att det rör de förutsättningar som regeringen genom sin styrning ger myndigheterna att genomföra den samlade politiken för att nå klimatmålen. Det handlar exempelvis om hur tydligt formulerade instruktioner och uppdrag till myndigheterna är. Vi har tolkat det som att vi inte ska analysera hur yttre faktorer såsom det parlamentariska läget och skeenden i vår omvärld påverkar regeringens förutsättningar att styra myndigheterna.

2.4.3 Avgränsningar

Vi har gjort följande avgränsningar:

- Vi analyserar inte om myndigheterna når sina mål eller hur de fullgör sina uppdrag. Vi inkluderar i vår analys heller inte hur myndigheterna själva skapar förutsättningar för sitt klimatarbete, exempelvis genom hur de organiserar sitt

¹⁸ Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007). *Styrmedel i klimatpolitiken*.

arbete internt. Avgränsningen kommer av att vi tolkat uppdraget som att vi ska fokusera på regeringens styrning.

- Vi gör inga egna bedömningar av vad det kan finnas för behov av specifika styrmedel eller åtgärder för att nå klimatmålen.
- Vi analyserar inte regeringens styrning av myndigheternas arbete med klimatanpassning, det vill säga att rusta samhället för de nya utmaningar som klimatförändringar innebär.
- Vi analyserar inte hur klimatarbetet påverkas av andra lagar än klimatlagen, eftersom regeringen har låtit en särskild utredare se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag.¹⁹

2.4.4 Vi har studerat 13 myndigheter inom klimatområdet

Enligt uppdraget ska Statskontoret identifiera vilka myndigheter som ska ingå i analysen. Vi har gjort ett urval av myndigheter utifrån att de ska uppfylla minst ett av följande kriterier:

- Klimatpolitiska rådet har pekat ut myndigheterna som centrala för klimatomställningen.²⁰
- Regeringen har begärt in underlag från myndigheterna till nästa klimatpolitiska handlingsplan.²¹

¹⁹ SOU 2022:21. *Rätt för klimatet*.

²⁰ Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*.

²¹ Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*; Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*; Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

Utifrån dessa kriterier har vi valt ut 13 myndigheter (tabell 1).

Tabell 1. De 13 myndigheter som ingår i vår analys.

	Myndighet	Departementstillhörighet*
1	Boverket	Finansdepartementet
2	Länsstyrelserna (representeras av Länsstyrelsen i Uppsala län)**	Finansdepartementet
3	Energimarknadsinspektionen	Infrastrukturdepartementet
4	Energimyndigheten	Infrastrukturdepartementet
5	Trafikanalys	Infrastrukturdepartementet
6	Trafikverket	Infrastrukturdepartementet
7	Transportstyrelsen	Infrastrukturdepartementet
8	Naturvårdsverket	Miljödepartementet
9	Jordbruksverket	Näringsdepartementet
10	Skogsstyrelsen	Näringsdepartementet
11	Tillväxtanalys	Näringsdepartementet
12	Tillväxtverket	Näringsdepartementet
13	Vinnova	Näringsdepartementet

*Departementstillhörighet i september 2022.

** Länsstyrelsen i Uppsala län har fått i uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen

Vi är medvetna om att det finns fler myndigheter med viktiga uppgifter i klimatarbetet. Men vi bedömer att vi med ovanstående två urvalskriterier har fångat myndigheter som har stor betydelse för klimatomställningen. Myndigheterna verkar inom de sektorer som står för majoriteten av Sveriges territoriella växthusgasutsläpp – el och uppvärmning, industri, transport samt jordbruk. Alla dessa myndigheter förser också i någon utsträckning regeringen med analysunderlag. Flera av dem administrerar dessutom bidrag på klimatområdet. Genom att analysera dessa myndigheter bedömer vi att vi kan svara på uppdraget. Men vi har även intervjuat företrädare för ytterligare ett par myndigheter, Konjunkturinstitutet och Klimatpolitiska rådet, eftersom vi har bedömt att de har viktiga roller när det gäller att ta fram underlag till regeringen på klimatområdet och därför kan bidra med perspektiv som är värdefulla för vår analys.

2.4.5 Våra bedömningsgrunder

Vi har formulerat ett antal bedömningsgrunder som vi har använt för att kunna besvara våra två utredningsfrågor (se avsnitt 2.4.1). Vi har tagit utgångspunkt i Statskontorets samlade erfarenhet kring hur en effektiv statsförvaltning ska styras och organiseras. Vi har särskilt använt kunskap om vad som är centralt för regeringen att ta hänsyn till när det gäller regeringens styrning av tvärsektoriella frågor. Här har vi använt Statskontorets rapport *Regeringens styrning av tvärsektoriella frågor*, vilken vi enligt vårt uppdrag ska ta hänsyn till i vårt arbete. Under varje bedömningsgrund finns en kort förklaring av dess innebörd.

För utförligare resonemang kring dessa bedömningsgrunder hänvisar vi till Statskontorets rapport.²²

- **Den politiska ledningen signalerar att frågan är prioriterad**

Om regeringen vill se till att en fråga blir prioriterad så behöver den politiska ledningen på olika sätt göra detta tydligt. Ett sätt är att aktivt arbeta med att förankra frågan internt inom Regeringskansliet. Detta påverkar bland annat hur tjänstemännen i Regeringskansliet tar upp frågan med myndigheterna. Ett annat sätt för regeringen att visa att en fråga är viktig är genom prioriteringar i budgetbeslut och i styrningen av myndigheterna.

- **Regeringens styr myndigheterna långsiktigt för att uppnå långsiktiga mål**

Regeringens styrning av tvärsektoriella frågor behöver vara långsiktig. Styrningen behöver se till att myndigheterna får förutsättningar att planera sitt arbete långsiktigt och att bygga upp sin kompetens. Detta bidrar till myndigheternas förmåga att nå bestående resultat.

- **Regeringen hanterar målkonflikter i sin styrning**

Ytterst är det regeringen som behöver ta ställning i konflikter mellan olika samhällsmål. Det kan till exempel handla om att regeringen behöver göra prioriteringar i budgetbeslut och i myndighetsstyrningen. För att kunna ta ställning i sådana fall behöver regeringen underlag från myndigheterna. Det kan exempelvis vara analyser som visar hur olika styrmedel och åtgärder påverkar förutsättningarna att nå olika samhällsmål.

- **Myndigheterna vet vilka mål de ska arbeta mot och det är tydligt vad respektive myndighets bidrag ska vara**

Regeringen behöver göra det tydligt vilka förväntningar den har på hur myndigheterna ska bidra till att lösa utmaningarna inom ett visst område. Ett sätt som regeringen kan göra det på är via sin styrning av varje enskild myndighet. Ett annat sätt är att ta fram en strategi eller handlingsplan som gör det tydligt vilka effekter regeringen vill uppnå på det specifika området, och hur olika myndigheter behöver bidra för att dessa effekter ska nås.

- **Regeringens styrning är tydlig i specifika uppdrag**

När det gäller tvärsektoriella frågor så behöver regeringen i högre utsträckning än annars anpassa uppdragen efter myndigheternas specifika verksamhet och förutsättningar. Det beror på att regeringen behöver underlätta för myndigheterna att integrera nya frågor eller perspektiv i deras verksamhet. Detta är särskilt viktigt

²² Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

om myndighetens verksamhet inte har tydliga eller uppenbara kopplingar till den tvärsektoriella frågan.

- **Regeringens styrning skapar inte luckor eller onödiga överlapp mellan myndigheternas uppgifter och mellan enskilda uppdrag**

Regeringen bör se till att styrningen av myndigheterna inte resulterar i att deras uppgifter överlappar så mycket att det uppstår dubbelarbete, eller resulterar i luckor som gör att frågor faller mellan stolarna.

- **Regeringen underlättar för samverkan mellan myndigheter**

Regeringen bör sträva efter att stimulera samverkan mellan myndigheter, och överväga när den behöver styra samverkan mellan myndigheter, och i så fall hur.

- **Styrningen från olika departement är väl samordnad**

Regeringen behöver samordna sin styrning på olika politikområden. På ett tvärsektoriellt område behöver myndigheter under flera departement bidra. Det är regeringens uppgift att se till att rätt myndighet får rätt uppdrag och att uppdragen är väl samordnade.

- **Regeringen har förutsättningar att ta hand om de förslag och underlag som myndigheterna kommer med**

På tvärsektoriella politikområden är det ofta många olika myndigheter som förser regeringen med underlag och förslag. Detta ställer höga krav på regeringens förmåga att ta hand om myndigheternas underlag och med hjälp av dessa genomföra politiken.

2.4.6 Vårt underlag är dokumentstudier, en e-postenkät och intervjuer

De dokument vi har studerat när vi genomfört vår analys är propositioner, instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag, samt rapporter på området som är relevanta för uppdraget.

Vi har skickat ut en kort enkät via e-post till ledningen för de myndigheter som ingår i vårt urval. Syftet med enkäten var att undersöka om myndigheterna upplever att det finns hinder i regeringens styrning när det gäller myndigheternas klimatarbete. Vi ville bland annat få deras bild av om det finns otydligheter kring vilket ansvar och vilka roller myndigheterna har inom klimatarbetet. Samtliga 13 myndigheter i vårt urval besvarade enkäten. Enkäten återfinns i bilaga 2.

Sammanlagt har vi genomfört intervjuer med omkring 50 personer. Vi har intervjuat minst en person från varje myndighet som ingår i vårt urval, och i de flesta fall fler. Vi har intervjuat ledningen, klimatansvariga, och tjänstemän som arbetar med klimatanalys eller bidragshantering. Det har varierat vilka personer

och hur många vi har intervjuat på respektive myndighet beroende på vilken typ av uppdrag på klimatområdet myndigheterna har.

Vi har också genomfört ett antal intervjuer med tjänstemän vid Regeringskansliet, exempelvis myndighetshandläggare och analytiker. Skälet till dessa intervjuer är att vi ville förstå vilken typ av underlag regeringen behöver från myndigheterna, och hur myndighetsstyrningen fungerar på klimatområdet.

2.4.7 Departementsstrukturen har förändrats under tiden vi arbetat med uppdraget

Efter regeringsskiftet i oktober 2022 informerade regeringen om att Miljödepartementet inte längre skulle finnas kvar som ett eget departement. I stället kommer miljö- och klimatfrågorna efter årsskiftet att sorteras under det nya Klimat- och näringslivsdepartementet.²³

Att datainsamlingen är gjord innan beslutet om omstruktureringen träder i kraft avspeglas i rapporten genom att vi refererar till bland annat Miljödepartementet och dess arbete, exempelvis när vi beskriver klimatenheten och Klimatkollegiets roll. Den nya departementsstrukturen har inte inneburit att vi har behövt justera våra slutsatser eller förslag.

2.4.8 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har arbetat med regeringsuppdraget har bestått av Karin Melldahl (projektledare), Rasmus Firon, Ulrika Lindstedt och Lena Sandström. Ebba Brismark och Erik Tebrell (praktikant) har bistått i arbetet med delredovisningen. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Myndigheterna i vårt urval och Klimatpolitiska rådet har fått möjlighet att faktagranska relevanta delar av ett rapportutkast.

2.5 Läsanvisningar

Vi presenterar våra slutsatser och förslag i kapitel 1. Här återfinns även vår konsekvensanalys. I kapitel 2 beskriver vi vårt uppdrag och hur vi tolkat och genomfört det. I kapitel 3 analyserar vi hur regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet kan bli mer långsiktig. I kapitel 4 analyserar vi om det finns luckor och onödiga överlapp i hur myndigheternas ansvar och roller på klimatområdet är organiserade. I kapitel 5 analyserar vi hur regeringen genom tydligare styrning kan ge myndigheterna bättre förutsättningar för sitt arbete. Slutligen diskuterar vi i kapitel 6 hur hinder i regeringens styrning skulle kunna avhjälpas med en förstärkning inom Regeringskansliet.

²³ Regeringen (2022). *Två nya departement bildas 1 januari 2023*. Pressmeddelande 23 oktober 2022. (Hämtad 2022-10-18).

3 Gör myndigheternas långsiktiga ansvar för klimatmålen tydligt i instruktionerna

Enligt klimatlagen ska regeringens klimatpolitiska arbete utgå från det långsiktiga och tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt.²⁴ I detta kapitel analyserar vi om regeringen styr myndigheterna långsiktigt på klimatområdet. Att regeringen gör det är viktigt för att myndigheterna ska ha förutsättningar att nå bestående resultat.

Vår bedömning är att regeringen i sin styrning av myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning har levt upp till de krav på långsiktighet som klimatlagen innebär. Regeringens styrning har varit kortsiktig och ryckig, vilket har gjort det svårt för myndigheterna att se sin långsiktiga roll i arbetet med att bidra till att nå klimatmålen. Det bidrar också till att arbetet med att nå klimatmålen blir ineffektivt. Myndigheterna får bland annat svårt att bygga upp kompetens och processer som svarar upp mot klimatlagens krav på långsiktighet.

Vi har sett att:

- regeringens styrning mot klimatmålen ofta sker genom kortsiktiga uppdrag i myndigheternas regleringsbrev eller genom enstaka särskilda regeringsuppdrag
- regeringens kortsiktiga styrning försvårar för myndigheterna att bidra till klimatomställningen
- myndigheterna efterfrågar tydlighet om vilket ansvar de har för att nå klimatmålen
- regeringens styrning mot klimatmålen genom miljömålssystemet inte ger myndigheterna tillräcklig vägledning
- få myndigheter har uppgifter i sina instruktioner som är kopplade till klimatmålen
- det kan vara svårt att lägga klimatrelaterade uppdrag på myndigheter som inte har uppgifter i sina instruktioner som är kopplade till klimatområdet.

²⁴ 3§ första stycket klimatlagen.

Utifrån vår analys föreslår Statskontoret följande:

- att regeringen, i relevanta myndigheters instruktioner, anger vilka uppgifter myndigheterna har för att bidra till att klimatmålen nås. Regeringen bör ge myndigheterna i uppdrag att utreda och föreslå hur en sådan ändring i instruktionen kan se ut för just deras myndighet. I uppdraget bör det ingå att samverka om skrivningarna i Miljömålsrådet med andra myndigheter som har fått samma uppdrag.

Vi menar att myndigheterna får bättre förutsättningar att bidra till att nå klimatmålen på både kort och lång sikt genom att regeringen gör deras ansvar för klimatarbetet tydligt i instruktionerna. Att göra det tydligt i instruktionen hur myndigheterna ska bidra till klimatmålen skulle också vara ett viktigt steg i att leva upp till riksdagens och regeringens ambition att integrera klimatfrågan i alla relevanta politikområden.²⁵

3.1 Kortsiktig styrning försvårar för myndigheterna att bidra till klimatomställningen

Vår analys visar att regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet ofta är kortsiktig och ryckig. Samtliga myndigheter som vi har studerat får klimatrelaterade uppdrag. Men det handlar ofta om kortsiktiga uppdrag i myndigheternas regleringsbrev eller om enstaka särskilda regeringsuppdrag. Denna ryckighet och kortsiktighet försämrar myndigheternas möjligheter att bygga upp kompetens och processer som svarar upp mot klimatlagens krav på långsiktighet.

Ett exempel på tillfälliga analysuppdrag är de regeringsuppdrag Länsstyrelsen i Uppsala, Tillväxtanalys och Trafikanalys fick att bidra med underlag till regeringens nästa klimatpolitiska handlingsplan.²⁶ De tre myndigheterna vet i nuläget inte om de kommer att få uppdraget igen.

Många myndigheter säger att det tar tid att bygga upp kompetens inom klimatområdet. Det gör det svårt att hinna bygga upp kompetens för ett kort uppdrag, bland annat på grund av att det är svårt att rekrytera personal för en kort anställning. Flera myndigheter påpekar att regeringen inte utnyttjar tillgängliga resurser effektivt när den ger myndigheter kortsiktiga och enstaka analysuppdrag

²⁵ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*; Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2019/20: MJU16. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

²⁶ Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*; Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*; Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

som innebär att de helt eller delvis behöver bygga upp ny kompetens som de sedan inte kan eller behöver behålla.

Flera myndigheter säger också att kortsiktiga bidrag till olika åtgärder leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Det tar tid och kräver resurser att utveckla system för att administrera bidrag på ett rättssäkert och effektivt sätt. Om en myndighet inte tidigare har administrerat bidrag behöver den utveckla både processer och it-stöd för att kunna utföra uppgiften. Ett exempel på kortsiktighet i bidragsgivningen på klimatområdet är elfordonspremien som Naturvårdsverket fick i uppdrag att administrera 2017 och som avvecklades redan 2019. Naturvårdsverket investerade cirka fyra miljoner kronor i ett it-system och anställde ett tiotal personer för att administrera bidragen. När bidraget upphörde fick de flesta av dem lämna myndigheten. Av detta tiotal blev 2–3 personer kvar, men med annan finansiering.

3.2 Styrning mot klimatmålen genom miljömålssystemet ger inte myndigheterna tillräcklig vägledning

Myndigheternas instruktioner är ett av regeringens centrala verktyg för att styra sina myndigheter. Men regeringen använder det inte fullt ut för att skapa långsiktiga förutsättningar för myndigheterna att bidra till att nå klimatmålen. Vår kartläggning visar att många av de centrala myndigheterna på klimatområdet saknar tydliga uppgifter i sina instruktioner som är kopplade till klimatmålen. Vi menar att den nuvarande styrningen mot klimatmålen genom exempelvis allmänna skrivningar i myndigheternas instruktioner om miljö kvalitetsmålen inte räcker för att ge myndigheterna den vägledning de behöver. Skrivningarna om miljö kvalitetsmålen är allmänt hållna och ger inte tillräcklig vägledning för myndigheterna om hur de ska bidra till målen, eller vilka mål de ska prioritera i arbetet.

3.2.1 Få myndigheter har uppgifter i sina instruktioner kopplade till klimatmålen

De flesta myndigheter som ingår i vår analys saknar tydliga uppgifter i sina instruktioner som är kopplade till klimatmålen. Av de 13 myndigheter vi har studerat så är det bara i Boverkets, Energimyndighetens och Naturvårdsverkets instruktioner som klimatmålen nämns explicit.

Energimyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde verka för att de energi- och klimatpolitiska målen uppnås. I myndighetens portalparagraf står det att de ska verka för att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet i energisystem som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat. Energimyndighetens instruktion innehåller flera uppgifter kopplade till klimatmålen. Myndigheten ska bland annat medverka i det arbete som regeringen bedriver inom EU och internationellt för begränsad klimatpåverkan och bidra med expertkunskap och underlag, tidigt göra konsekvensanalyser samt bistå

Regeringskansliet med att tillvarata Sveriges intressen i de internationella klimat- och energifonder som Sverige deltar i.²⁷

Naturvårdsverket har flera instruktionsenliga uppgifter på klimatområdet. Myndigheten ska exempelvis lämna underlag till de redovisningar som avses i klimatlagen, bland annat delar av det som ska ligga till grund för en klimatpolitisk handlingsplan. Naturvårdsverket har också i uppgift att samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Myndigheten ska utvärdera och utveckla arbetet med tillämpade samhällsekonomiska analyser inom miljö- och klimatområdet i samråd med berörda myndigheter. Ytterligare en uppgift i Naturvårdsverkets instruktion är att samordna berörda myndigheters arbete med metodutveckling för klimateffektbedömningar samt vid behov bistå Regeringskansliet med klimateffektbedömningar av styrmedel och åtgärder som påverkar Sveriges utsläpp av växthusgaser.²⁸

Transportstyrelsen och Tillväxtverket har vissa klimatrelaterade uppgifter inskrivna i sina instruktioner, men inte klimatmålen. Transportstyrelsen ska varje år redovisa myndighetens åtgärder för att bidra till ett klimateffektivt transportsystem, och Tillväxtverket ska verka för hållbara lösningar som ur ett miljö- och klimatperspektiv stöder utvecklingen av ett konkurrenskraftigt näringsliv i alla delar av landet.²⁹

Vissa delar av myndigheternas klimatarbete regleras i klimatrappporteringsförfordningen.³⁰ Av förfordningen framgår vilka myndigheter som ska leverera vilka underlag till internationell klimatrappportering och den årliga klimatredovisning som regeringen enligt klimatlagen ska lämna i budgetpropositionen.

3.2.2 Styrning mot miljömålen ger inte tillräcklig vägledning

Merparten av de 13 myndigheternas instruktioner saknar alltså en tydlig inriktning mot klimatmålen. Däremot har 10 av de 13 myndigheterna i vårt urval ett uppdrag i sin instruktion att arbeta mot miljö kvalitetsmålen. Dessa myndigheter har likalydande skrivningar i sina instruktioner om att de ska ”verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt uppnås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling”

²⁷ Förfordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

²⁸ Förfordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁹ Förfordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen; Förfordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

³⁰ Klimatrappporteringsförfordning (2014:1434).

Eftersom klimatmålet är ett av de sexton miljö kvalitetsmålen så skulle styrning mot både klimatmålen och miljö kvalitetsmålen i myndigheternas instruktioner kunna uppfattas som en slags dubbelstyrning. Men vi bedömer att det inte är tillräckligt att styra mot miljö kvalitetsmålen för att myndigheterna ska uppfatta styrningen mot klimatmålen som tydlig.

Att myndigheterna uttrycker att styrningen mot klimatmålen är otydlig tyder på att styrningen mot miljö kvalitetsmålen inte ger dem den vägledning och tydlighet de behöver för att kunna arbeta effektivt inom klimatområdet. Vi utvecklar detta vidare i följande avsnitt.

Tidigare utredningar har pekat på att skrivningarna i myndigheternas instruktioner om att de ska verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås, utan någon närmare precisering om hur det ska ske, är otillräcklig.

Miljömyndighetsutredningen ansåg att det i myndigheternas instruktioner inte framgår vad regeringen vill att myndigheterna ska leverera för resultat när det gäller miljö kvalitetsmålen. Utredningen ansåg att regeringen behöver förtydliga vilka myndigheter som förväntas göra vad, hur de ska integrera målen i kärnverksamheten och hur myndigheterna kan samverka med varandra.³¹

Statskontoret instämmer i de problem som Miljömyndighetsutredningen pekar på. Statskontoret har också i en tidigare utredning om miljö målssystemet själv kommit fram till att bestämmelserna i instruktionerna inte ger tillräcklig vägledning för myndigheterna.³²

3.3 Myndigheterna efterfrågar tydlighet om sitt ansvar för klimatmålen

I våra enkätsvar och intervjuer framkommer att många av myndigheterna efterfrågar en tydligare och mer långsiktig styrning för att kunna bidra till att nå klimatmålen på ett mer effektivt sätt. Behovet av tydligare styrning ser olika ut för olika myndigheter i vårt urval. Vissa myndigheter upplever att de inte förstår hur högt de ska prioritera frågan i förhållande till andra mål som myndigheten ska arbeta mot, exempelvis andra miljö kvalitetsmål. Andra myndigheter tycker att det är oklart på vilket sätt myndigheten förväntas bidra till att nå klimatmålen.

Vi bedömer därför att det finns en outnyttjad potential i hur myndigheterna kan användas i arbetet med att nå klimatmålen. Exempelvis säger Vinnova att en tydligare styrning skulle ge deras klimatarbete mer legitimitet och göra det lättare att följa upp insatser från ett klimatperspektiv. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen säger att det finns möjligheter för dem att ta en större roll inom klimatområdet,

³¹ SOU 2014:66. *Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning.*

³² Statskontoret (2014:10). *Styrningen och arbetet inom miljö målssystemet – slutrapport.*

men att de behöver tydligare styrning för att kunna göra det. Jordbruksverket betonar också att ökade uppgifter måste åtföljas av mer resurser.

Centrala myndigheter påtalar att det finns otydligheter i antingen deras eget uppdrag eller andra myndigheters uppdrag på klimatområdet. Det gäller till exempel Trafikverket, som menar att det finns allmänna förväntningar på vad myndigheten ska kunna bidra med när det gäller att nå klimatmålen som är bredare än vad uppdraget de har i sin instruktion anger. Förväntningarna omfattar hela transportsystemet, vilket många aktörer formar tillsammans, medan Trafikverket uppfattar att deras uppdrag gäller den statliga infrastrukturen, främst väg och järnväg.

Flera myndigheter påpekar också att kraven på att följa upp och återrapporera deras klimatarbete är allt för svaga. Myndigheterna anser att deras roll och ansvar skulle kunna stärkas mot bakgrund av att kraftfulla åtgärder kommer att behövas inom alla samhällsområden.

3.4 Det kan vara svårt att lägga klimatrelaterade uppdrag på myndigheter som inte har uppgifter i sina instruktioner kopplade till klimatområdet

Naturvårdsverket är den centrala miljömyndigheten i Sverige. Men en stor del av klimatarbetet drivs av myndigheter som ligger under andra departement. Det kan vara svårt för det departement som ansvarar för klimatfrågan att lägga klimatrelaterade uppdrag på myndigheter under andra departement som inte har uppgifter i sina instruktioner som är kopplade till klimatområdet. Även efter förändringen av departementsstrukturen från årsskiftet 2022/2023 kommer flera myndigheter med viktiga uppgifter kopplade till klimatomställningen fortfarande att höra till andra departement än det som ansvarar för klimatfrågan.

Myndighetshandläggare på andra departement än Miljödepartementet som vi har intervjuat säger att en av deras viktigaste uppgifter är att se till att myndigheterna kan genomföra sitt instruktionsenliga uppdrag. Om det inte finns en tydlig styrning mot klimatmålen i myndighetens instruktion är det också otydligt i vilken utsträckning myndigheten förväntas arbeta med klimatfrågan.

Myndighetshandläggare kan i dessa fall se som sin uppgift att se till att klimatrelaterade uppdrag inte hamnar på myndigheten i fråga. Mot bakgrund av detta finns en risk att uppdrag ibland hamnar på Naturvårdsverket i stället för på den myndighet som egentligen bör ansvara för frågan. Naturvårdsverket upplever inte detta som ett stort problem i dagsläget, men menar ändå att det skulle kunna leda till en situation där myndighetens verksamhet uppfattas som alltför spretig.

3.5 Regeringen bör göra myndigheternas långsiktiga ansvar tydligt i instruktionerna

Enligt de förvaltningspolitiska principer som gäller för regeringens styrning av myndigheter bör uppgifter av mer långsiktig karaktär finnas med i myndighetens instruktion. Instruktionen har ingen direkt koppling till den årliga budgetprocessen och gäller tills vidare.³³ Genom att regeringen styr på detta sätt kan styrningen bli mindre ryckig.

Klimatmålen sträcker sig till 2045. Arbetet för att nå målen behöver alltså vara långsiktigt. Vi bedömer att ett viktigt steg i regeringens och riksdagens ambition att integrera klimatfrågan i alla relevanta politikområden är att omsätta klimatmålen i den långsiktiga myndighetsstyrningen för relevanta myndigheter. En uppgift som finns i myndighetens instruktion har större tyngd och visar tydligare att uppgiften är långsiktig än enskilda regeringsuppdrag gör. Statskontoret föreslår därför att regeringen anger myndigheternas långsiktiga ansvar för klimatmålen i instruktionerna.

3.5.1 Regeringen bör se över vilka myndigheter som ska ha ett uppdrag i sin instruktion

I ett första steg bör regeringen se över vilka myndigheter som behöver få ett förtydligande om uppgifter kopplade till klimatmålen i sin instruktion. Myndigheter som arbetar inom sektorer som är centrala för klimatomställningen och som inte redan har en tydlig uppgift i sin instruktion bör vara aktuella för ett sådant övervägande. Enligt såväl svenska som internationella studier finns det fyra nyckelområden som är extra viktiga för den klimatomställning som behövs för att nå internationella och nationella klimatmål.

Dessa områden är:

- effektivare energi- och resursanvändning
- fossilfri elektrifiering
- biomassa från skogs- och jordbruk
- upptag och lagring av koldioxid.³⁴

³³ Prop 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

³⁴ Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022.*

Utifrån ett sådant perspektiv bör följande myndigheter i vårt urval få förtydliganden i sin instruktion:

- Energimarknadsinspektionen
- Länsstyrelsen
- Skogsstyrelsen
- Jordbruksverket
- Tillväxtanalys
- Tillväxtverket
- Trafikanalys
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Vinnova.

Dessa myndigheter är alla verksamma inom områden som är viktiga för klimatomställningen. De flesta av dessa myndigheter har dessutom själva frågat efter långsiktigare styrning mot klimatmålen eller saknar idag tydliga uppgifter i sina instruktioner som är kopplade till klimatmålen.

Det kan naturligtvis finnas andra myndigheter som inte har ingått i vårt urval som också bör komma i fråga för att på detta sätt få ändrade instruktioner.

3.5.2 Ge myndigheterna i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i sina instruktioner och att samverka i Miljömålsrådet

En central princip för myndighetsstyrningen är att myndigheters uppgifter ska formuleras på ett sätt som svarar mot myndighetens befogenheter.³⁵ Vi anser därför att det är viktigt att instruktionsändringarna sker i dialog med myndigheterna.

Med den utgångspunkten föreslår vi att regeringen bereder instruktionsändringarna genom att ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda och föreslå hur en sådan instruktionsändring skulle se ut för just deras myndighet.

En del av myndigheternas uppdrag bör handla om att utreda och föreslå en paragraf som på en övergripande nivå gör det tydligt att myndigheten i genomförandet av sitt instruktionsenliga uppdrag ska verka för att klimatmålen nås. Vi menar att Boverkets uppgift enligt 9 § i sin instruktion att ”verka för att den fysiska

³⁵ Prop 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s.111.

planeringen bidrar till att klimatmålen nås” är ett exempel på en sådan övergripande paragraf.³⁶

En andra uppgift skulle vara att myndigheterna också föreslår en eller flera verksamhetsanpassade preciseringar som förklarar på vilket sätt deras bidrag till att nå klimatmålen ska integreras i myndighetens ordinarie uppgifter. Exempelvis ska Boverket enligt sin instruktion bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljö- och klimatpåverkan samt upprätta och förvalta en nationell databas med data för beräkning av klimatpåverkan inom bygg- och fastighetssektorn. Syftet med sådana mer verksamhetsnära preciseringar är att förtydliga vad skrivningen om att bidra till klimatmålen inom myndighetens verksamhetsområde innebär mer konkret för myndighetens arbete.

Vi menar också att det bör ingå i det regeringsuppdrag vi föreslår att myndigheterna samverkar om skrivningarna i Miljömålsrådet. Vi bedömer att processen att samverka kring förslagen om instruktionsändringar i sig kan ge ett mervärde för myndigheterna. Det ger myndigheterna möjlighet att se sina roller och ansvar i förhållande till varandra i ett långsiktigt perspektiv.

Vi bedömer att det är lämpligt att använda Miljömålsrådet som forum för samverkan, eftersom det redan har en etablerad struktur för myndighetssamverkan. Miljömålsrådet är en plattform för de myndigheter som är strategiskt viktiga för att miljömålen ska kunna nås. Det ska verka för att öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet på ett kostnadseffektivt sätt.³⁷ Rådet är sammansatt av myndighetschefer för 19 myndigheter. Av myndigheterna i vårt urval sitter alla myndigheter förutom Energimarknadsinspektionen, Tillväxtanalys, Trafikanalys och Vinnova i rådet. Vi kan inte se att det skulle stöta på några hinder att bjuda in myndigheter att samverka som inte ingår i Miljömålsrådet.

³⁶ Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket.

³⁷ Regeringsbeslut 2022-02-10. *Miljömålsrådets uppdrag och sammansättning.*

4 Det behövs inga större förändringar i myndighetsstrukturen

I detta kapitel diskuterar vi om det finns luckor och onödiga överlapp i hur myndigheternas ansvar och roller på klimatområdet är organiserade. Med luckor menar vi uppgifter i klimatomställningen som ingen myndighet ansvarar för. Sådana luckor kan leda till att frågor faller mellan stolarna. Med onödiga överlapp menar vi uppgifter som flera myndigheter har tilldelats ansvar för på ett sätt som riskerar att leda till dubbelarbete eller på andra sätt ineffektivt arbete för myndigheterna. I enlighet med uppdraget har vi särskilt analyserat luckor och överlapp när det gäller myndigheternas arbete med analyser och med administration av bidrag på klimatområdet.

Vi har sett att:

- myndigheterna i huvudsak uppfattar att roller och ansvar mellan myndigheter är tydliga
- myndigheterna i huvudsak anser att de har tillräcklig analyskapacitet för de uppgifter de tilldelas idag men att den kan behöva stärkas i takt med att regeringens behov av analysunderlag ökar
- regeringens behov av analysunderlag till internationella förhandlingar är stort men förväntningarna på myndigheternas bidrag är ibland otydliga
- det inte finns någon uppenbar lucka som en ny klimatanalysmyndighet skulle fylla
- flera av de luckor och överlapp som vi nämner är kända sedan tidigare. I vissa fall har myndigheter lagt förslag på hur ansvarsfördelningen ska lösas, eller har i uppdrag att lägga sådana förslag.

Med tanke på de luckor och överlapp vi har sett har vi övervägt om regeringen behöver justera hur den styr ansvarsfördelningen mellan myndigheter. Men vi bedömer att det inte finns skäl att göra några genomgripande organisatoriska förändringar i myndighetsstrukturen på klimatområdet. Vi bedömer att det i nuläget inte heller finns någon anledning att göra någon allmän omprövning av vilka myndigheter som har ansvar för olika bidrag till klimatomställningen.

4.1 Roller och ansvar uppfattas i huvudsak som tydliga

I den enkät vi skickade till generaldirektörerna på de myndigheter som har ingått i vårt urval ställde vi frågan om de tycker att det finns otydligheter kring vilka roller och vilket ansvar de centrala myndigheterna inom klimatområdet har. Vi bad dem också att beskriva eventuella otydligheter och hur de skulle kunna åtgärdas.

Svaren på enkätfrågorna visar att myndigheterna över lag uppfattar roller och ansvar mellan dem som tillräckligt tydliga. Flera myndigheter nämner att man på ett tvärsektoriellt område som klimat inte kan förvänta sig att alla roller ska vara helt tydliga. Myndigheterna menar att de inte heller tycker att detta är särskilt problematiskt. De är väl medvetna om att det finns oklarheter om roller och ansvar som behöver lösas genom samverkan.

Vi har gjort en kartläggning av myndigheternas regleringsbrev och särskilda uppdrag under perioden 2020–2022. Kartläggningen bekräftar den bild vi får av våra enkätsvar, nämligen att myndigheternas olika regeringsuppdrag ligger i linje med myndigheternas instruktionsenliga uppdrag. Vi kan inte se att regeringen systematiskt tilldelar myndigheter uppdrag som den borde ha tilldelat någon annan myndighet.

4.2 Myndigheterna anser att deras analyskapacitet är tillräcklig för de uppdrag de får men att den kan behöva stärkas i takt med ökade krav

Myndigheterna i vårt urval säger att de över lag har god analyskapacitet på klimatområdet utifrån de uppdrag de får idag. I intervjuerna säger de också att de uppfattar att uppdragsgivaren är nöjd med deras prestationer. Ingen av de personer vi har intervjuat inom Regeringskansliet har pekat på några specifika fall där de inte har fått det underlag de har beställt av en myndighet.

Samtidigt påpekar flera myndigheter att deras analyskapacitet sannolikt kommer att behöva förstärkas om regeringens efterfrågan på underlag fortsätter att öka. Exempelvis föreslår Naturvårdsverket en förstärkning av sitt anslag för att bibehålla och på sikt stärka verksamheten inom klimatområdet. De vill ha ökad finansiering för sitt fortsatta stöd till regeringen med klimatanalyser, hantering av nya uppgifter inom systemet för handel med utsläppsrätter samt utökat stöd till andra aktörer för en hållbar finansmarknad.³⁸

³⁸ Naturvårdsverket (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.

4.2.1 Efterfrågan på underlag till internationella förhandlingar är hög och styrningen är ibland otydlig

Det finns mycket som tyder på att regeringens efterfrågan på analysunderlag från myndigheterna kommer att fortsätta vara hög eller till och med öka. Detta beror i stor utsträckning på det omfattande internationella arbetet på klimatområdet.

Flera myndigheter säger också att regeringens ökade efterfrågan på analyser framför allt beror på att mycket händer inom EU och internationellt. Inte minst beror det på *Fit for 55* som innehåller förslag på förändringar i stora delar av EU:s nuvarande klimatlagstiftning och även förslag på ny lagstiftning.³⁹ Företrädare för Regeringskansliet som vi har intervjuat vittnar om att reformagendan är snabb på EU-nivå och att regeringen därför har stora behov av underlag till internationella förhandlingar.

Kort framförhållning i EU-arbetet skapar utmaningar för myndigheterna

Några myndigheter påpekar att regeringens styrning när det gäller internationella förhandlingar i vissa fall är otydlig, vilket gör det svårt för myndigheterna att planera sitt arbete. Tjänstepersoner på Miljödepartementet håller i en intervju med Statskontoret med om att det finns en risk att beställningarna till myndigheterna inte alltid sker med god framförhållning. Men dessa tjänstepersoner menar att det är svårt att undvika, eftersom regeringen ofta och med kort varsel behöver analyser av förslag som kan få stora konsekvenser för Sverige.

Utmaningar i regeringens styrning i det internationella arbetet har också uppmärksammats i andra sammanhang. Finansdepartementet skriver i en promemoria om konsekvensutredningar att det finns vissa utmaningar kring konsekvensutredningar när det gäller arbete med EU-rätt.⁴⁰ Det handlar bland annat om att regeringen avsätter resurser allt för sent i EU-arbetet. Ibland är det först efter det att EU-kommissionen har fattat beslut om ny lagstiftning som regeringen gör en analys av hur den nya lagstiftningen ska tolkas och genomföras. Finansdepartementet menar att konsekvenserna av nya regler behöver beskrivas systematiskt i ett tidigt skede.

Regeringens förväntningar på myndigheternas bidrag till internationella förhandlingar är ibland otydliga

Enligt 7§ i myndighetsförordningen ska alla myndigheter ge regeringen stöd när Sverige deltar i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete. Myndigheterna ska ställa den personal till förfogande som regeringen

³⁹ Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2022). *55%-paketet*. (Hämtad 2022-11-12).

⁴⁰ Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar*, s 75.

begär och kontinuerligt hålla regeringen informerad om förhållanden som kan påverka samarbetet.⁴¹

Statskontoret har i en tidigare rapport påpekat att myndigheterna ibland upplever att deras ansvar i internationella förhandlingar är otydligt.⁴² Myndigheterna upplever ibland att det är oklart om den som deltar gör det i egenskap av expert på sin myndighet eller som representant för regeringen. Rapporten rör specifikt information och samråd i EU-arbetet och i den pekar Statskontoret också på att regeringen kan behöva vara tydligare med vilka förväntningar den har på myndigheterna. Utifrån vad vi fått reda på i vår analys bedömer vi att dessa iakttagelser också gäller mer övergripande för myndigheternas bidrag i det internationella arbetet. Av de 13 myndigheterna i vårt urval är det bara 4 (Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen) som har tydligt inskrivet i sin instruktion att de ska hjälpa regeringen i internationella förhandlingar. Naturvårdsverket har dessutom i sitt regleringsbrev för 2022 i uppdrag att under 2022 och 2023, löpande efter avstämning med Regeringskansliet, förse regeringen med analyser av förslag till klimatåtgärder på EU-nivå.⁴³

Vi ser att det finns risk för att avsaknaden av tydlig styrning kopplat till internationella förhandlingar på klimatområdet kan skapa svårigheter för myndigheterna att dimensionera sina resurser för att ha beredskap att hjälpa regeringen med kort varsel. Här kan regeringen behöva överväga om den behöver förtydliga hur myndigheterna ska bidra med underlag till internationella förhandlingar, antingen i särskilda uppdrag eller i regleringsbrev. Om myndigheter regelbundet är inblandade i EU-processer kan regeringen använda sig av instruktionen för att förtydliga myndighetens ansvar i EU-arbetet. Ett sådant tillägg i instruktionen är ett exempel på en verksamhetsanpassad precisering som kan tydliggöra hur myndigheten ska bidra till klimatmålen (se avsnitt 3.5.2).

4.3 Det finns ingen uppenbar lucka som en klimatanalysmyndighet skulle fylla

Regeringen skriver i uppdraget till Statskontoret att det inom flera sektorer finns analys- och utvärderingsmyndigheter. Exempel på sådana myndigheter är Brottsförebyggande rådet, Kulturanalys, Tillväxtanalys och Trafikanalys. Men det finns inte någon sådan myndighet på klimatområdet. Det betyder att regeringen inte har en särskild myndighet som den kan lägga uppdrag på som är oberoende i förhållande till genomförandet av regeringens klimatpolitik. I stället får regeringen när den behöver analysunderlag vända sig till myndigheter som också ansvarar för att genomföra klimatpolitiken, till exempel Naturvårdsverket eller

⁴¹ Myndighetsförordning (2007:515).

⁴² Statskontoret (2019:11). *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor*.

⁴³ *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket*.

Energimyndigheten. Detta skulle kunna tala för att regeringen borde ompröva hur dess analys- och utvärderingsresurser på klimatområdet är organiserade.

Statskontoret konstaterar i sin rapport om tvärsektoriell styrning att det är en fördel om regeringens styrning följer den rådande ansvarsfördelningen, det vill säga att en fråga bör hanteras av det departement som myndigheten ligger under och inom ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen.⁴⁴ Detta skulle kunna tala för att regeringen borde inrätta en klimatanalysmyndighet under det nya Klimat- och näringslivsdepartementet som inrättas från och med 1 januari 2023.

Ett fåtal företrädare för myndigheter och departement har i våra intervjuer nämnt att det skulle behövas en klimatanalysmyndighet. Intervjupersonerna har inte haft en tydlig eller enhetlig bild av vad myndigheten skulle fylla för funktion. Men om vi utgår från instruktionerna för de befintliga analysmyndigheterna inom olika sektorer så skulle en klimatanalysmyndighet kunna ha till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för klimatpolitiken, genom att genomföra, främja och stödja framtagandet av utvärderingar och analyser.⁴⁵ Myndigheten skulle utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för att nå klimatmålen. Den skulle ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för att utveckla, ompröva och effektivisera statliga åtgärder samt, peka på viktigare målkonflikter när det är relevant.

Vår bedömning är att inrättandet av en klimatanalysmyndighet av flera skäl inte skulle bidra till en mer ändamålsenlig styrning av myndigheterna på klimatområdet:

- Det skulle sannolikt bli svårt att avgränsa myndighetens uppdrag eftersom klimat är en tvärsektoriell fråga som sträcker sig över flera politikområden.
- Myndigheten skulle bli allt för beroende av underlag från befintliga expertmyndigheter vilket skulle kunna medföra större utmaningar för regeringens styrning på klimatområdet än idag.
- Det finns redan myndigheter som i hög grad har i uppdrag att göra det som en tänkt klimatanalysmyndighet skulle göra.
- Det finns en risk att en särskild klimatanalysmyndighet skulle få klimatfrågan att framstå som ett särintresse, inte som en fråga som skär igenom alla samhällssektorer. Detta skulle inte ligga i linje med ambitionen att integrera klimatfrågan i alla relevanta politikområden.

⁴⁴ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

⁴⁵ Se exempelvis Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

- Stora omorganiseringar tar tid vilket kan vara svårt att motivera på klimatområdet där takten i arbetet behöver öka.

Vi anser därför att det är en mer ändamålsenlig ordning att Naturvårdsverket kvarstår som den centrala samordnande aktören på klimatområdet men att regeringen också strävar efter att ytterligare integrera klimatmålen i andra relevanta myndigheters uppdrag (se kapitel 3).

4.3.1 Det skulle bli svårt att avgränsa uppdraget till en klimatanalysmyndighet

Vi menar att det skulle bli svårt att avgränsa uppdraget till en klimatanalysmyndighet.

En klimatanalysmyndighet skulle bli beroende av underlag från expertmyndigheterna

Även om Naturvårdsverket idag samordnar arbetet med att nå klimatmålen så ligger en stor del av ansvaret för klimatomställningen på andra myndigheter. Kompetensen på klimatområdet finns alltså inte bara på Naturvårdsverket. På samma sätt skulle inte heller en ny klimatanalysmyndighet kunna ha all kompetens på området. Kompetensen skulle även fortsättningsvis i hög grad finnas på myndigheterna inom de sektorer som ska ställa om till ett fossilfritt samhälle, till exempel Energimyndigheten och Trafikverket. En ny klimatanalysmyndighet skulle därför vara beroende av underlag från expertmyndigheterna, precis som Naturvårdsverket är idag. Den nya myndighetens uppdrag skulle också överlappa befintliga myndigheters uppdrag. Detta skulle sannolikt skapa konkurrens om kompetens och resurser.

En klimatanalysmyndighet skulle troligen präglas av otydliga förväntningar och gränsdragningsproblem

Statskontorets erfarenheter från andra tvärsektoriella politikområden visar att det tar tid för regeringen att förstå hur den kan använda myndigheter vars uppdrag spänner över flera sektorer ("tvärmyndigheter") på bästa sätt. Tvärmyndigheterna ställs inför särskilda utmaningar eftersom regeringens politik i tvärsektoriella frågor ofta är otydlig, och för att regeringens styrning av tvärmyndigheterna präglas av otydliga förväntningar på vad myndigheterna ska åstadkomma och ibland även av motstridiga roller.⁴⁶

Det finns också en risk att det uppstår nya gränsdragningsproblem om man skulle skilja klimatarbetet från arbetet med andra miljöfrågor. Det finns exempelvis synergier i åtgärdsarbetet mellan Begränsad klimatpåverkan och andra miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket ansvarar för. Denna typ av synergier

⁴⁶ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

skulle kunna bli svagare om arbetet med målen delades upp på flera olika myndigheter.

4.3.2 Det finns myndigheter som samordnar och följer upp

Naturvårdsverket samordnar myndigheternas klimatarbete och Klimatpolitiska rådet utvärderar i vilken utsträckning regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen. Uppdraget till en ny klimatanalysmyndighet skulle i stor utsträckning sammanfalla framför allt med det uppdrag Naturvårdsverket idag har att samordna myndigheternas analyser på klimatområdet. Men uppdraget till en ny klimatanalysmyndighet skulle även i viss mån sammanfalla med Klimatpolitiska rådets uppdrag.

Naturvårdsverket samordnar, vägleder och följer upp klimatmålen

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion en central roll i miljöarbetet. Myndigheten ska driva på och stödja andra myndigheter i klimatarbetet, och ska vara en samlande kraft vid genomförandet av miljöpolitiken (1§).⁴⁷ Myndigheten har ett brett uppdrag kopplat till miljömålssystemet (2§). Naturvårdsverket ska vägleda berörda myndigheter i deras arbete med att genomföra och följa upp miljömålen. Naturvårdsverket ska i samråd med berörda myndigheter utvärdera och utveckla arbetet med tillämpade samhällsekonomiska analyser inom miljö- och klimatområdet. Myndigheten ska löpande genomföra utvärderingar, samhällsekonomiska analyser och effektberäkningar av styrmedel och åtgärder. Minst en gång vart fjärde år ska Naturvårdsverket redovisa en fördjupad utvärdering av arbetet med att nå miljömålen, och lämna förslag på hur målen ska nås. Varje år ska myndigheten analysera, bedöma och redovisa resultatet av det närmast föregående årets satsningar som staten tagit initiativ till, och hur dessa satsningar bidragit till måluppfyllelse, till förutsättningarna att nå etappmålen, samt utvecklingstrenden för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Naturvårdsverket ska redovisa underlag till den klimatredovisning som regeringen enligt klimatlagen varje år ska lämna till riksdagen. Där ska det finnas en redovisning av hur utsläppen förändrats och av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året. Där ska också finnas en redovisning av vad de besluten kan betyda för utsläppen av växthusgaser (2a§). Vart fjärde år ska Naturvårdsverket lämna underlag till de beskrivningar som avses i 5§ andra stycket 1–7 klimatlagen och som ska ligga till grund för en klimatpolitisk handlingsplan.

Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt samordna uppföljningen och utvärderingen av generationsmålet och av sju av miljökvalitetsmålen, däribland Begränsad klimatpåverkan (3§). Naturvårdsverket ska också samordna berörda myndigheters arbete med att utveckla metoder för att bedöma climateffekter av

⁴⁷ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, t.o.m. SFS 2022:1183SFS.

styrmedel och åtgärder som påverkar Sveriges utsläpp av växthusgaser. Myndigheten ska också om det behövs hjälpa Regeringskansliet med att analysera klimateffekter av sådana styrmedel och åtgärder.

Klimatpolitiska rådet utvärderar hur regeringens samlade politik bidrar till att nå klimatmålen

Klimatpolitiska rådet ska enligt sin instruktion utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådet ska bland annat belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där det behövs ytterligare åtgärder och analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt.⁴⁸

Klimatpolitiska rådet ska varje år lämna en rapport till regeringen med en bedömning av hur klimatarbetet och utsläppsutvecklingen fortskrider samt hur regeringens politik är förenlig med klimatmålen. Tre månader efter det att regeringen har lämnat sin klimatpolitiska handlingsplan ska rådet lämna en rapport till regeringen med en bedömning av handlingsplanen.

I förarbetena till inrättande av rådet skriver regeringen att klimatutmaningens omfattning och de många och svåra av- och sammanvägningar som måste göras motiverar inrättandet av ett tvärvetenskapligt och oberoende expertorgan med bred kompetens, det som blev Klimatpolitiska rådet. Enligt förarbetena ska expertorganet genomföra granskningar och bedömningar av klimatpolitiken som går utöver vad redan existerande myndigheter och andra organisationer kan göra. Rådet skiljer sig från de myndigheter som redan finns och kompletterar deras verksamhet. Det gör rådet bland annat genom sin oberoende roll, den fokuserade inriktningen på klimat, den tvärvetenskapliga expertis som rådet har och uppdraget att aktivt granska olika politikområden och bedöma regeringens samlade politik med inverkan på klimatmålen.⁴⁹ Klimatpolitiska rådets oberoende roll gör därmed att myndigheten inte är en stödfunktion till regeringen i den meningen att myndigheten skulle arbeta på uppdrag av regeringen.

4.3.3 Stora omorganiseringar tar tid och kostar pengar

Att inrätta en ny myndighet innebär stora kostnader för statsförvaltningen. Nyttan av en ny myndighet behöver därför vara så stor att den tydligt motiverar dessa kostnader. Det ser vi inte idag att det skulle göra.

Ytterligare ett argument mot att inrätta en ny myndighet är att det tar tid, samtidigt som klimatomställningen behöver accelerera. En ny myndighet behöver byggas upp från grunden, och omorganiseringen det skulle innebära att inrätta en ny myndighet skulle sannolikt göra att produktiviteten och resultaten går ner under en

⁴⁸ Förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

⁴⁹ Prop 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, s. 42.

tid. Som redan har framgått av avsnitt 4.3.1 så har tidigare erfarenheter visat att det ofta tar längre tid för så kallade tvärmyndigheter att etablera sig och hitta sin roll.⁵⁰

4.4 Regeringen behöver ta hänsyn till flera olika aspekter när den fattar beslut om bidrag

I enlighet med vårt uppdrag har vi undersökt hur regeringen styr myndigheternas ansvar för att administrera bidrag för klimatomställningen. En grundläggande utgångspunkt är att det bör finnas en långsiktighet i bidragsgivningen. Som vi konstaterade i avsnitt 3.1 så leder kortsiktiga bidragssystem till att statens resurser inte används på ett effektivt sätt.

Därutöver får vi en relativt enhetlig bild från myndigheternas svar på vår enkät och i våra intervjuer av vilka olika aspekter regeringen behöver ta hänsyn till då den ska fatta beslut om vilka myndigheter som ska administrera bidrag. Statskontoret instämmer i denna bild, och menar att de olika aspekterna ofta behöver vägas mot varandra:

- En grundläggande aspekt som bör vara uppfylld för att det ska vara lämpligt att ge en myndighet i uppgift att administrera ett bidrag är att det går att finna *stöd för uppgiften i myndighetens instruktion*.
- *Syftet* eller *syftena* med bidraget kan också vägleda i beslutet om vilken myndighet som ska bli ansvarig för att administrera bidraget. Många bidrag till klimatomställning har också andra syften. Exempelvis handlar ofta bidrag kopplat till energi och livsmedel också om försörjningstrygghet. Ibland syftar bidrag på klimatområdet också till att finansiera innovation eller forskningsnära projekt. Detta kan också vara en faktor som bör påverka vilken myndighet som får ansvar för att administrera bidraget.
- *Målgruppen* för bidraget påverkar också valet av ansvarig myndighet. Det kräver mer resurser för en myndighet att vända sig till målgrupper som den inte tidigare har riktat sig till. Ansvarsfördelningen behöver också bli begriplig utifrån målgruppens synvinkel. Det vill säga den ska vara logisk för de som ska ansöka om bidrag. Det kan exempelvis handla om att undvika överlappande bidragssystem.
- Myndighetens *kompetens* är ytterligare en faktor som bör påverka regeringens beslut om vilken myndighet som ska administrera ett visst bidrag. Om myndigheten inte har kompetens på det område den ska dela ut bidrag på så kommer den att behöva ta hjälp av expertmyndigheter i beslut om vilka som ska få bidrag och inte.

⁵⁰ Statskontoret (2022). *Regeringen styrning av tvärsektoriella frågor*.

- Regeringen behöver också ta hänsyn till om myndigheten *redan administrerar bidrag* eller inte, och i så fall vilken typ av bidrag. Det kan vara ineffektivt att bygga upp administrativa system för bidrag på en myndighet som inte tidigare har haft en sådan uppgift. Att lägga ansvaret på en myndighet som redan administrerar ett eller flera andra bidrag kan skapa stordriftsfördelar.
- Ytterligare viktiga aspekter som bör påverka regeringens beslut om vilken myndighet som ska få i uppgift att administrera ett bidrag är att myndigheten ska kunna *följa upp* bidragsgivningen, *kontrollera* och vid behov *utöva tillsyn* samt aktivt *motverka risk för korruption*.
- Om regeringen funderar på att flytta ansvaret för att administrera ett bidrag från en myndighet till en annan så behöver regeringen ta hänsyn till *när i tiden* det är mest effektivt att flytta ansvaret. I beslutet behöver regeringen exempelvis ta hänsyn till hur länge ett bidrag har funnits och hur länge till det ska finnas. Målsättningen bör vara att bidragsgivningen inte ska tappa fart.

Bara de 13 myndigheter som ingår i vårt urval administrerar minst ett trettiotal bidrag som helt eller delvis stödjer klimatåtgärder. Vi ser inte någon anledning att i nuläget göra någon allmän omprövning av vilka myndigheter som i dag har ansvar för olika bidrag. Enligt företrädare för Miljödepartementet som vi har intervjuat så fungerar myndigheternas administration av bidrag i huvudsak bra. Myndigheterna beskriver att de ofta har kontakt med varandra för att lösa eventuella oklarheter kring bidragsgivningen.

Om regeringen flyttar ansvar för bidrag mellan enskilda myndigheter kan det riskera att bli kostsamt. Därför bör det generellt bara bli aktuellt i fall där problemen är stora. Vi har inte undersökt om regeringen har tillgodosett alla ovanstående aspekter i beslut om ansvarsfördelningen. Men vi anser att regeringen behöver lyssna till de utmaningar och de förslag som myndigheter och utredningar beskriver vad gäller administration av bidrag på området. I de fall ansvarsfördelningen leder till en ineffektiv hantering av bidrag bör regeringen överväga att förändra sin styrning. I nästa avsnitt tar vi upp några exempel där tidigare utredningar visat att regeringen behöver ta tag i sådana otydligheter vad gäller bidragshantering men även på andra områden.

4.5 Regeringen behöver ta ett samlat grepp om kända luckor och överlapp i myndigheternas uppdrag

Myndigheterna i vårt urval ger exempel på frågor där det finns vissa otydligheter när det gäller vilket ansvar och vilka roller olika myndigheter har. Myndigheter och utredningar har i flera fall påpekat dessa problem tidigare, och lagt fram förslag på hur problemen ska gå att lösa.⁵¹

Mot bakgrund av att klimatfrågan spänner över alla samhällssektorer så har det inte varit möjligt för oss att inom ramen för det här uppdraget göra en heltäckande kartläggning av alla potentiella luckor och överlapp. De fall vi lyfter i den här rapporten ska därför ses som exempel.

Vi lägger inte egna förslag på hur regeringen kan åtgärda dessa luckor och överlapp i sin styrning. Däremot rekommenderar vi regeringen att utifrån de utredningar och rapporter som redan finns tillgängliga ta ett mer samlat grepp om denna fråga i sitt fortsatta arbete. En god utgångspunkt för att effektivisera styrningen är att regeringen tar tag i kända utmaningar som flera myndigheter och utredningar har påtalat.

Det finns luckor i arbetet med transportsektorns klimatomställning

Vår bild är att det finns flera uppgifter som rör transportsektorns klimatomställning som ingen myndighet ansvarar för. Ingen myndighet har exempelvis ansvar för att samordna arbetet för ett transporteffektivt samhälle. Här är ansvaret spritt på olika geografiska nivåer. Utfasningsutredningen skriver att det behövs bättre dialog och bättre samsyn mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer för att åtgärder ska bli av på detta område. Utredningen säger också att det är otydligt vem som har det övergripande ansvaret för att driva detta.⁵² En utmaning i sammanhanget är att det inte finns en entydig definition av begreppet transporteffektivt samhälle. Utfasningsutredningen konstaterar exempelvis att regeringens definition av begreppet i den klimatpolitiska handlingsplanen skiljer sig från myndigheternas definition i samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT-uppdraget).⁵³

⁵¹ Se till exempel Regeringen (2022). *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning*; SOU 2021:48. *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*; SOU 2022:21. *Rätt för klimatet*; Trafikanalys (2022). *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*.

⁵² SOU 2021:48. *I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040*, s. 382.

⁵³ Energimyndigheten (2020). *Slutrapport av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*.

Det finns luckor i tillgången till statistik

Myndigheterna påpekar i våra intervjuer att det finns luckor i tillgången till statistik, exempelvis för att följa upp klimatomställningen på lokal och regional nivå och inom transportsektorn⁵⁴. Andra exempel på luckor i statistiken som myndigheterna nämner är att det behövs lokala och regionala data för konsumtionens klimatpåverkan, för kolbalans och kolinbindning⁵⁵, för utsläpp från fossila drivmedel samt statistik för att kunna bedöma hindren för att skapa en bra laddinfrastruktur för elbilar i olika boendeformer⁵⁶. När det saknas statistik på ett område kan det ibland bli svårt för myndigheterna att göra konsekvensutredningar.⁵⁷

Det finns vissa kända utmaningar kopplat till uppföljningen av utsläppen av växthusgaser. Naturvårdsverket har i en redovisning av ett regeringsuppdrag att föreslå ändringar i klimatrapporteringsförordningen påpekat att statistiken på ett och samma område ibland skiljer sig mellan olika myndigheter. Det gäller exempelvis för transportsektorn.⁵⁸ Ibland stämmer inte heller utsläppstatistiken överens med annan statistisk. Så är fallet inom exempelvis energisektorn. Naturvårdsverket skriver att myndigheterna bör arbeta långsiktigt för ökad harmonisering och jämförbarhet i statistiken. Utsläppsstatistiken släpar också efter och det är därför svårt att följa upp vilken effekt vidtagna åtgärder får. Det finns en allmän önskan om att utsläppsstatistik ska komma i närmare anslutning till att utsläppen har skett, samtidigt som kvaliteten på statistiken behöver säkerställas. I början av år 2022 justerades klimatrapporteringsförordningen på ett sätt som bland annat förtydligar myndigheternas ansvar att följa upp utsläppen kopplat till de nationella klimatomålen. Under 2022 arbetar Naturvårdsverket med ett bredare uppdrag rörande utsläppsinventering på klimatområdet. I det uppdraget ingår att undersöka om det på sikt behövs större förändringar i systemet för utsläppsinventering, framför allt mot bakgrunden av behovet av att tidigarelägga utsläppsstatistiken och att förbättra analyserna av utsläppsförändringar.⁵⁹

⁵⁴ Länsstyrelsen i Uppsala län (2022). *Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023*; Trafikanalys (2022). *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*.

⁵⁵ Länsstyrelsen i Uppsala län (2022). *Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023*.

⁵⁶ Energimyndigheten (2021). *Analys och förslag för bättre tillgång till laddinfrastruktur för hemmaladdning oavsett boendeform*.

⁵⁷ Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar*.

⁵⁸ Naturvårdsverket (2021). *Förslag till ändringar i klimatrapporteringsförordningen mot bakgrund av nya krav*. Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag.

⁵⁹ Miljödepartementet (2021). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket*.

Det finns överlapp i bidragsgivningen

Det finns exempel där flera myndigheter har i uppgift att administrera bidrag på samma område. Naturvårdsverket listar på sin webbplats ett antal bidragssystem som på olika sätt kompletterar Klimatklivet. Där framgår bland annat att både Naturvårdsverket och Jordbruksverket kan bevilja bidrag till att producera el från biogas.⁶⁰ Energimyndigheten och Naturvårdsverket ger via Industri- respektive Klimatklivet båda bidrag till industrins klimatomställning. Ytterligare ett exempel är att Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket alla tre administrerar bidrag till laddinfrastruktur. Flera myndigheter påpekar i våra intervjuer att det ställer till problem att det är flera myndigheter som ger bidrag till laddinfrastruktur. Regeringen har också gett Energimyndigheten och Trafikverket i uppdrag att ta fram ett nationellt handlingsprogram för en snabb, samordnad och samhällsekonomisk utbyggnad av ladd- och tankinfrastruktur för fordon.⁶¹ I uppdraget ingår bland annat att genomföra en översyn av de bidrag som idag finns när det gäller laddinfrastruktur.

När flera myndigheter delar ut bidrag på samma område finns en risk att det uppstår ineffektiva överlapp. Det kan exempelvis bero på att flera myndigheter behöver lägga resurser på att bygga upp liknande bidragssystem. De behöver också lägga resurser på att informera de inblandade aktörerna samt på att samverka.⁶² Detta kan riskera att leda till att bidragen på området administreras på ett mindre effektivt sätt än som annars hade varit möjligt. Det kan också skapa osäkerhet hos målgrupperna om var de ska vända sig för att söka bidrag (se avsnitt 5.1.4).

⁶⁰ Naturvårdsverket (2022). *Andra stödsystem*. (Hämtad 2022-11-17).

⁶¹ Regeringsbeslut (2022-07-28). *Uppdrag att ta fram handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*.

⁶² Energimyndigheten (2021). *Analys och förslag för bättre tillgång till laddinfrastruktur för hemmaladdning oavsett boendeform*.

5 Tydlig och mer sammanhållen styrning ger myndigheterna bättre förutsättningar att bidra till att nå klimatmålen

I detta kapitel analyserar vi hur regeringens styrning på klimatområdet kan bli tydligare och mer samordnad, bland annat i regeringsuppdrag till myndigheterna. Vi menar att om myndigheterna vet vilka mål de ska arbeta mot och vad de ska bidra med så förbättras deras förutsättningar att bidra till klimatmålen. Regeringen bör i sin styrning även underlätta för myndigheter att samverka, göra konsekvensanalyser och hantera målkonflikter.

Vi har sett att:

- det saknas en överblick över det stora antalet pågående, genomförda och beslutade initiativ på klimatområdet
- det inte finns någon samlad information om vilka bidrag olika myndigheter administrerar på klimatområdet
- det finns målkonflikter mellan klimatmålen och andra samhällsmål som myndigheterna inte kan lösa
- myndigheterna efterfrågar tydligare krav på samverkan och på att göra konsekvensanalyser
- regeringen inte alltid ställer tydliga krav på myndigheterna att följa upp och utvärdera styrmedel
- myndigheterna efterfrågar mer återkoppling från regeringen när det gäller myndigheternas uppdrag inom klimatområdet
- myndigheterna inte uppfattar den klimatpolitiska handlingsplanen som ett styrande dokument.

Sammantaget leder detta till sämre förutsättningar för regeringen att styra myndigheterna och för myndigheterna att bidra till att nå klimatmålen.

Utifrån vår analys föreslår Statskontoret:

- att regeringen ger Klimatpolitiska rådet i uppdrag att ta fram en översikt över samtliga genomförda, pågående och beslutade initiativ på klimatområdet, och att hålla den översikten uppdaterad
- att regeringen ger Vinnova i uppdrag att ta fram och upprätthålla en förteckning med aktuell information om vilka bidrag som finns att söka på klimatområdet
- att regeringen när den formulerar uppdrag med krav på att myndigheter ska samverka är tydlig med syftet, hur omfattande samverkan ska vara, samt vad respektive myndighet är tänkt att bidra med. Detta är särskilt viktigt när det handlar om myndigheter som inte är vana vid samverkan eller när de ska samverka på nya områden.
- att regeringen i sina uppdrag till myndigheter noggrant överväger vilka konsekvensanalyser regeringen behöver och är tydlig med vilka konsekvenser myndigheten ska analysera
- att regeringen i samband med att myndigheter avrapporterar uppdrag ger myndigheterna utförligare återkoppling när det gäller kvaliteten på deras avrapporterade underlag samt hur regeringen avser att använda underlaget
- att regeringen i samband med att den inför nya styrmedel fastställer vem som ska utvärdera styrmedlet, när och på vilket sätt.

5.1 Att det saknas ett helhetsperspektiv gör det svårare för myndigheterna att bidra till klimatomställningen

Statskontoret har tidigare konstaterat att tvärsektoriella frågor är komplexa och kräver sammanhållen styrning. Med sammanhållen styrning menar vi i detta sammanhang att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv, snarare än att den utgår från enskilda myndigheter. I och med att tvärsektoriella frågor skär genom flera sektorer är det särskilt svårt för regeringen att få en helhetsbild och att styra på ett sammanhållet sätt.⁶³ Dessa utmaningar kan vi också se att regeringen har på klimatområdet.

Utifrån vår empiri ser vi att det saknas en överblick över det stora antal initiativ som har tagits och som tas på klimatområdet. Statskontoret bedömer att avsaknaden av en sådan överblick gör det svårt för regeringen att samordna sin styrning av myndigheterna och att göra det med ett helhetsperspektiv över området. Detta påverkar myndigheternas förutsättningar att bidra till att klimatmålen nås.

⁶³ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

Vi konstaterar att det har genomförts, genomförs och finns beslut om ett stort antal utredningar och uppdrag på klimatområdet. Det finns också ett stort antal strategier och handlingsplaner att förhålla sig till på området. Antalet bidrag för klimatomställning som myndigheterna administrerar är också stort. En synpunkt vi ofta hör från myndigheterna är att de har svårt att få en överblick över allt som har gjorts och som är på gång och som de behöver förhålla sig till i sina uppdrag och utredningar. Som vi redan har konstaterat i kapitel 4 så påpekar flera myndigheter att vissa bidrag överlappar. Flera myndigheter konstaterar att det ibland kan vara svårt för aktörerna att förstå vilka bidrag som finns att söka hos vilken myndighet.

5.1.1 Antalet utredningar, uppdrag, strategier och handlingsplaner är stort inom klimatområdet

Regeringen listar 132 planerade insatser i den klimatpolitiska handlingsplanen.⁶⁴ En stor andel av åtgärderna är utredningar och uppdrag.⁶⁵ Regeringen nämner också drygt 20 olika strategier, handlingsplaner, kommissioner och samordnare.⁶⁶ Det betyder att bara i den klimatpolitiska handlingsplanen finns ett stort antal olika initiativ att förhålla sig till för myndigheterna i deras arbete och för regeringen i sin styrning. Detta tar tid och resurser i anspråk.

Antalet strategier med bäring på klimatfrågorna har ökat från år till år, och det har också de handlingsplaner som följer strategierna. Mot bakgrund av riksdagens och regeringens ambition att integrera klimat i alla relevanta politikområden är det inte orimligt att det behövs ett relativt stort antal strategier kopplat till klimatomställningen.⁶⁷ Under 2022 lanserades bland annat elektrifieringsstrategin med 68 åtgärds punkter, och en strategi om grön och digital omställning med ett 30-

⁶⁴ Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*.

⁶⁵ Totalt cirka 70 olika uppdrag som regeringen antingen redan har gett till någon myndighet, anser bör gå till myndighet, har för avsikt att ge till myndighet eller redan har låtit genomföra. Regeringen nämner också totalt cirka 25 olika utredningar som den antingen redan har genomfört, tillsatt eller aviserar att de vill eller ska tillsätta.

⁶⁶ Fossilfritt Sverige, Regionala handlingsplaner/strategier för det regionala utvecklingsarbetet, Godstransportstrategi, Elektrifieringskommissionen, Elektrifieringsstrategin, Nationell bioekonomistrategi, AP-fondernas investering strategier, Strategi för hållbar konsumtion, Nationella Upphandlingsstrategin, Nationella innovationsstrategin (STIK), Strategi för levande städer, EU:s integrerad nationell energi- och klimatplan, Långsiktig renoveringsstrategi, Regeringens strategiska samverkansprogram, Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen av Sverige, Kompletterande åtgärder för att nå negativa utsläpp av växthusgaser, Strategi för Sveriges nationella skogsprogram, Livsmedelsstrategin, En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling, Strategiska innovationsprogrammet, Fordonsstrategisk forskning och Innovation, Fossilfria statliga fartyg.

⁶⁷ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*; Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2019/20: MJU16. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

tal punkter om viktiga fortsatta områden att arbeta vidare med.

Elektrifieringskommissionen har också publicerat en handlingsplan. Under 2021 kom handlingsplanen för cirkulär ekonomi, som även den innehåller ett 30-tal förslag till åtgärder som berör klimatfrågorna.⁶⁸

Klimatpolitiska rådet konstaterar att det inte finns någon offentlig information om den klimatpolitiska handlingsplanens genomförande, förutom den övergripande bild som regeringens klimatredovisning i budgetpropositionen ger.⁶⁹ Under den period då Klimatkollegiet var aktivt upprätthöll dess kansli en förteckning över alla insatser som aviserades i handlingsplanen och följde kontinuerligt upp hur arbetet med dessa gick. Denna förteckning var dock inte offentlig. Vi beskriver Klimatkollegiet närmare i avsnitt 6.4.2.

5.1.2 Risk för dubbelarbete hos myndigheterna när överblicken är för dålig

Vi bedömer att det får negativa konsekvenser för både regeringens och myndigheternas arbete att det saknas överblick över genomförda, pågående och beslutade insatser på klimatområdet. Det resulterar i att regeringen inte har en helhetsbild över området, vilket i sin tur kan leda till att regeringen lägger snarlika eller överlappande uppdrag på myndigheterna. Det blir också svårt för myndigheterna att reda ut hur genomförda, pågående och beslutade initiativ kan påverka den egna myndigheten och dess klimatarbete.

Det förekommer överlappande uppdrag

Några exempel på områden där regeringen har lagt överlappande uppdrag och utredningar är inom energieffektivisering och transporter. Energimyndigheten har lett ett arbete med att ta fram strategier för energieffektivisering inom fem sektorer, bland annat transportsektorn.⁷⁰ Men den nationella elektrifieringsstrategin berör också energieffektivisering.⁷¹ Och år 2018 tog regeringen fram en nationell godstransportstrategi som syftar till att skapa förutsättningar för effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter.⁷²

Trafikanalys uppdrag att bidra till den klimatpolitiska handlingsplanen liknade i hög grad utfasningsutredningens uppdrag.⁷³ Båda uppdragen handlade om att ta fram underlag med analyser och förslag som leder till transportsektorns

⁶⁸ Tillväxtanalys. E-post. 2022-08-22.

⁶⁹ Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*, s. 26.

⁷⁰ Energimyndigheten (2021). *Så kan Sverige nå energieffektiviseringsmålet till 2030*. (Hämtad 2022-08-26).

⁷¹ Regeringen (2022). *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning*.

⁷² Regeringen (2018). *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi*.

⁷³ SOU 2021:48. *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*.

klimateomställning.⁷⁴ Ytterligare ett uppdrag som har handlat om att ställa om transportsektorn var Energimyndighetens uppdrag 2016–2019 att samordna omställningen av transportsektorn till att bli fossilfri (det så kallade SOFT-uppdraget).

Det tar mycket resurser i anspråk för myndigheter att få överblick

Vi bedömer att om det fanns en aktuell överblick av genomförda, pågående och beslutade initiativ skulle inte enskilda myndigheter behöva göra egna kartläggningar när de får ett uppdrag. Det skulle också bli lättare för regeringen att lägga uppdrag på myndigheterna och förklara hur de olika uppdragen hänger samman.

Nu finns det en risk för dubbelarbete när myndigheterna inte har överblick över andra initiativ som angränsar till det egna uppdraget, eller överlappar med dem. En myndighet säger också att det tar mycket resurser i anspråk på myndigheten att medverka i ett stort antal olika forum, uppdrag och initiativ som delvis är överlappande.

I Trafikanalys uppdrag att lämna underlag till nästa klimatpolitiska handlingsplan står att Trafikanalys ska ta hänsyn till sammanlagt 14 olika insatser på klimatområdet som rör transporter.⁷⁵ När Trafikanalys har genomfört uppdraget har myndigheten dessutom gjort en egen kartläggning av pågående och nyligen avslutade initiativ som regeringen tagit för att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn.⁷⁶ Trafikanalys skriver i sin rapport till regeringen att det har varit svårt att hantera vad som tidigare gjorts, vad som pågår och vad som är på gång inom området i Sverige, EU och internationella organ inom uppdraget.⁷⁷ Inte minst har Trafikanalys haft svårt att ta ställning till pågående arbete och status på förslag som redan är lagda. Myndigheten menar också att det varit svårt att hitta styrmedel som inte diskuterats i något annat sammanhang och som ingen redan har

⁷⁴ Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*; SOU 2021:48, s. 732.

⁷⁵ Utredningen om utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar, Miljömålsberedningen, Klimaträttsutredningen, utredningen Samordning för bostadsbyggande, Elektrifieringskommissionen, den nationella godstransportstrategin, det nationella luftvårdsprogrammet, Boverkets uppdrag om ett verktyg för minskad klimatpåverkan vid planläggning, de regionala klimat- och energistrategierna, regeringens kommande nationella elektrifieringsstrategi, regeringens kommande infrastrukturproposition samt relevanta färdplaner och strategier inom Fossilfritt Sverige.

⁷⁶ Trafikanalys (2022). *Regeringsinitiativ med relevans för klimatplansuppdraget*. PM 2022:7.

⁷⁷ Trafikanalys (2022). *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning – redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*. Rapport: 2022:14.

tänkt på. Trafikanalys har ibland fått göra avvägningar mellan vad de har uppfattat är på gång och vad som förtjänar att lyftas igen.

När regeringen lägger liknande uppdrag flera gånger är det svårt för myndigheterna att förstå hur de ska förhålla sig till de förslag som utredningar och myndigheter har lagt tidigare. Det kan skapa osäkerhet hos myndigheterna kring exempelvis om förslagen är politiskt gångbara, om tidigare konsekvensanalyser inte var av tillräckligt god kvalitet, eller om regeringen förväntar sig helt nya förslag. Myndigheterna tycker också att det är svårt att föreslå nya åtgärder och styrmedel när de inte vet hur regeringen väljer att göra med förslag som lagts tidigare.

Naturligtvis har myndigheterna själva ett visst ansvar att ta reda på vilka initiativ de förväntas förhålla sig till. Som vi redan nämnt kartlade Trafikanalys inom ramen för sitt uppdrag att bidra med underlag till regeringens nästa klimatpolitiska handlingsplan genomförda och pågående insatser som påverkade uppdraget. Tillväxtanalys, som också hade i uppdrag att förse regeringen med underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen, kartlade pågående och planerade initiativ på olika områden kopplat till klimatomställningen av näringslivet.

5.1.3 Klimatpolitiska rådet bör få i uppdrag att ta fram en översikt på klimatområdet

Statskontoret föreslår att regeringen ger Klimatpolitiska rådet i uppdrag att ta fram en översikt över samtliga genomförda, pågående och beslutade initiativ på klimatområdet. I uppdraget bör det ingå att myndigheten håller översikten uppdaterad. Det bör också ingå att sammanställa tidigare förslag på området och om möjligt hur regeringen har hanterat dem. Vi menar att en sådan sammanställning skulle underlätta för berörda myndigheter att ta hänsyn till det arbete som är genomfört och pågår, och exempelvis hitta synergieffekter och dra lärdom av tidigare utredningar. Vi ser också att sammanställningen skulle underlätta regeringens styrning av myndigheterna. Det skulle bland annat bli lättare för regeringen att undvika att lägga snarlika uppdrag på olika myndigheter.

Vi bedömer att Klimatpolitiska rådet är lämpligt för uppdraget, eftersom myndigheten har en stark oberoende ställning. Samtidigt ser vi att det är viktigt att regeringen värnar om rådets oberoende roll och för en dialog med myndigheten om hur uppdraget ska formuleras. Rådets oberoende roll medför bland annat att myndigheten i regel inte får särskilda regeringsuppdrag eller uppdrag i regleringsbrev.

Klimatpolitiska rådet har i samarbete med Energimyndigheten och Naturvårdsverket utformat ett verktyg som visualiserar Sveriges klimatomställning (Panorama). Panorama visar vilka delar av samhället som ställer om och hur det går, samt vad som krävs för att nå målet om nettonollutsläpp till år 2045.

I verktyget finns också en lista på styrmedel och åtaganden för Sverige. Eventuellt skulle det gå att ta fram överblicken inom ramen för arbetet med Panorama.

Klimatpolitiska rådets kansli ställer sig positiva till uppgiften och menar att överblicken skulle kunna bli en naturlig förlängning av Panoramas lista på styrmedel och åtaganden.

Regeringen skulle med fördel kunna presentera överblicken i den klimatreDOvisning som regeringen enligt klimatlagen är ålagd att göra varje år. Regeringen presenterar i dagsläget den redovisningen i budgetpropositionen.

5.1.4 Vinnova bör få i uppdrag att samla information om alla bidrag på klimatområdet på ett ställe

Det finns ett stort antal olika bidragssystem som helt eller delvis ska bidra till klimatomställningen, och som myndigheterna i vårt urval administrerar. I kapitel 4 lyfter vi exempel på överlapp mellan olika bidrag som administreras av statliga myndigheter och vad regeringen bör ha i åtanke när den ger myndigheter i uppdrag att administrera nya bidrag. Vi menar att det skulle innebära effektivitetsvinster för regeringen och för myndigheterna om information om bidragen fanns samlad på ett ställe.

Samlad information skulle förenkla regeringens styrning och myndigheternas administration

Statskontoret menar att det skulle gynna både myndigheterna och regeringen i deras arbete om informationen om bidragen på klimatområdet fanns samlad på ett ställe. Det skulle sannolikt göra att varje enskild myndighet inte skulle behöva lägga lika mycket resurser på att nå sina specifika målgrupper. Om målgrupperna lättare kan hitta information som är relevant för dem borde risken bli mindre att myndigheterna behöver lägga resurser på att besvara frågor från fel målgrupper eller hantera felriktade ansökningar. Överblicken skulle också kunna göra det lättare för myndigheterna att samverka kring bidragsgivningen på området.

Vi menar också att det skulle underlätta för regeringen om den hade en samlad bild av vilka bidrag som finns och vilka myndigheter som har ansvar för att administrera dem. Det skulle bland annat vara till nytta när regeringen överväger att införa nya bidrag och vilken myndighet som i så fall ska ansvara för att administrera dem.

Statskontoret har särskilt tittat på statens styrning genom riktade statsbidrag i en rapport om administrativa kostnader som blir en följd av statlig styrning inom olika kommunala verksamhetsområden.⁷⁸ Statskontoret föreslog då bland annat att staten bör tillhandahålla en kalender med information om samtliga riktade statsbidrag.

⁷⁸ Statskontoret (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning*.

Som läget är idag så måste personalen på kommuner och regioner bevaka många olika statliga myndigheter för att få aktuell information om statsbidragen, alternativt köpa en privat bevakningstjänst. Totalt handlar det om stora kostnader för de målgrupper som är intresserade av att söka bidragen. Vi ser en risk för samma problem inom detta område.

Ett alternativ till att samla information om bidrag på ett ställe skulle vara att myndigheter markant ökar sina informationsinsatser gentemot målgrupperna. Vi bedömer att detta skulle kosta mer för myndigheterna än att tillhandahålla en gemensam ingång med information om alla bidrag.

Även andra myndigheter har pekat på att det behövs samlad information om bidrag

Naturvårdsverket har nyligen publicerat en rapport om kapitalförsörjningen till näringslivets klimatomställning. Rapporten är ett underlag till regeringens nästa klimapolitiska handlingsplan.⁷⁹ Den behandlar finansiering av klimatomställningen i ett bredare perspektiv, där bidrag till klimatomställning är en form av kapitalförsörjning, lån och riskkapital två andra. Naturvårdsverket konstaterar bland annat i rapporten att det svårt för både näringslivet och finansiärer att överblicka vilka bidrag som finns att söka och vilka bidragssystem som passar till olika typer av projekt. Naturvårdsverket föreslår att en myndighetsledd nationell plattform för hållbar finansiering ska upprättas.

Energimyndigheten har i en rapport om laddinfrastruktur lagt ett förslag om att regeringen ska ge någon myndighet i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och aktörer föreslå hur en samlad plattform för information om laddinfrastruktur kan inrättas, kommuniceras och finansieras.⁸⁰

Även Vinnova säger i en intervju med Statskontoret att det behövs någon form av portal för de bidrag till klimatomställning som finns. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har utvecklat Klimatanpassningsportalen inom ramen för sitt det ansvar de har i sin instruktion för klimatanpassningsfrågor. I portalen finns uppgifter om finansiering av klimatanpassningsåtgärder.

Vinnova är en sektorsövergripande myndighet med erfarenhet av att administrera bidrag

Statskontorets föreslår att regeringen ger Vinnova i uppdrag att ta fram och upprätthålla en offentlig förteckning med aktuell information om vilka bidrag som finns att söka på klimatområdet. Vi bedömer att Vinnova är lämplig för uppgiften eftersom det är en myndighet som är van vid sektorsövergripande samarbeten.

⁷⁹ Naturvårdsverket (2022). *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning. Hinder och förslag på åtgärder.*

⁸⁰ Energimyndigheten (2021). *Analys och förslag för bättre tillgång till laddinfrastruktur för hemmaladdning oavsett boendeform.*

Myndigheten har också erfarenhet av att administrera bidrag till klimatomställningen genom finansiering av forskning och utveckling av innovationssystem. Vi menar att det är viktigt att regeringen, myndigheter och andra aktörer kan hitta samlad information om vilka bidrag som finns att söka för vilken typ av insatser.

Vinnova delar Statskontorets bedömning att det vore värdefullt att ta fram en sådan samlad förteckning och menar att Vinnova vore lämplig för ett sådant uppdrag.

5.2 Det finns målkonflikter som myndigheterna inte kan lösa

En viktig del av myndigheternas analysuppdrag på klimatområdet handlar om att analysera vilka konsekvenser olika styrmedel och åtgärder får. I det ingår att undersöka konsekvenser för mål inom andra politikområden. Det handlar exempelvis om mål som har att göra med transporter, samhällsekonomi, fördelningspolitik, sysselsättning, jämställdhet och regional utveckling, men även med andra miljömål. Det finns ofta en förväntan från regeringen att myndigheterna ska lösa eventuella målkonflikter. Ett skäl till detta som Statskontoret tidigare pekat på är att regeringen inte har kapacitet att fatta alla beslut som behövs i förvaltningen. Därför behöver den delegera vissa politiska överväganden till myndigheterna.⁸¹

Men samtidigt kan vi se att det finns områden där det är svårt att förena klimatmålen med andra mål. När konsekvenserna av klimatomställningen riskerar att bli stora för andra politikområden vill myndigheterna gärna att regeringen ska ta tydlig ställning i olika frågor.

5.2.1 Klimatmålen kan stå i konflikt med andra samhällsmål

Länsstyrelsen i Uppsala, Tillväxtanalys och Trafikanalys skriver alla i sina underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen om olika målkonflikter som kan uppstå i klimatomställningen. Alla tre lyfter att det finns konflikter mellan åtgärder på klimatområdet och andra samhällsmål, men även med andra miljömål.

Användningen av biobränslen får konsekvenser på flera områden

Trafikanalys lyfter olika negativa sidoeffekter som kan uppstå när transportsektorn ska ställa om, och som behöver minimeras för att det inte ska uppstå stora målkonflikter. Trafikanalys menar att användning av biodrivmedel kan leda till konflikter om inte hänsyn tas till en rad olika aspekter. Det handlar bland annat om att de biodrivmedel som framställs för att användas i transportsektorn behöver vara hållbara. Detta betyder i sin tur att flera olika villkor behöver uppfyllas. Produktionen får inte orsaka avskogning eller minskade kolförråd, inte minska den biologiska mångfalden eller markens långsiktiga produktionsförmåga.

⁸¹ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av tvärsektoriella frågor*.

Produktionen får inte heller försämra kvaliteten i mark och vatten eller orsaka utsläpp av skadliga ämnen.

Klimatpolitiska rådet skriver i sin årsrapport 2021 att konflikten mellan skogsindustrin och naturvården inte enkelt går att lösa, och att regeringen behöver ta ställning till hur man kan balansera mellan olika miljö- och samhällsmål som har med skogen att göra. I det ingår att navigera mellan de möjligheter, målkonflikter och omvärldsfaktorer som är relevanta för skogsbaserad bioenergi.⁸²

Det finns inbyggda konflikter mellan olika mål på transportområdet

Ett annat område där det finns inbyggda målkonflikter är transportsektorn. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Under det övergripande målet finns dels ett *funktionsmål*, dels ett *hänsynsmål*. Mycket förenklat handlar funktionsmålet om att transporter ska skapa tillgänglighet och hänsynsmålet om att transporterna ska vara säkra och miljöanpassade. Regeringen har förtydligat att funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga, men att funktionsmålet *i huvudsak* ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.⁸³

Flera myndigheter lyfter i vår enkät och i intervjuer att det är oklart hur funktionsmålet och hänsynsmålet förhåller sig till varandra, och att det förtydligande som regeringen har gjort inte har varit tillräckligt tydligt. Trafikverket skriver i en rapport från 2018 att den otydliga målbilden när det gäller transportsystemets roll i det framtida hållbara samhället gör det svårare att planera hur transportsystemet inklusive infrastrukturen ska utvecklas. Trafikverket menar att det är oklart hur de ska väga målet om en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning mot en långsiktigt hållbar transportförsörjning. Trafikverket anser att det är oklart hur funktions- och hänsynsmålen förhåller sig till varandra.⁸⁴

Det är inte alltid effektivt att lösa målkonflikter med samverkan

I våra intervjuer påpekar myndigheterna att de upplever att regeringen ibland överlåter målkonflikter som gäller olika samhällsmål som påverkar klimatet till myndigheterna. Myndigheterna förväntas sedan lösa dessa genom att samverka. Myndigheterna säger också att samverkan är ett användbart verktyg för att se på en fråga ur olika perspektiv och för att hantera målkonflikter. Men flera myndigheter säger också att myndigheternas strävan efter att lösa målkonflikterna i samverkan tenderar att leda till att förslagen inte blir så skarpa som klimatomställningen kräver. När flera myndigheter ska vara överens om förslag tenderar det att resultera i förslag på nya utredningar i stället för skarpa förslag på nya styrmedel och

⁸² Klimatpolitiska rådet (2021). *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*.

⁸³ Regeringen (2022). *Mål för transportpolitiken*. (Hämtad 2022-10-12).

⁸⁴ Trafikverket (2018). *Transportplanering 2.0*. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet. Tankepapper 2018-12-03.

åtgärder. Här är tidsaspekten också en viktig faktor (se avsnitt 5.3.2). Att i samverkan ta fram förslag där konsekvenserna är analyserade tar tid.

5.2.2 Regeringen behöver ge myndigheterna stöd i hur de ska prioritera mellan olika mål

Vi har pekat på att myndigheterna upplever att det är oklart hur olika mål förhåller sig till varandra. Vi har också pekat på att myndigheterna upplever att regeringen lägger över sådana målkonflikter på myndigheterna. Till viss del ligger det i myndigheternas uppdrag att tolka regeringens politik. Men här finns det en risk att myndigheterna också ställs inför situationer där de tvingas göra vägval av mer politisk karaktär.

Därför bedömer Statskontoret att regeringen, i de fall där det är otydligt hur olika mål förhåller sig till varandra, bör göra det tydligt för myndigheterna hur myndigheterna ska prioritera mellan målen. Detta kan regeringen exempelvis göra genom att i sin politik tydligt prioritera vilka samhällsmål eller områden som står i fokus under mandatperioden. Regeringen kan också göra det tydligare för myndigheterna hur de ska prioritera i enskilda uppdrag.

5.3 Otydliga krav på samverkan gör det svårare för myndigheterna att genomföra sina uppdrag

Regeringen skriver i den klimatpolitiska handlingsplanen att klimatfrågan är ett tydligt exempel på ett strukturellt samhällsproblem, och att sådana problem behöver hanteras integrerat i samverkan med berörda aktörer.⁸⁵ Flera av myndigheterna i vårt urval påpekar hur viktigt det är att samverka för att lösa de utmaningar som finns inom klimatområdet.

Det stora behovet myndigheter har att samverka på klimatområdet ställer krav på att regeringen är tydlig med vad den förväntar sig av myndigheternas samverkan när den formulerar sina uppdrag till myndigheterna. Detta är särskilt viktigt när regeringen ger uppdrag till myndigheter som inte har tidigare erfarenhet av att samverka med varandra, eller när myndigheter ska samverka inom nya områden. Då behöver uppdragen vara tydliga med vad syftet med samverkan är, hur omfattande regeringen förväntar sig att samverkan ska vara, samt vad regeringen tänker sig att respektive myndighet ska bidra med. Om regeringen i dessa fall inte är tydlig i sin styrning i kan det resultera i att myndigheterna behöver lägga onödigt mycket tid på att reda ut hur de ska samverka.

⁸⁵ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

5.3.1 Myndigheterna efterfrågar tydligare formulerade uppdrag

Flera myndigheter säger i enkätsvar och intervjuer att om regeringsuppdragen har otydliga formuleringar om samverkan så blir det svårare för dem att genomföra uppdragen. Myndigheterna önskar exempelvis att det av uppdragstexten ska framgå vilken myndighet som ska ha det övergripande samordningsansvaret, vilken som ska ta initiativ till samarbetet och vad de olika samverkande myndigheterna ska bidra med. Det räcker inte alltid att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att samverka.

Statskontoret kan konstatera att denna typ av synpunkter från myndigheter inte är ovanliga när det gäller samverkan i tvärssektoriella frågor.⁸⁶ Statskontoret kan också se en risk att uppdragstexter blir alltför detaljerade när det gäller vilka roller och vilket ansvar myndigheter ska ha när de ska samverka. Detta gäller särskilt om det är myndigheter som tidigare har en vana av att arbeta tillsammans, och kanske ofta samverkar frivilligt. Vi menar att det antagligen inte medför något extra värde att det finns detaljerade skrivningar om hur myndigheterna ska samverka när det redan finns upparbetade och fungerande samarbetsformer och kontaktvägar.

Men att myndigheterna uttrycker behov av tydligare skrivningar bör regeringen ändå ta på allvar. Det finns i vissa fall anledning för regeringen att lägga extra fokus på de skrivningar i uppdraget som rör samverkan.

5.3.2 Samverkan tar tid

Det finns exempel på uppdragstexter där regeringen har lagt extra möda på att beskriva vem den vill att myndigheterna ska samverka med och om vad. I våra intervjuer med myndigheter har några lyft uppdragen att ta fram underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen som goda exempel när det gäller hur regeringen har formulerat kraven på samverkan. Länsstyrelsen i Uppsala säger att samverkan inom ramen för deras uppdrag kopplat till den klimatpolitiska handlingsplanen har fungerat bra.

Men trots tydliga krav på samverkan i dessa uppdrag så upplever några myndigheter ändå att det i viss mån har varit utmanande att samverka. En orsak verkar vara att det tar tid att få i gång en fungerande samverkan när det handlar om myndigheter som inte tidigare samverkat eller som inte tidigare har haft i uppgift att lägga fram förslag på klimatområdet. I de här uppdragen tycks tiden inte ha räckt till för detta. Exempelvis skriver Naturvårdsverket i ett särskilt yttrande till Tillväxtanalys rapport *Näringslivets klimatomställning* att det inte har funnits möjlighet för övriga myndigheter att på ett tillfredsställande sätt kvalitetsgranska rapporten.⁸⁷ I Trafikanalys rapport skriver Energimyndigheten i ett särskilt yttrande

⁸⁶ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor*.

⁸⁷ Tillväxtanalys (2022). *Näringslivets klimatomställning*. PM 2022:10.

att det har funnits för lite tid att genomföra de djupa analyser som uppdragsdirektivet beskriver.⁸⁸

Precis som tidigare studier som Statskontoret har genomfört så visar våra analyser i det här uppdraget att samverkan tar tid och kan kräva relativt stora resurser. Detta bör regeringen därför ta hänsyn till när den lägger uppdrag på myndigheterna att samverka, särskilt när den ger i uppdrag åt myndigheter som inte tidigare har samverkat att göra det. Detta behöver påverka uppdragens tidsplan. Det tar ofta tid för myndigheterna att arbeta upp fungerande processer för samverkan, och att tydliggöra sina roller.

5.4 Regeringens krav på myndigheternas konsekvensanalyser är höga men delvis otydliga

Samtal vi har haft med företrädare för Klimatenheten på Miljödepartementet visar att det som ofta avgör om myndigheternas underlag kan processas vidare inom Regeringskansliet är kvaliteten på konsekvensanalyserna. Vi utgår därför från att det är viktigt att regeringen är tydlig med vilka förväntningar den har på myndigheternas konsekvensanalyser. Vi har sett att kraven på konsekvensanalyser i uppdragen till myndigheterna varierar.

5.4.1 Myndigheterna förväntas göra komplexa analyser

Regeringens krav på vilka konsekvenser som myndigheterna ska analysera är ofta höga. Det kan vi exempelvis se i uppdragen till de tre myndigheter som tog fram underlag till regeringens nästa klimatpolitiska handlingsplan. Trafikanalys skulle i sitt uppdrag redovisa en analys och bedömning av vilka konsekvenser deras förslag när det gäller transportsektorns klimatomställning kan få för möjligheten att uppfylla andra samhällsmål.⁸⁹ Det handlar om övriga delar i de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och målen i Agenda 2030. Trafikanalys skulle också beskriva och väga in effekter för samhällsekonomi, fördelningspolitik, sysselsättning, jämställdhet, regional utveckling och för statsbudgeten. Därutöver skulle myndigheten även redovisa eventuella konsekvenser för totalförsvaret, kommuner, regioner och den kommunala självstyrelsen. Kraven på konsekvensanalyser i uppdraget till Tillväxtanalys såg i stort likadana ut som kraven i uppdraget till Trafikanalys.⁹⁰

I en intervju säger Trafikanalys att denna typ av konsekvensanalyser är svåra att göra, eftersom det är komplicerat att väga samman alla olika aspekter. Dessutom

⁸⁸ Trafikanalys (2022). *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*. Rapport 2022:14.

⁸⁹ Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

⁹⁰ Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

överlappar flera mål, bland annat miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska målen. Att ta fram kvantitativa underlag som ska kunna användas för att väga samman olika omständigheter är väldigt komplicerat menar Trafikanalys. Tillväxtanalys menar att det går att ställa höga krav på konsekvensanalyser när det handlar om väldigt specifika förslag, men att det är mycket svårare när det handlar om innovation, vilket det ofta gör inom klimatomställningen. Då blir det allt för många osäkra parametrar.

5.4.2 Det finns bestämmelser kring konsekvensutredningar

Konsekvensutredningsförordningen innehåller bestämmelser om vilka skyldigheter statliga myndigheter har att ta fram konsekvensutredningar. Förordningen ställer krav på att en myndighet gör en konsekvensutredning innan myndigheten beslutar om föreskrifter och allmänna råd.⁹¹

Flera myndigheter har ansvar för att stödja med analyser inom ämnesmässigt avgränsade områden. Exempelvis ska Naturvårdsverket som redan nämnt i avsnitt 4.3.2 enligt sin instruktion vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning samt utvärdera, följa upp och i samråd med berörda myndigheter utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser. Naturvårdsverket har även gett ut en digital vägledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys. Trafikverket ska enligt sin instruktion utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Trafikverket ger även ut rekommendationer för kostnadsnyttoanalyser.

Finansdepartementets promemoria *Bättre konsekvensutredningar* var under hösten 2022 ute på remiss. Finansdepartementet föreslår i promemorian en ny förordning om konsekvensutredningar. Syftet är att reglerna för konsekvensutredningar ska bli mer enhetliga. Detta ska bidra till att det blir lättare för de som genomför konsekvensutredningar, de som tar emot dem och de som stödjer arbetet med konsekvensutredningar att förstå vad en sådan ska innehålla.⁹²

5.4.3 Kraven på konsekvensanalyserna behöver bli tydligare

Samtidigt som behoven av komplexa konsekvensanalyser är stora så ser vi att regeringen formulerar kraven på konsekvensanalyser på väsentligt olika sätt i olika uppdrag. Att kraven varierar är rimligt eftersom vad som är relevant att analysera skiljer sig mellan olika uppdrag. Men vissa uppdrag innehåller mycket allmänna skrivningar om vilka konsekvensanalyser myndigheterna ska göra, och andra uppdrag innehåller mycket utförliga skrivningar. Det pekar på att kraven inte alltid tydligt återspeglar vilka konsekvensanalyser regeringen faktiskt behöver.

⁹¹ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁹² Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar*.

I ett uppdrag till Energimyndigheten 2018 att utreda frågor som gällde systemet med reduktionsplikt skriver regeringen att ”samtliga förslag ska återföljas av en konsekvensanalys som uppfyller kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning”.⁹³ År 2021 fick Energimyndigheten ett nytt uppdrag att analysera systemet med reduktionsplikt.⁹⁴ I den uppdragsbeskrivningen finns en mycket utförlig redogörelse för vilka konsekvenser som Energimyndigheten förväntas analysera. Uppdraget har sitt ursprung i riksdagens tillkännagivande att regeringen bör återkomma till riksdagen med en bedömning av reduktionspliktens effekter utifrån en fullständig konsekvensanalys. Enligt Energimyndighetens uppdrag ska myndigheten bland annat analysera effekterna på konsumenters val av fordon, påverkan på näringslivets drivmedelskostnader, kostnader för drivmedelsköpare och vilka effekter det får för hushåll och näringsliv etcetera.

Det finns en risk att regeringen inte får det underlag den behöver om kraven på vad konsekvensanalyserna ska innehålla är otydliga. Det finns också en risk att myndigheterna lägger ner tid på konsekvensanalyser som regeringen inte behöver. Finansdepartementet skriver i sin promemoria om konsekvensutredningar att många och detaljerade krav på konsekvensutredningar också kan riskera att leda till att resurser läggs på att i onödig utsträckning utreda konsekvenser som inte är relevanta i det enskilda fallet. Finansdepartementet menar att många och detaljerade krav dessutom riskerar att leda till att de som tar fram konsekvensutredningar inte har möjlighet att i tillräcklig utsträckning fokusera på andra, mer relevanta konsekvenser än de som står i regelverket.

Statskontoret föreslår att regeringen i sina uppdrag till myndigheter noggrant överväger vilka konsekvensanalyser den är i behov av och är tydlig med vilka konsekvenser myndigheten förväntas analysera.

5.5 Det är viktigt med utvärderingar av befintliga styrmedel i arbetet mot att nå klimatmålen

Flera myndigheter i vårt urval påpekar att det görs för få utvärderingar av befintliga styrmedel. Det gör att det finns en risk att det saknas kunskap om vilka effekter och konsekvenser olika styrmedel får.

Vår kartläggning bekräftar denna bild. Vi har gått igenom regleringsbrev och särskilda uppdrag de senaste tre åren (2020–2022) för de myndigheter vi har i vårt urval. Målet med detta har bland annat varit att undersöka hur många klimatrelaterade uppdrag de har fått. Vi har försökt bedöma hur många av dessa

⁹³ Regeringsbeslut 2018-06-28. *Uppdrag att utreda vissa frågor gällande systemet med reduktionsplikt.*

⁹⁴ Regeringsbeslut 2021-12-16. *Uppdrag att ta fram underlag för kontrollstation 2022 inom ramen för systemet med reduktionsplikt på bensin, diesel och flygfotogen.*

uppdrag som handlar om att myndigheterna ska lägga nya förslag på åtgärder och styrmedel respektive hur många som handlar om att utvärdera åtgärder och styrmedel som redan är genomförda.

Vår kartläggning visar att cirka 20 procent av analysuppdragen handlar om att följa upp eller utvärdera insatser och cirka 80 procent rör förslag på nya styrmedel och åtgärder. Siffrorna är mycket ungefärliga, eftersom det många gånger är svårt att avgöra om uppdraget handlar om att utvärdera redan genomförda åtgärder och styrmedel eller att analysera förslag på nya styrmedel eller åtgärder. Eftersom tempot i klimatomställningen måste öka kan det vara en rimligt att lägga fler uppdrag på myndigheterna att analysera förslag på nya styrmedel eller åtgärder än att analysera redan genomförda sådana. Men Statskontoret vill ändå påpeka hur viktigt det är att följa upp och utvärdera befintliga styrmedel och åtgärder. Om myndigheterna skulle få fler sådana uppdrag utan att samtidigt dra ned på andra typer av uppdrag är det troligt att myndigheternas analyskapacitet skulle behöva stärkas.

Naturvårdsverket skriver i redovisningen av den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019 att det är viktigt att analysera vilka konsekvenser föreslagna åtgärder och styrmedel får innan de genomförs. Detta behövs för att regeringen ska kunna utforma en miljöpolitik som styr mot miljömålen. Naturvårdsverket menar att samhällsekonomiska konsekvensanalyser ger ett ramverk och verktyg för att göra just detta. Men myndigheten påpekar också att det är viktigt att kontinuerligt och systematiskt *utvärdera* styrmedel och åtgärder så att regeringen får bättre kunskaper när den ska utforma den kommande miljöpolitiken.

I en rapport som Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerade 2018 så konstaterar författaren också att Sverige i relativt liten utsträckning följer upp, utvärderar och kontrollerar hur ändamålsenliga beslut är jämfört med andra länder. Syftet med ESO-rapporten var att föreslå hur det kan gå att förbättra förutsättningarna för breda och allsidiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser.⁹⁵

5.5.1 Det följer inte alltid med krav på att följa upp och utvärdera styrmedel

Vi har undersökt vilka krav på att följa upp och utvärdera som regeringen ställer på myndigheterna för ett urval av styrmedel på klimatområdet. I vårt urval fanns ekonomiska styrmedel, reglering, information samt stöd till forskning och utveckling. Vi kan konstatera att inte alla beslut om styrmedel åtföljs av krav på uppföljning eller utvärdering redan när de införs. Detta kan riskera att leda till att

⁹⁵ Forsstedt (2018). *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*.

regeringen har otillräckligt underlag om hur effektiva föreslagna och redan befintliga styrmedel är.

Vi kan också se att myndigheterna följer upp styrmedlen på olika sätt. Exempelvis rapporterar Naturvårdsverket kontinuerligt om de resultat Klimatklivet får genom årliga lägesbeskrivningar till regeringen. Klimatklivet har också, på Naturvårdsverkets initiativ, utvärderats på olika sätt, både av ett konsultföretag och genom fristående externa utvärderingar. elbusspremien ska i sin tur följas upp och utvärderas av Energimyndigheten. Energimyndigheten följer årligen upp elbusspremien och redovisar den i sin årsredovisning. Myndigheten redovisar huvudsakligen det totala beloppet målgruppen ansökt, vilka belopp Energimyndigheten har beviljat och utbetalat.

5.5.2 Krav på utvärdering bör framgå redan vid implementering av ett nytt styrmedel

Vi menar att regeringen inte i tillräcklig utsträckning ger myndigheterna i uppdrag att följa upp och utvärdera åtgärder och styrmedel. Vi föreslår att regeringen i samband med att nya styrmedel införs bestämmer vem som ska utvärdera styrmedlet, när och på vilket sätt.

Om regeringen vill ha mer än bara en uppföljning av exempelvis utbetalade medel behöver regeringen sannolikt ställa konkreta krav på att myndigheten i fråga ska utvärdera styrmedlen djupare. I sådana analyser kan det exempelvis ingå att analysera klimateffekter och andra konsekvenser som kostnadseffektivitet.

För att myndigheterna systematiskt ska kunna följa upp och utvärdera styrmedel behöver regeringen också se till att det finns myndigheter som har ansvar för att ta fram och tillhandahålla den statistik som behövs (se avsnitt 4.5).

5.6 Myndigheterna behöver bättre återkoppling och tätare dialog

Myndigheterna säger att de sällan får återkoppling från regeringen på klimatrelaterade underlag, varken när det gäller underlagens kvalitet eller hur regeringen har för avsikt att använda dem. Detta kan få som konsekvens att myndigheterna får svårt att förstå om de behöver förbättra sin analyskapacitet framöver för att tillgodose regeringens kommande behov av underlag, och i så fall hur. Det gör också att myndigheterna inte vet om de förslag som myndigheten lägger tas vidare eller inte.

5.6.1 Flera myndigheter vill ha bättre återkoppling från regeringen på sitt klimatarbete

Ett par myndighet i vårt urval är nöjda med den återkoppling de får från regeringen när det gäller myndigheternas klimatarbete. Men de allra flesta myndigheter säger både i enkätsvar och i intervjuer att regeringen inte ger tillräcklig återkoppling på

myndigheternas klimatarbete. Någon myndighet beskriver att de inte får någon återkoppling över huvud taget, bortsett från om det är något i det underlag som myndigheten levererar till regeringen som behöver kompletteras. Ett par myndigheter beskriver att de ofta får återkopplingen på deras regeringsuppdrag vid den muntliga slutredovisningen, men att återkopplingen då ofta är mycket kortfattad. Tjänstemän vid Regeringskansliet bekräftar till viss del denna bild. De menar att den direkta återkopplingen till myndigheterna oftast är relativt kortfattad.

I våra intervjuer säger tjänstemän i Regeringskansliet att de ofta har begränsat med tid att läsa och ta del av det underlag som kommer in, särskilt då det gäller mer omfattande underlag. Klimatpolitiska rådet bekräftar i sin intervju med oss bilden av att det råder hög arbetsbelastning i Regeringskansliet. Belastningen har ökat, och kommer troligen fortsätta att öka inom klimatområdet i och med *Fit for 55* och Sveriges ordförandeskapet i EU under 2023. Klimatpolitiska rådet menar därför att klimatområdet kommer att kräva mer resurser framöver, men att Regeringskansliet inte växer i proportion till det behovet (se kapitel 6).

Hur aktuell frågan är påverkar vilken typ av återkoppling myndigheterna får och när i tiden den kommer. Det säger både intervjupersoner vid Regeringskansliet och vid myndigheterna. Om det finns frågor som är mer brådskande kan det ta tid innan en myndighet får återkoppling på en annan fråga. Detta kan exempelvis föra med sig att de strategiska och långsiktiga frågorna blir lidande, eftersom tjänstemännen i Regeringskansliet hela tiden har kortsiktiga frågor de måste hantera.

Vissa myndigheter menar att det vore mer effektivt med en mer kontinuerlig dialog mellan departement och myndighet kring hur myndigheten genom sina uppdrag kan bidra i arbetet för att nå klimatmålen. När de myndigheter vi kommunicerat med lyfter fram goda exempel på regeringens styrning av myndigheternas klimatarbete så är det ofta när det funnits en löpande dialog och en lärande uppföljning mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Två sådana exempel som Vinnova lyfter är regeringsuppdraget kring regeringens samverkansprogram och uppdraget kring svenska deep-tech företag. Myndigheterna säger att denna typ av mer kontinuerlig dialog är mycket mer effektivt och ger snabbare resultat än uppdrag som avrapporteras utan att myndigheten får återkoppling från regeringen eller att de får återkoppling efter att uppdraget är avslutat.

Bristen på återkoppling gör att myndigheterna inte vet om de underlag de tagit fram täcker regeringens behov. En myndighet påpekar exempelvis att om de fick mer återkoppling så skulle myndigheten veta att den har tolkat och genomfört uppdraget på ett sätt som uppfyller regeringens behov. Om de inte får återkoppling vet de inte heller om de lagt sig på rätt ambitionsnivå när de genomfört uppdraget. Detta riskerar också leda till att myndigheten lägger resurser på fel saker, vilket gör att arbetet med att nå klimatmålen blir mindre effektivt än det kunnat bli.

5.6.2 Återkoppling och tätare dialog tar tid i stunden, men ger sannolikt effektivitetsvinster i längden

Eftersom klimatområdet ofta kräver kvalificerade analyser av komplexa frågor konstaterar Statskontoret att det är särskilt viktigt att myndigheterna genomför uppdragen i linje med regeringens behov. Vårt underlag pekar på att genomförandet skulle underlättas om regeringen dels återkopplar bättre till myndigheterna när det gäller kvaliteten i samband med avrapportering, dels för en tätare dialog med myndigheterna under uppdragets gång. Detta ska självklart inte betyda att regeringen eller enskilda tjänstemän i Regeringskansliet ska styra hur myndigheterna genomför regeringsuppdrag.

Det är viktigt att myndigheterna också tydligt frågar efter återkoppling från regeringen, och själva kommer med förslag på när och i vilka former de skulle vilja ha den återkopplingen. Men eftersom den bild som myndigheterna beskriver bekräftas av tjänstemän i Regeringskansliet så bedömer vi att det är en fråga som regeringen behöver ta tag i.

Vi föreslår att regeringen i samband med att myndigheter avrapporterar uppdrag ger myndigheterna utförligare återkoppling när det gäller kvaliteten på deras underlag samt hur regeringen avser att använda underlaget. Vi förordar en höjd ambitionsnivå när det gäller hur den ger återkoppling till myndigheterna, för att se till att Regeringskansliet får in det underlag från myndigheterna som kansliet önskar. Därmed torde också Regeringskansliets behov av att bereda kompletterande eller snarlika uppdrag minska. Statskontoret anser dessutom att det är viktigt att regeringen tar hänsyn till vilka resurser Regeringskansliet faktiskt har, och inte begär in mer underlag än Regeringskansliet kan hantera.

5.7 Den klimatpolitiska handlingsplanen är inte det stöd för myndigheterna som den skulle kunna vara

Enligt klimatlagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. I december 2019 överlämnade regeringen i enlighet med klimatlagen den första klimatpolitiska handlingsplanen till riksdagen, propositionen *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.⁹⁶ Eftersom klimatmålen sträcker sig till 2045 så kommer regeringen att fram till dess presentera ytterligare sex handlingsplaner. Statskontoret menar att dessa skulle kunna utgöra ett bättre stöd för myndigheterna i deras arbete än den första gör.

5.7.1 Myndigheterna uppfattar inte handlingsplanen som ett vägledande dokument

⁹⁶ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

Vårt underlag tyder på att myndigheterna inte uppfattar den klimatpolitiska handlingsplanen som ett vägledande dokument. Vi har inte utvärderat effekterna av regeringens klimathandlingsplan eller systematiskt frågat myndigheterna om de använder handlingsplanen. Men det faktum att myndigheterna själva (med något undantag) inte nämner handlingsplanen i vare sig enkätsvar eller samtal med oss är ett tecken på att den inte är någon utgångspunkt för deras arbete eller deras prioriteringar i klimatarbetet. En myndighet skriver i sitt enkätsvar att den klimatpolitiska handlingsplanen inte bidrar med någon vägledning eftersom den inte är riktad till myndigheterna. En annan myndighet menar att vare sig klimatomålen, klimatlagen eller den klimatpolitiska handlingsplanen är tillräckligt styrande inom alla relevanta politikområden. När regeringen lägger uppdrag på myndigheterna som tidigare har aviserats i den klimatpolitiska handlingsplanen så händer det att regeringen refererar till handlingsplanen, men inte alltid.

5.7.2 Nästa klimatpolitiska handlingsplan kan på flera sätt bli mer styrande

Vi menar att Statskontorets erfarenheter av hur en handlingsplan kan bli mer styrande kan komma till nytta när regeringen utformar nästa handlingsplan. Statskontoret har tidigare konstaterat att strategier och handlingsplaner kan vara bra verktyg när regeringen vill fånga upp nya utmaningar eller ta ett samlat grepp över ett område som spänner över flera sektorer.⁹⁷ Det gäller särskilt på områden där frågorna finns kvar under lång tid, där aktörerna är många och floran av åtgärder stor. På sådana områden kan strategier och handlingsplaner vara till god hjälp för att förklara komplexa problem och den övergripande strukturen, beskriva hur de olika delarna hänger ihop och göra klart vad de olika aktörerna har för roller och hur de kan samordnas. Strategin eller handlingsplanen blir då ett sätt att samla och paketera olika delar av den formella styrningen. Tanken är att styrinsatserna på så sätt ger större utväxling än om uppdragen till olika myndigheter och andra åtgärder presenteras var och en för sig och utan tydligt sammanhang.

Statskontorets tidigare erfarenheter visar att ett syfte med strategier och handlingsplaner också kan vara att skapa sammanhang och ge en överblick genom att samla alla aktiviteter inom ett område. På så sätt kan regeringen använda strategin för att kommunicera och förankra politiken.⁹⁸

Genom att regeringen i större utsträckning beskriver sina förväntningar på myndigheterna vid sidan om de uppdrag som aviserats så skulle den kunna utnyttja handlingsplanen för att kommunicera och förankra politiken hos myndigheterna, men även andra aktörer.

⁹⁷ Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*

⁹⁸ Ibid.

Handlingsplanen kan bli mer framåtsyftande

Den nuvarande handlingsplanen är till stor del en beskrivning av nuläget. Vi bedömer att handlingsplanen skulle kunna vara ett bättre stöd till myndigheterna om den var mer framåtsyftande.

Av de omkring 70 uppdrag till myndigheter som nämns i handlingsplanen⁹⁹ så är en övervägande majoritet, drygt 50, sådana som redan var genomförda eller påbörjade vid den tidpunkten då handlingsplanen färdigställdes. Motsvarande gäller utredningar som nämns i handlingsplanen. Vi menar att beskrivningen av pågående eller redan avslutade uppdrag i viss utsträckning ger myndigheterna en bild av vad deras bidrag är här och nu. Men det hjälper inte myndigheterna att förstå hur regeringen ser på deras roll i arbetet framåt.

Det kan bli tydligare vem som ska göra vad och när

Regeringen är enligt klimatlagen skyldig att ta fram en klimatpolitisk handlingsplan och lämna den till riksdagen. Även om det är riksdagen som är den primära mottagaren av handlingsplanen så menar Statskontoret att nästa handlingsplan skulle kunna utformas på ett sätt som i större utsträckning vägleder myndigheterna i deras klimatarbete. Det handlar om att göra det tydligare hur respektive myndighet förväntas bidra till klimatomställningen under den kommande fyraårsperioden. Handlingsplanen skulle på så sätt också kunna kopplas till skrivningar i myndigheternas instruktioner om hur de förväntas bidra till arbetet med att nå klimatmålen (se kapitel 3).

I den nuvarande handlingsplanen menar vi att det bitvis är otydligt vad respektive myndighet förväntas bidra med. Dessutom nämns vissa av de mer centrala myndigheterna i arbetet med att nå klimatmålen knappast alls. Exempelvis nämns Skogsstyrelsen och Jordbruksverket bara några få gånger.

Energimarknadsinspektionen nämns inte alls, trots att den har en viktig roll i att skynda på elektrifieringen.

Regeringen behöver avväga mellan förutsägbarhet och flexibilitet när den tar fram underlag till handlingsplanen

Regeringen behöver göra en avvägning mellan å ena sidan förutsägbarhet och å andra sidan flexibilitet när det gäller arbetet med att ta fram underlag till handlingsplanerna. Genom att ha en förutsägbar process kring vilka som ska bidra och hur detta ska ske ger regeringen myndigheterna förutsättningar att bygga upp kompetens och samverkansstrukturer. Samtidigt kan det finnas ett värde i att ha en viss flexibilitet kring vilka myndigheter som ska bidra i arbetet utifrån vilka politikområden som över tid behöver leverera åtgärdsförslag. I de fall myndigheter får i uppgift att bidra till handlingsplanen via särskilda uppdrag behöver uppdragen lämnas i god tid innan underlaget ska levereras till regeringen. Detta är särskilt viktigt om en myndighet inte tidigare har vana att föreslå åtgärder på

⁹⁹ I handlingsplanens kapitel 9–13.

klimateområdet eller av att samverka med andra myndigheter på området. Oavsett vilken väg regeringen väljer så bör regeringen vara medveten om att det medför olika konsekvenser.

Att dela upp huvudansvaret för att ta fram underlag till handlingsplanen på tre i stället för en myndighet var ett sätt för regeringen att sprida ansvaret för klimatfrågan till fler myndigheter. Detta kan Statskontoret se ett värde av. Nya myndigheter har bidragit med nya perspektiv i klimatarbetet. Samtidigt har det nya upplägget inneburit en utmaning för de myndigheter som varit involverade i uppdraget (se avsnitt 5.3). Detta beror delvis på att de sedan tidigare inte var vana att samarbeta i denna typ av konstellation och rollfördelning, och delvis på att alla inte har samma kompetens på klimateområdet.

6 Regeringskansliets kapacitet på klimatområdet behöver stärkas

I detta kapitel fokuserar vi på Regeringskansliets förmåga att ge stöd till regeringen med att styra myndigheterna på klimatområdet. Regeringskansliet spelar en central roll för att regeringen ska kunna formulera tydliga uppdrag till myndigheterna och ha kapacitet att ta om hand de underlag som myndigheterna lämnar. Vår slutsats är att Regeringskansliets inte har tillräcklig kapacitet att beställa, ge återkoppling på och ta vidare de klimatrelaterade analysunderlag som myndigheterna levererar. Vi konstaterar också att stort antal myndigheter inom en rad olika samhällsområden är berörda av klimatfrågan vilket ställer särskilda krav på Regeringskansliets samordning av arbetet.

Vi har sett att:

- klimatlagen innebär höjda krav på regeringens samlade politik för att nå klimatmålen vilket ställer särskilda krav på Regeringskansliets förmåga att ge uppdrag, samt ta emot och bereda analysunderlag
- det departement som ansvarar för klimatfrågan i dag saknar motsvarande analysresurser som vissa andra departement har för sitt politikområde
- det är en utmaning för Regeringskansliet att samordna sitt arbete eftersom många av de myndigheter som ska bidra till klimatomställningen sorterar under andra departement än det departement som har ansvar för klimatfrågorna
- det inte finns någon aktiv funktion där statsråd eller statssekreterare från relevanta departement förankrar och samordnar klimatfrågan.

Utifrån vår analys föreslår Statskontoret:

- att regeringen inrättar en klimatanalysfunktion i Regeringskansliet. Syftet med en sådan analysfunktion är att förbättra regeringens förmåga att beställa och ta hand om underlag från myndigheterna, att göra kompletterande analyser samt att paketera förslag så att de lättare kan processas vidare inom Regeringskansliet.
- att regeringen säkerställer att det på statsråds- eller statssekreterarnivå finns en aktiv samordnande funktion, med ett tillhörande kansli, i Regeringskansliet. Denna funktion ska verka för att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden.

6.1 Klimatfrågan ställer krav på Regeringskansliets förmåga att beställa och ta emot analyser

Vi menar att klimatlagens höjda krav på regeringen ställer särskilda krav på Regeringskansliet. Vi bedömer att Regeringskansliet i dag saknar kapacitet att hantera dessa höjda krav. Därför behöver regeringen förstärka Regeringskansliets kapacitet på detta område.

6.1.1 Komplexiteten i analyserna ställer krav på kapaciteten att beställa sådana analyser

Myndigheterna behöver förstå vad regeringen förväntar sig av de analysuppdrag de får, och vad regeringen har för syfte med uppdragen, för att kunna genomföra uppdragen på ett ändamålsenligt sätt. Detta ställer krav på Regeringskansliets kapacitet att beställa sådana underlag.

Att formulera rätt typ av uppdrag på klimatområdet kräver viss specialistkunskap. Vi har tidigare visat att myndigheterna efterfrågar tydligare formuleringar i regeringsuppdrag exempelvis kring roller och samverkan (se avsnitt 5.3.1). Det är också viktigt att kraven på vad konsekvensanalyserna ska innehålla är tydliga (se avsnitt 5.4).

6.1.2 Regeringskansliet behöver ha kapacitet att ta frågor vidare

För att myndigheterna i framtiden ska kunna tillgodose regeringens behov av analyser så behöver de återkoppling från regeringen när det gäller kvaliteten på deras avrapporterade underlag. Våra resultat pekar på att myndigheterna för närvarande inte får tillräckligt bra återkoppling när det gäller kvaliteten på de analyser och förslag de förser regeringen med, och hur användbara de är (se avsnitt 5.6).

Regeringskansliet behöver också ha kapacitet att ta frågor vidare internt inom myndigheten. Om Regeringskansliet inte kan ta hand om underlag från myndigheterna på ett ändamålsenligt sätt så kommer inte kunskaper från analyser, uppföljning och utvärdering till nytta. Vi har i vår utredning sett indikationer på att Regeringskansliet inte till alla delar uppfyller dessa behov.

Till exempel nämner flera myndigheter i vårt urval att det finns exempel på att regeringen har beslutat om nya uppdrag som i stor utsträckning sammanfaller med redan genomförda utredningar och uppdrag. I dessa fall vet myndigheterna inte alltid om och i så fall hur regeringen har använt de förslag som utredningar och myndigheter tidigare lagt (se avsnitt 5.1). Flera myndigheter anser att det är svårt att veta hur de ska förhålla sig till förslag som den egna, eller andra myndigheter och utredningar, har lagt fram i liknande eller överlappande uppdrag. Företrädare för Miljödepartementet säger att de har begränsat med tid att lägga på underlag som kommer från myndigheterna.

Motsvarande utmaningar har uppmärksammats i andra sammanhang. I Finansdepartementets promemoria *Bättre konsekvensutredningar* framgår att Regeringskansliet ibland saknar tidsmässiga förutsättningar att prioritera konsekvensutredningar när de bereder regeringsärenden.¹⁰⁰

6.2 Klimatenheten ansvarar för en komplex tvärsektoriell fråga men saknar de analysresurser som andra departement har

I dag är det Klimatenheten på Miljödepartementet som ansvarar för klimatfrågan i Regeringskansliet. Enheten har ansvar för många olika typer av frågor, och har svårt att möta den efterfrågan på stöd som andra departement har. Det finns heller ingen egen analysfunktion för klimatfrågor i Regeringskansliet.

6.2.1 Klimatenheten arbetar med ett brett spektrum av frågor

På Miljödepartementet finns fyra sakfrågeenheter, där en fokuserar på klimatfrågan. Klimatenheten har en bred portfölj att arbeta med. Den ansvarar för Sveriges deltagande i de globala klimatförhandlingarna, och för EU:s arbete med att uppfylla åtaganden under Kyotoprotokollet. Enheten ansvarar också för frågor om handel med utsläppsrätter, projektbaserade mekanismer, Klimatklivet och andra klimatpolitiska styrmedel. Arbeta rörande luftkvalitet, avgaslagstiftning och klimatanpassning ligger också på Klimatenheten. I enhetens ansvar ingår även att främja och samordna regionalt miljösamarbete som rör Norden, Arktiska rådet och Barentsrådet, samt att samordna arbetet med Agenda 2030.¹⁰¹

Enheten har dessutom i uppgift att handlägga styrningen av tre myndigheter: Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) samt Klimatpolitiska rådet. Klimatenheten ansvarar också för att ta fram regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

Klimatenheten har cirka 30 anställda, varav cirka 15 arbetar med klimatfrågor. Drygt hälften av dessa 15 arbetar med internationella- och EU-förhandlingar. Resten arbetar med nationella klimatfrågor som nationella styrmedel, exempelvis lagstiftning och Klimatklivet, den klimatpolitiska handlingsplanen samt frågor som rör transporter och energi.

¹⁰⁰ Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar*.

¹⁰¹ Regeringen (2022). *Miljödepartementets organisation*. (Hämtad 2022-08-31).

6.2.2 Enheten har svårt att möta efterfrågan på stöd från andra departement

Enligt chefen för Klimatenheten är resurserna på enheten tillräckliga, utifrån perspektivet att resurstilldelningen inte skiljer sig från hur resurserna är dimensionerade på andra departement. Men det har blivit svårt för enheten att tillgodose behovet av stöd som andra departement efterfrågar. Enhetens medverkan i gemensamberedningen inom Regeringskansliet är marginell på grund av enhetens begränsade resurser. Enheten fokuserar på att hantera det som är absolut nödvändigt.

Enligt företrädare för enheten så medför de begränsade resurserna att enheten har ett stort behov av analysstöd från myndigheterna och att myndigheterna är snabba och flexibla i analysstödet. Myndigheterna kan inte alltid svara upp mot detta. Detta beror i stor utsträckning på hur statsförvaltningen är organiserad, det vill säga att även om myndigheterna inte är självständiga från regeringen, så är de organisatoriskt fristående från regeringen.

6.2.3 Det finns ingen analysfunktion för klimatområdet

På vissa departement finns särskilda analysenheter eller funktioner som arbetar med statistiska analyser, konsekvensberäkningar av politiska förslag och andra samhällsekonomiska bedömningar. Som vi redan har nämnt så har Miljödepartementet inte någon sådan analysfunktion. Klimatenheten har heller inga analytikertjänster.

Enligt analys- och utvärderingsutredningen fanns det år 2018 särskilda analysresurser inom Arbetsmarknads-, Utbildnings-, Närings-, Social-, Justitie- och Finansdepartementet.¹⁰² Vi har intervjuat företrädare för analysfunktioner på Näringsdepartementet och på Socialdepartementet. Dessa funktioner är placerade utanför sakenheterna och har ansvar för samhällsekonomiska analyser samt andra kvantitativa och kvalitativa analyser för departementets räkning. Funktionerna arbetar huvudsakligen med uppdrag från den politiska ledningen och från sakenheterna. Det kan handla om att ta fram fakta, analyser och underlag till propositioner, budgetarbetet, departementsskrivelser eller beredning av regeringsbeslut. En del av arbetet handlar om att komplettera de underlag och analyser som statliga utredningar och myndigheter levererar, till exempel genom att göra uppdaterade ekonomiska konsekvensbedömningar i takt med att politiska prioriteringar och behov ändras. Det kan också handla om att ”paketera” underlag från myndigheter genom att göra samlade analyser av olika myndigheters rapporter för att bidra till att förslag och politik kan genomföras. Enligt chefen på Klimatenheten så har det tidigare funnits diskussioner om att inrätta en sådan analysfunktion även på Miljödepartementet, men det har saknats resurser för detta.

¹⁰² SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*, s. 101.

6.3 En klimatanalysfunktion i Regeringskansliet skulle kunna undanröja flera hinder i regeringens styrning

Regeringskansliets beställar- och mottagarkapacitet utgör en viktig del i regeringens styrkedja. Vi bedömer att det behövs en förstärkning i Regeringskansliet för att kansliet ska få förutsättningar att styra myndigheterna mer ändamålsenligt. Därför föreslår vi att regeringen inrättar en analysfunktion för klimatfrågor i Regeringskansliet för att stärka regeringens beställnings- och mottagarförmåga.

Funktionen bör ha i uppdrag att komplettera myndigheternas analyser med sammanvägda och sektorsövergripande analyser på klimatområdet. Det kan exempelvis handla om att göra analyser av den samlade effekten av styrmedlen som ska främja omställningen inom ett område. Analysfunktionen kan också komplettera de underlag och analyser som myndigheterna levererar genom att vid behov göra uppdaterade konsekvensbedömningar eller andra analyser. En sådan funktion kan alltså komplettera den analyskapacitet som finns på myndigheterna.

Sammantaget bedömer vi att analysfunktionen skulle kunna undanröja flera av de hinder i regeringens styrning av klimatpolitiken som vi har sett:

- Det skulle bli lättare att uppnå den snabbhet och flexibilitet i analyserna som Regeringskansliet behöver.
- Uppdragen till myndigheterna skulle bli tydligare.
- Risker att regeringen skjuter ut målkonflikterna till myndigheterna blir mindre.
- Regeringskansliet skulle få en bättre förmåga att ta fram förslag som kan beredas internt på kansliet.

Lättare att få snabba och flexibla analyser

En klimatanalysfunktion i Regeringskansliet skulle kunna komplettera underlagen från myndigheterna, exempelvis genom uppdaterade konsekvensanalyser i takt med att politiska prioriteringar ändras. Det kan gå snabbare att vidareförädla idéer internt i Regeringskansliet än genom regeringsuppdrag till myndigheter. Det skulle göra att Regeringskansliet kan få den snabbhet och flexibilitet som myndigheter ibland har svårt att leva upp till. Analysfunktionen skulle eventuellt också kunna komplettera myndigheternas stöd till regeringen i internationella förhandlingar och därigenom bidra till ett mer flexibelt stöd och att underlag kan tas fram snabbare.

Tydligare uppdrag till myndigheterna

Att kunna formulera tydliga regeringsuppdrag till myndigheterna kräver viss kompetens och kapacitet hos beställaren. En klimatanalysfunktion skulle kunna fungera som ett stöd till både klimatenheten och till myndighetshandläggare i arbetet med att formulera regeringsuppdrag till myndigheterna. Den skulle utifrån

sin analys- och metodkunskap kunna hjälpa till med att formulera uppdrag, bland annat genom att bedöma vilken typ av konsekvensanalyser och utvärderingar regeringen behöver. Detta skulle bidra till att uppdragen blir lättare för myndigheterna att tolka och genomföra. Det skulle också göra att uppdragen är inriktade på det som regeringen mest behöver.

Mindre risk att regeringen skjuter ut målkonflikterna till myndigheterna

Vi bedömer också att det blir mindre risk för att regeringen skjuter ut politiska avväganden som rör målkonflikter till myndigheterna när den har tillgång till en egen analysfunktion. Avvägandena som är av politisk karaktär skulle med en sådan funktion kunna göras närmare politiken i stället för hos myndigheter. Politiskt ansvar ligger hos regeringen och kan inte delegeras till myndigheter. Men myndigheterna skulle fortfarande behöva förse regeringen med underlag om vilka effekter på olika samhällsmål som åtgärder får.

Bättre förmåga att ta fram förslag som kan beredas internt i Regeringskansliet

Regeringskansliets strategiska kapacitet kan bli större i och med att den tänkta analysfunktionen kan väga samman flera olika myndigheters underlag och paketera förslagen i dessa så att de blir mer policynära.

6.3.1 Det finns ett antal utmaningar med en analysfunktion som regeringen behöver ta hänsyn till

En klimatanalysfunktion i Regeringskansliet skulle alltså kunna skapa förutsättningar för att hantera många av de hinder i regeringens styrning av myndigheterna som vi har sett. Men vi ser också att det finns ett antal utmaningar som det kan vara bra att uppmärksamma:

- Insynen i policyutvecklingen på klimatområdet kan försämrast.
- Analysfunktionens resurser riskerar att användas till annat än klimatanalys.
- Analysfunktionen skulle kunna ses som ett avsteg från den svenska förvaltningsmodellen.

Insynen i policyutvecklingen på klimatområdet kan försämrast

En nackdel med en analysfunktion kan vara att insynen och transparensen i policyutvecklingen kan riskera att bli sämre, eftersom interna arbetsdokument inte omfattas av offentlighetsprincipen på samma sätt som inkommande dokument från myndigheterna. Samtidigt har denna risk inte hindrat Regeringskansliet från att inrätta analysfunktioner tidigare.

Analysfunktionens resurser riskerar att användas till annat än klimatanalys

En annan risk med att stärka Regeringskansliets analysresurser är att dessa resurser lätt skulle kunna komma att användas till annat än analys. Detta har även analys- och utvärderingsutredningen påpekat. Det beror på att Regeringskansliet i stor utsträckning präglas av dagsaktuella frågor och till stor del är reaktiv, det vill säga

att myndigheten agerar på underlag och frågor som ställs till regeringen och Regeringskansliet.¹⁰³

I syfte att frigöra tid för analysarbete och undvika att analysfunktionen används till annat än det den är tänkt för så bedömer vi att det finns en fördel med att funktionen är organisatoriskt fristående och placerad utanför sakenheterna på ett departement. På Socialdepartementet och Näringsdepartementet är analysfunktionerna exempelvis placerade på samordningsenheter eller -sekretariat vilket vi bedömer kan minska risken för att de dras in i annat dagsaktuellt arbete i Regeringskansliet.

En analysfunktion i Regeringskansliet skulle kunna ses som ett avsteg från den svenska förvaltningsmodellen

Ett annat argument mot att stärka Regeringskansliets analysresurser är att det skulle kunna betraktas som ett avsteg från den svenska förvaltningsmodellen. Den svenska förvaltningsmodellen innebär bland annat att vi har ett förhållandevis litet regeringskansli som bereder och expedierar regeringsärenden, medan organisatoriskt fristående myndigheter utför det löpande förvaltningsarbetet. Men vi menar att en analysfunktion i Regeringskansliet inte skulle ersätta myndigheternas analyskapacitet, utan komplettera den. Myndigheternas analyser spelar fortsatt en central roll i klimatarbetet. Vi menar därför att inrättandet av en klimatanalysfunktion inte bör ses som ett avsteg från den svenska förvaltningsmodellen, särskilt inte heller mot bakgrund av att sådana analysfunktioner redan finns på flera departement.

Frågan om huruvida Regeringskansliet är ändamålsenligt organiserat och har tillräckliga resurser för att styra statsförvaltningen, särskilt när det gäller komplexa samhällsfrågor, är inte ny. Flera tidigare utredningar har pekat på att det finns potentiella problem med den nuvarande förvaltningsmodellen.¹⁰⁴

6.3.2 Ett alternativ till en analysfunktion vore att stärka Klimatenheten

Vi har övervägt om ett alternativ till att inrätta en analysfunktion skulle vara att stärka den enhet inom Regeringskansliet som ansvarar för klimatfrågorna idag – Klimatenheten på Miljödepartementet – med personal som får särskilda analysuppgifter, eller med fler handläggare som har analyskompetens. Men med tanke på Regeringskansliets reaktiva arbetssätt (se avsnitt 6.3.1) så bedömer vi att en fristående analysfunktion har bättre förutsättningar att freda sina analysresurser än

¹⁰³ SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*, s. 189.

¹⁰⁴ Se till exempel Fransson, M., Quist, J., Wetter-Edman, K. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö* samt Molander, P., Nilsson, J-E., Schick, A. (2002). *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*.

vad Klimatenheten skulle ha. Därför anser vi att en fristående analysfunktion är ett bättre förslag.

Å andra sidan kunde en fördel med en förstärka Klimatenhetens resurser vara att enheten då skulle ha större kapacitet att delta i gemensamberedningen och att tillgodose behovet av stöd från andra departement. Men vi bedömer att den frågan ligger utanför vårt uppdrag.

6.4 Om regeringen vill få genomslag för klimatfrågan i sin samlade politik bör det finnas en samordnande funktion i Regeringskansliet

Statskontorets erfarenheter från andra tvärsektoriella områden visar att om regeringen vill få genomslag för en fråga så behöver den politiska ledningen göra det tydligt att den är prioriterad.

Exempelvis kan vi se att om ett statsråd eller en statssekreterare tydligt kommunicerar att en fråga är prioriterad så kommer tjänstemännen inom Regeringskansliet ge företräde åt frågan. Detta påverkar bland annat hur tjänstemännen i Regeringskansliet tar upp frågan med myndigheterna.¹⁰⁵ Ett sätt för den politiska ledningen att aktivt arbeta med att förankra frågan internt inom Regeringskansliet är genom någon form av samordnande funktion. Det har funnits en sådan samordnande funktion på politisk nivå för arbetet med Agenda 2030, i form av en statssekreterargrupp. Regeringen har tidigare inrättat en sådan funktion för klimatarbetet, i form av Klimatkollegiet, men kollegiet bedriver i dagsläget inget aktivt arbete (se avsnitt 6.4.2).

Statskontorets erfarenhet är att det inte alltid räcker med att det finns en samordnande funktion på tjänstemannanivå, såsom exempelvis Klimatenheten. Om regeringen vill visa att en fråga är prioriterad och vill att den ska få genomslag i Regeringskansliets interna processer kan den politiska ledningens roll i att driva och samordna politiken ibland vara avgörande. En samordnande funktion på tjänstemannanivå har inte samma förutsättningar att ta ett helhetsgrepp om frågan och se till att den integreras i alla departements ansvarsområden. Därför föreslår vi att om regeringen ytterligare vill driva på arbetet med klimatomställning bör det finnas en aktiv samordnade funktion för klimatfrågorna på statsråds- eller statssekreterarnivå i Regeringskansliet.

En permanent grupp av statsråd eller statssekreterare kan dels fungera som ett forum för frågor som rör klimatpolitiken där exempelvis svåra målkonflikter kan lyftas, dels vara motor i arbetet med att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen på alla relevanta departement. Vi bedömer att detta inte är frågeställningar som kan hanteras av enbart tjänstemän, eftersom det till stor del

¹⁰⁵ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

handlar om politiska prioriteringar och ställningstaganden inom ett komplext politikområde. Klimatfrågan spänner över flera sektorer, vilket innebär att det är flera departement i Regeringskansliet som behöver verkställa regeringens inriktning i styrningen av de myndigheter och verksamheter som finns inom respektive departements ansvarsområden. Regeringen bör också se till att funktionen har en tydlig roll och tillräckliga resurser, i form av ett tillhörande kansli.

6.4.1 Många myndigheter sorterar under andra departement än det departement som har ansvar för klimatfrågan

Ett stort antal myndigheter inom en rad olika samhällsområden är berörda av klimatfrågan. Den senaste klimatpolitiska handlingsplanen beskriver behovet av åtgärder inom områden som industri, energi, transport, konsumtion, offentlig upphandling, jordbruk, skogsbruk och finansmarknad – och därtill berörda myndigheter.¹⁰⁶ Även med den nya departementsstrukturen så kommer många av de myndigheter som ska bidra till klimatomställningen att sortera under andra departement än det departement som har ansvar för klimatfrågorna.

Det innebär att Regeringskansliet även fortsättningsvis kommer att behöva samordna klimatarbetet mellan olika departement, och att flera statsråd kommer att behöva driva på genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen. Regeringens styrning bör också utgå från ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. Regeringens styrning av en myndighet eller verksamhet behöver alltså vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter.

Statskontoret har tidigare pekat på betydelsen av denna typ av samordnade funktioner på politisk nivå. Statskontoret menar till exempel att den statssekreterargrupp som fram till regeringsskiftet 2022 samordnade Regeringskansliets arbete med Agenda 2030 har haft en viktig funktion. Den har dels samlat kunskap och information om Agenda 2030, dels diskuterat frågor som har med agendan att göra inom Regeringskansliet som helhet.¹⁰⁷ Om gruppen kommer att finnas kvar efter regeringsskiftet 2022 är oklart.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

¹⁰⁷ Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter kommuner och regioner. Slutrapport*.

¹⁰⁸ Miljödepartementet. E-post. 2022-11-15.

6.4.2 Enligt Klimatpolitiska rådet förbättrade Klimatkollegiet förutsättningarna för en samlad politik

Regeringen har tidigare sett ett behov av en samordnande funktion på statsrådsnivå i Regeringskansliet, och inrättade därför Klimatkollegiet.

Syftet med Klimatkollegiet har enligt regeringen varit att stärka regeringens arbete med att nå klimatmålen och att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen.¹⁰⁹ Kollegiet inrättades i juni 2020, leddes av statsministern och bestod därutöver av ett antal ministrar för områden som regeringen har bedömt är avgörande för att Sverige ska nå klimatmålen. Kollegiet hade ingen formell roll i beslutsfattandet och ersatte inte gemensambereidningen kring regeringsärenden. Enligt regeringen gjorde Klimatkollegiet att det gick att föra strategiska diskussioner om inriktningen på klimatpolitiken på högsta nivå inom regeringen. Klimatkollegiet bidrog också till att stärka ägarskapet för klimatfrågan inom hela regeringen.

Klimatpolitiska rådet bedömde i mars 2022 att inrättandet av Klimatkollegiet har förbättrat förutsättningarna för att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen. Enligt rådet har Klimatkollegiet inneburit att ansvaret för att genomföra handlingsplanen har breddats från att bara ligga på Miljödepartementet till att ligga på Klimatkollegiet och dess ministrar, och därför även statsministern, vilket enligt rådet i sin tur bör förbättra förutsättningarna för en samlad politik. Rådet menar att ett brett ansvar lättare kan leda till samverkansfördelar och minska risken för målkonflikter, under förutsättning att statsministern och övriga ministrar prioriterar arbetet. Klimatpolitiska rådet menar också att det är tack vare Klimatkollegiets kontinuerliga uppföljning som den klimatpolitiska handlingsplanen genomförs på ett strukturerat sätt. Statskontoret delar rådets bedömningar. Utifrån intervjuer med tjänstepersoner i Regeringskansliet bedömer vi att en sådan samordnande funktion som Klimatkollegiet kan vara ett sätt att samordna politiken och driva på genomförandet av handlingsplanen på fler departement.

Enligt information vi fått har kollegiet inte haft möten sedan 2021. Andra kriser, som coronapandemin och kriget i Ukraina, har enligt företrädare för Miljödepartementet, kommit före och trängt undan kollegiets arbete. Det tyder på att det krävs politisk vilja för att arbetet i en funktion som Klimatkollegiet ska kunna fortskrida och få genomslag. Vi menar att Klimatkollegiet kan fungera som utgångspunkt för regeringen om den vill genomföra vårt förslag om en aktiv samordnande funktion i Regeringskansliet. Fördelen med att utgå ifrån hur Klimatkollegiet utformades är att det redan är ett arbetssätt och en organisationsform som är bekant för regeringen och Regeringskansliet.

¹⁰⁹ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård.*

Referenser

Council of the EU och European Council (2022). *Fit for 55*. (Hämtad 2022-11-07). <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar*.

Ekonomistyrningsverket (2019). *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*. (ESV 2015:19).

Energimyndigheten (2022). *Kontrollstation för reduktionsplikten 2022*. Delrapport 1.

Energimyndigheten (2022). *Nationell samordning av laddinfrastruktur*. (Hämtad 2022-09-27). <https://www.energimyndigheten.se/klimat--miljo/transporter/energieffektiva-och-fossilfria-fordon-och-transporter/laddinfrastruktur/nationell-samordning-av-laddinfrastruktur/>.

Energimyndigheten (2021). *Analys och förslag för bättre tillgång till laddinfrastruktur för hemmaladdning oavsett boendeform*. ER 2021:24.

Energimyndigheten (2021). *Bidra till en snabbare omställning till ett transporteffektivt samhälle*. (Hämtad 2022-11-07). [Bidra till en snabbare omställning till ett transporteffektivt samhälle \(energimyndigheten.se\)](https://www.energimyndigheten.se/bidra-till-en-snabbare-omstallning-till-ett-transporteffektivt-samhalle/).

Energimyndigheten (2021). *Så kan Sverige nå energieffektiviseringsmålet till 2030*. (Hämtad 2022-08-26). [Så kan Sverige nå energieffektiviseringsmålet till 2030 \(energimyndigheten.se\)](https://www.energimyndigheten.se/sa-kan-sverige-na-energieffektiviseringsmålet-till-2030/).

Energimyndigheten (2020). *Slutrapport av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2020:17.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007). *Styrmedel i klimatpolitiken*. Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008.

ESV 2015:19. *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*.

ESV 2006:31. *Nyckeltal i statlig verksamhet*.

Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2022). *Fit for 55*. (Hämtad 2022-11-07). <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2022). (Hämtad 2022-11-12). 55 %-paketet – EU:s plan för en grön omställning – Consilium (europa.eu).

Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2020). *Parisavtalet: EU överlämnar nationellt fastställda bidrag för EU och medlemsländerna*. (Hämtad 2022-11-12). Parisavtalet: EU överlämnar nationellt fastställda bidrag för EU och medlemsländerna – Consilium (europa.eu).

Forsstedt (2018). *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*.

Fransson, M., Quist, J., Wetter-Edman, K. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*. Tillitsdelegationen.

IPCC (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

Länsstyrelsen i Skåne (2021). *Var finns pengarna? En sammanställning av stöd och bidragsmöjligheter till åtgärder och insatser för att nå miljömålen*.

Länsstyrelsen i Uppsala län (2022). *Lokal och regional klimatomställning. Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023*.

Klimatpolitiska rådet (2022). *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*.

Konjunkturinstitutet (2019). *Styrning mot energi- och fossilsnåla fordon – en analys av det svenska bonus-malus-systemet. KI 2019:22*.

Miljödepartementet. E-post. 2022-11-15.

Miljödepartementet (2019). *Klimatpolitiska handlingsplanen – Fakta-PM*.

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU24. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

Molander, P., Nilsson, J-E., Schick, A. (2002). *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS Förlag.

Naturvårdsverket (2022). *Andra stödsystem*. (Hämtad 2022-11-17). <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/for-dig-som-vill-soka-stod/andra-stodsystem/>.

Naturvårdsverket (2022). *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning. Hinder och förslag på åtgärder*.

Naturvårdsverket (2022). *Ladda bilen*. (Hämtad: 2022-11-01). [Ladda bilen \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se).

Naturvårdsverket (2022). *Resultatet för Klimatklivet*. (Hämtad 2022-10-12). [Resultat för Klimatklivet \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se).

Naturvårdsverket (2022). *Samhällsekonomiska analyser*. (Hämtad: 2022-10-20). [Samhällsekonomiska analyser \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se).

Naturvårdsverket (2022). *Utveckling av modeller och bedömningar av Sveriges klimatpolitik*. NV-00191-21.

Naturvårdsverket. E-post 2022-05-13.

Naturvårdsverket (2021). *Effekter av Klimatklivet. Utvärdering år 2020*.

Naturvårdsverket (2021). *Förslag till ändringar i klimatrappporteringsförordningen mot bakgrund av nya krav*. Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheterna i samverkan*.

Proposition 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

Proposition 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Regeringen (2022). *Miljödepartementets organisation*. (Hämtad 2022-08-31). <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/miljodepartementet/miljodepartementets-organisation/>.

Regeringen (2022). *Mål för transportpolitiken*. (Hämtad 2022-10-12.) <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>

Regeringen (2022). *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning*.

Regeringen (2020). *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen*.

Regeringen (2018). *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi*.

Regeringsbeslut 2022-07-28. *Uppdrag att ta fram handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*.

Regeringsbeslut 2022-05-05. *Uppdrag att genomföra en myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering*.

Regeringsbeslut 2022-03-03. *Uppdrag till Statskontoret att analysera styrningen av myndigheter på klimatområdet*.

Regeringsbeslut 2022-02-10. *Miljömålsrådets uppdrag och sammansättning*.

Regeringsbeslut 2021-12-16. *Uppdrag att ta fram underlag för kontrollstation 2022 inom ramen för systemet med reduktionsplikt på bensin, diesel och flygfoto-gen*.

Regeringsbeslut 2021-06-10. *Uppdrag att strategiskt planera arbetet för ökad kolsänka*.

Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

Regeringsbeslut 2021-03-24. *Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*.

Regeringsbeslut 2018-06-28. *Uppdrag att utreda vissa frågor gällande systemet med reduktionsplikt*.

Regeringskansliet (2021). *Regeringskansliets årsbok 2021*.

Riksrevisionen (2020). *Statliga åtgärder för fler miljöbilar. Rapport 2020:1*.

Scharin (2018). *Samhällsekonomiska analysers roll i miljömålsarbetet*. Anthesis Rapport 2018:12.

SOU 2022:21. *Rätt för klimatet*. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen.

SOU 2021:48. *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*. Betänkande av utfasningsutredningen.

SOU 2019:66. *En utvecklad vattenförvaltning*. Betänkande av Vattenförvaltningsutredningen.

SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*. Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.

SOU 2014:66. *Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning*. Delbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

Statskontoret (2022). *En övergripande analys av hinder för en effektiv styrning av myndigheterna på klimatområdet*. Dnr 2022/77–5.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Om offentlig sektor.

Statskontoret (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning*.

Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*.

Statskontoret (2019:11). *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*.

Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* Om offentlig sektor.

Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning*.

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

Tillväxtanalys. E-post. 22-08-22.

Tillväxtanalys (2022). *Näringslivets klimatomställning*. PM 2022:10.

Trafikanalys (2022). *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning – redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*. Rapport: 2022:14.

Trafikanalys (2022). *Regeringsinitiativ med relevans för klimatplansuppdraget*. PM 2022:7.

Trafikverket (2018). *Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*. Tankepapper 2018-12-03.

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

2

2022-03-03
M2022/00508

Miljödepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att analysera styrningen av myndigheter på klimatområdet

Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att analysera myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar inom klimatpolitiken. Statskontoret ska också vid behov lämna förslag på en mer ändamålsenlig styrning, inklusive organisering och inriktning av myndigheternas klimatarbete.

En kortfattad och övergripande analys som identifierar eventuella hinder för en effektiv styrning ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 15 juni 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 december 2022.

Närmare om uppdraget

I uppdraget ingår att analysera och bedöma ändamålsenligheten av myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar för analys och uppföljning av klimatpolitiken samt administration av klimatstyrmedel. Utgångspunkten ska vara det klimatpolitiska ramverket samt åtaganden som åligger Sverige från UNFCCC och inom EU. Hänsyn ska tas till olika myndigheters förutsättningar och verksamhet. Statskontoret ska identifiera eventuella hinder för ett effektivt genomförande av myndigheternas arbete med analys och uppföljning av klimatpolitiken. I detta ingår även uppgifter kopplade till administration av klimatstyrmedel.

Vid behov ska Statskontoret lämna förslag på hur en mer ändamålsenlig styrning av myndigheternas klimatarbete, inklusive analys och uppföljning av klimatpolitiken, bör utvecklas för att bidra till att genomföra klimatomställningen i enlighet med det klimatpolitiska ramverket och Sveriges åtaganden inom EU och internationellt med beaktande av

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

myndigheternas olika verksamhet och förutsättningar. I förslaget ingår att vid behov lämna förslag på finansiering.

Eventuella konsekvenser av förslaget för myndigheternas arbete med relevanta samhällsmål så som miljökvalitetsmål och transportpolitiska mål liksom med omställningen till en cirkulär ekonomi och Agenda 2030 ska analyseras och beaktas, även i perspektivet hur ett eventuellt förslag påverkar synergieffekter med andra relevanta samhällsmål.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret identifiera vilka myndigheter som bör ingå i analysen. Uppdraget ska genomföras i dialog med berörda myndigheter.

Bakgrund

Klimatpolitiken är sammanlänkad med regeringens övriga politik. Klimatomställningen innebär ökade behov av att hantera tvärsektoriella frågor, vilket medför utmaningar avseende styrning. Eftersom genomförande av klimatomställningen likväl som ny politik inom området utvecklas i snabb takt bedömer regeringen att det finns skäl att analysera ändamålsenlighet av nuvarande styrning på området.

Det klimatpolitiska ramverket skapar nya förutsättningar

I Sverige beslutade riksdagen 2017 om ett klimatpolitiskt ramverk med en klimatlag, nya klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Enligt klimatlagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan, som beskriver den politik som ska bidra till att Sverige når klimatmålen. Det övergripande målet är att år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990. Vidare ska regeringen årligen lämna en särskild klimatredovisning till riksdagen som bl.a. beskriver effekter av beslutad politik och behovet av ytterligare åtgärder för att klimatmålen ska nås. Klimatpolitiska rådet granskar klimatpolitiken löpande och redovisar årligen synpunkter och rekommendationer i en särskild rapport. Kraven på klimatpolitiken har i och med detta skärpts markant de senaste fem åren, såväl vad gäller ambition som uppföljning och analys.

Sverige har 16 miljökvalitetsmål och ett generationsmål som är riksdagsbundna. Klimat är ett av miljökvalitetsmålen, och klimatarbetet

bidrar även till flera andra miljökvalitetsmål samt är avgörande för att nå generationsmålet. Många delar av miljöpolitiken är verktyg för att nå klimatmålen, det gäller t.ex. omställningen till en cirkulär ekonomi.

Behovet av analyskapacitet

Regeringen konstaterar att utsläppen i Sverige har minskat över tid, men det går för långsamt. Kraftfulla åtgärder kommer att behövas för att Sverige ska lyckas ställa om till fossilfrihet i tid för att leva upp till Parisavtalet och det av Riksdagen fastställda målet om nettonollutsläpp senast 2045. De klimatmål som riksdagen beslutat om är sektorsövergripande och avser hela samhället och hela regeringens politik. Aktörer inom alla samhällsområden och på alla nivåer behöver bidra för att klimatmålen ska kunna nås. För att regeringens klimatpolitiska arbete ska kunna utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmålet, i enlighet med 3 § klimatlagen, behöver klimat integreras i alla relevanta politikområden, inte bara i politik som endast syftar till att minska utsläppen. Detta ligger även i linje med det av riksdagen beslutade övergripande målet för Sveriges arbete med Agenda 2030 och en stärkt samstämmig politik för hållbar utveckling (prop. 2019/20:188).

En konsekvens av klimatfrågans tvärgående karaktär är att statistik, kompetens och analyskapacitet som behövs för att kunna driva en effektiv klimatpolitik är utspridd på ett stort antal myndigheter som sorterar under olika departement. Det finns flera fördelar med att arbeta integrerat med klimatfrågorna bl.a. eftersom kompetensen om respektive sektor finns hos en rad olika myndigheter. Samtidigt innebär detta också en särskild utmaning för styrning, genomförande och redovisning av klimatpolitiken.

Klimatpolitiken utvecklas snabbt. Nya förslag tas fram och befintliga styrmedel uppdateras löpande. Det klimatpolitiska ramverket ställer höga krav på regeringens arbete och därmed på det stöd som myndigheterna ger för att utveckla politiken, samt för effektbedömningar och klimatredovisning gentemot riksdagen. Behovet av analyskapacitet för att utvärdera effekter av politiken både ex ante och ex post har ökat jämfört med tidigare. Utöver detta pågår kontinuerligt internationella förhandlingar och en omfattande utveckling av EU-lagstiftning inom klimatområdet och närliggande politikområden som inte bara påverkar och sätter ramarna för Sveriges möjlighet att bedriva klimatpolitik, utan också har påverkan på en mängd andra politikområden. För att Sverige ska kunna agera framgångsrikt i de förhandlingar som regeringen företräder Sverige i måste förslag och underlag

kunna analyseras snabbt och effektivt utifrån hela regeringens politik. Sådan analys sker idag med hjälp av flera myndigheter, ofta samtidigt, vilket innebär ett stort behov av samordning. Det finns därför skäl att analysera om det finns tillräckliga förutsättningar för berörda myndigheter att bistå i klimatarbetet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Regeringen har idag ett antal särskilda sektorsanknutna analysmyndigheter till sitt förfogande, exempelvis Brottsförebyggande rådet (Brå), Myndigheten för kulturanalys och Trafikanalys. Dessa myndigheter har en tydlig koppling till ett eller flera verksamhetsområden och de genomför analyser eller utvärderingar inom sina respektive sektorer egeninitierat eller på uppdrag av regeringen.

Inom klimatpolitiken finns ingen särskild analysmyndighet, utan analyskapaciteten finns vid Naturvårdsverket och en rad andra myndigheter.

Klimatpolitiska rådet har i uppgift att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatomål som riksdagen och regeringen har beslutat men har inte en funktion likt en analysmyndighet som tar fram underlag åt regeringen.

Klimatrapportering

Klimatrapporteringen, och den information som delges via denna är en av hörnstenarna i klimatarbetet nationellt, inom EU och under Klimatkonventionen. Klimatrapporteringsförordningen syftar till att berörda myndigheter får ett ansvar att leverera den data som krävs för att beräkna växthusgasutsläpp och upptag, att detta granskas, att myndigheterna levererar underlag för scenarier samt att myndigheterna granskar de styrmedel och åtgärder som Sverige informerar om i sin rapportering. Förordningen reglerar också berörda myndigheters ansvar att bistå med klimateffektbedömningar för beslutade styrmedel och åtgärder, alternativt ansvar att bistå med underlag till sådana analyser.

Aktuellt och relevant arbete

Statskontoret ska i genomförande av uppdraget beakta aktuellt och relevant arbete. Statskontoret har nyligen publicerat rapporten: Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. I rapporten konstaterar Statskontoret bland annat att styrningen av tvärsektoriella frågor i många fall är kortsiktig och sker utanför ramarna

för den ordinarie myndighetsstyrningen och att detta påverkar myndigheternas förutsättningar att planera sin verksamhet, upparbeta kunskap och etablera samverkan med de aktörer som de behöver samarbeta med.

I februari 2022 presenterade regeringen en nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning. I strategin aviserade regeringen en kommande översyn av myndigheternas uppgifter och ansvar inom energiområdet. Regeringen vill uppmärksamma Statskontoret på att en sådan översyn planeras och att Statskontoret om så är möjligt bör beakta denna översyn inom ramen för sitt uppdrag.

På regeringens vägnar



Eva Nordmark



Petter Dahlin

Bilaga 2

Enkät till ledningen på myndigheterna

Frågor till centrala myndigheter inom klimatområdet

Skriv gärna in era svar direkt i dokumentet under respektive fråga.

1. Finns det brister i regeringens styrning av de centrala myndigheterna på klimatområdet (inklusive er myndighet) som får negativa konsekvenser för er myndighets förutsättningar att fullgöra ert uppdrag inom klimatområdet? Om ja, beskriv vilka.

I vårt uppdrag ska vi särskilt analysera myndigheternas roller och ansvar. Vi ska också identifiera om regeringens styrning ger upphov till hinder för myndigheternas arbete med analys och uppföljning av klimatpolitiken samt med administration av bidragssystem på klimatområdet. Vi vill därför ställa några mer specifika frågor rörande detta.

2. Anser ni att det finns otydligheter beträffande roller och ansvar mellan de centrala myndigheterna inom klimatområdet? Om ja, beskriv dessa otydligheter, vilka myndigheter det gäller och hur otydligheterna kan åtgärdas.
3. Kan ni ge konkreta exempel på när regeringens styrning kopplat till analys och uppföljning eller till administration av bidragssystem inte har fungerat bra? *Det går bra att ge exempel från andra områden också.*
 - a) Varför fungerade styrningen inte i detta/dessa fall?
4. Kan ni ge konkreta exempel på när regeringens styrning kopplat till analys och uppföljning eller till administration av bidragssystem har fungerat bra? *Det går bra att ge exempel från andra områden också.*
 - a) Vad finns att lära från detta/dessa fall?

Vi avslutar med en mer övergripande och framåtsyftande fråga om regeringens styrning av myndigheternas arbete med att bidra till klimatmålen.

5. Vilka åtgärder anser ni att regeringen behöver vidta för att förbättra sin styrning, inklusive organisering, av myndigheternas arbete med att bidra till att klimatmålen nås?

Om ni har ytterligare medskick till oss angående regeringens styrning av myndigheternas klimatarbete, dela gärna med er av det nedan!