



Expertunderlagets roll i svensk klimatpolitik

En jämförande studie av Naturvårdsverkets underlagsrapport och regeringens klimathandlingsplan

Olivia Eklund

Självständigt arbete • 15 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Politics kandidat - hållbar utveckling
Uppsala 2024



Expertunderlagets roll i svensk klimatpolitik. En jämförande studie av Naturvårdsverkets underlagsrapport och regeringens klimathandlingsplan

The role of expert assessment in Swedish climate policy. A comparative study of the Environmental Protection Agency's background report and the government's climate action plan

Olivia Eklund

Handledare: Erik Hysing, SLU, Institutionen för stad och land
Examinator: Patrik Oskarsson, SLU, Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp
Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2E
Kurstitel: Självständigt arbete i Hållbar utveckling, G2E
Kurskod: EX1019
Program/utbildning: Politices kandidat - hållbar utveckling
Kursansvarig inst.: Institutionen för stad och land
Utgivningsort: Uppsala
Utgivningsår: 2024
Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: hållbar utveckling, ekologisk modernisering, klimatpolitik, expertdelegation, kunskapsnonchalans, expertis

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för stad och land

Avdelningen för landsbygdsutveckling

Sammanfattning

Klimatförändringarna är konstaterade att vara konsekvens av mänskligt handlande (IPCC 2023). Till följd av detta har Sverige år 2017 antagit en klimatlag som innebär att regeringen ska lämna en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen var fjärde år (SFS 2017:720). Klimathandlingsplanen som publicerades i slutet av 2023 av regeringen Kristersson har bemötts av stark kritik från Klimatpolitiska rådet (2024). Klimathandlingsplanen har utformats med bistånd från en rad myndigheter, däribland Naturvårdsverket (Regeringen 2023). Utifrån detta ämnar uppsatsen undersöka hur relationen mellan expertis och politik ser ut i svensk klimatpolitik. Studien är baserad på en jämförelse av Naturvårdsverkets underlagsrapport till klimathandlingsplanen med den faktiska klimathandlingsplanen. Studien är avgränsad till att undersöka hur transportsektorns klimatomställning problematiseras och vilka antaganden kring ekologisk modernisering den bygger på.

Uppsatsens resultat visar på att Naturvårdsverkets underlagsrapport formulerar resursineffektivitet som det övergripande problemet för transportsektorns klimatomställning. Naturvårdsverket problematiserar växthusgasutsläpp som ett ytterligare område av vikt för sektorns klimatomställning. Underlagsrapporten bygger i huvudsak på antaganden kring stark ekologisk modernisering där det identifierats en vilja till att förändra samhällets institutioner och ekonomiska system.

Resultatet som analysen av klimathandlingsplanen visar på är en problematisering av växthusgasutsläpp som det uteslutande problemet för transportsektorns klimatomställning. Klimathandlingsplanen visar tydligast drag av svag ekologisk modernisering, med ett fokus på tekniska lösningar som rör sig inom det etablerade ekonomiska och samhällsliga systemet.

Slutsatsen är att Naturvårdsverkets underlagsrapport representerar ett bredare problem av transportsektorns klimatomställning än regeringens klimathandlingsplan. Underlagsrapporten har tydligare drag av stark ekologisk modernisering, medan klimathandlingsplanen har tydligare drag av svag ekologisk modernisering. Detta tyder på att underlaget och klimathandlingsplanen har olika synsätt på transportsektorns klimatomställning. Det återfinns drag av både kunskapsnonchalans och upplyst förståelse i relationen mellan dokumenten.

Nyckelord: hållbar utveckling, ekologisk modernisering, klimatpolitik, expertdelegation, kunskapsnonchalans, expertis

Abstract

Climate change is considered a consequence of human activity (IPCC 2023). As a result of this, Sweden adopted a climate act in 2017 which means that the government must submit a climate policy action plan to the Riksdag every four years (SFS 2017:720). The climate action plan published at the end of 2023 by the Kristersson government has faced strong criticism from the Climate Policy Council (Klimatpolitiska rådet 2024). The climate action plan was developed with the assistance of several agencies, including the Swedish Environmental Protection Agency (Regeringen 2023). Based on this, the thesis aims to examine the relationship between expertise and politics in Swedish climate policy. The study is based on a comparison of the Swedish Environmental Protection Agency's background report to the climate action plan with the actual

climate action plan. The study is limited to investigating how the transport sector's climate transition is problematized and what assumptions about ecological modernization it is based on.

The results of the thesis show that the Swedish Environmental Protection Agency's background report formulates resource inefficiency as the overarching problem for the transport sector's climate transition. The agency also problematizes greenhouse gas emissions as an additional important area for the sector's climate transition. The background report is mainly based on assumptions about strong ecological modernization, where a desire to change societal institutions and economic systems has been identified.

The analysis of the climate action plan shows that it problematizes greenhouse gas emissions as the sole problem for the transport sector's climate transition. The climate action plan exhibits clear signs of weak ecological modernization, focusing on technical solutions within the established economic and societal system.

The conclusion is that the Swedish Environmental Protection Agency's background report represents a broader problem for the transport sector's climate transition than the government's climate action plan. The background report has clearer features of strong ecological modernization, while the climate action plan has clearer features of weak ecological modernization. This indicates that the background report and the climate action plan have different views on the transport sector's climate transition. There are elements of both knowledge-disregard and enlightened-understanding in the relationship between the documents.

Keywords: sustainable development, ecological modernization, climate policy, knowledge-disregard, enlightened-understanding, expertise

Innehållsförteckning

Förkortningar	7
1. Inledning	8
1.1 Syfte och Frågeställningar	9
1.1.1 Avgränsningar	10
1.2 Tidigare forskning	10
1.2.1 Expertstyre inom miljöpolitiken	11
1.2.2 Expertstyrets risker	11
1.2.3 Expertstyre i kommunal kontext	12
2. Teori	13
3. Metod	16
3.1 What's the problem represented to be?	16
3.2 Analysmetod	17
3.3 Material	18
3.3.1 Underlaget till regeringens klimatpolitiska handlingsplan	19
3.3.2 Regeringens klimatpolitiska handlingsplan	20
3.4 Metoddiskussion	21
4. Analys	23
4.1 Regeringens klimathandlingsplan	23
4.1.1 Hur formuleras problemet kring transportsektorns klimatomställning i regeringens klimathandlingsplan?	23
4.1.2 Vilka antaganden kring ekologisk modernisering vilar problemrepresentationen på?	26
4.2 Naturvårdsverkets underlagsrapport	28
4.2.1 Hur formuleras problemet kring transportsektorns klimatomställning i underlaget till klimathandlingsplanen?	28
4.2.2 Vilka antaganden kring ekologisk modernisering vilar problemrepresentationen på?	31
4.3 Jämförelse	32
5. Slutdiskussion	35
Referenser	39

Förkortningar

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
WPR	What's the problem represented to be
IsoF	Institutet för språk och folkminne

1. Inledning

Faktumet att klimatet förändras är just det, ett faktum (IPCC 2023). FN:s klimatpanel IPCC (2023) har klargjort att den globala uppvärmningen är en konsekvens av mänskligt handlade, främst genom växthusgasutsläpp. Transformativa förändringar är nödvändiga för att minska skadorna som den globala uppvärmningen medför mot människa, djur och natur (IPCC 2023). År 2015 antogs Parisavtalet där världens ledare enades om att anta målet att motverka klimatförändringarna. Det långsiktiga målet är att den globala genomsnittstemperaturen ska öka med max 2°C jämfört med den förindustriella nivån, helst till 1,5°C (Europeiska rådet 2024).

I Sverige antogs år 2017 en klimatlag som innehåller bestämmelser för regeringens klimatpolitiska arbete. I klimatlagen står att regeringen vart fjärde år ska lämna en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen. Handlingsplanen ska redovisa hur regeringens politik bidrar till att nå de nationella och internationella klimatmålen. Regeringen ska även avgöra om målen kan nås med nuvarande styrmedel. Anses styrmedlen inte vara tillräckliga ska handlingsplanen redogöra för vilka ytterligare åtgärder som regeringen ämnar vidta. (SFS 2017:720)

Den 21 mars år 2024 publicerades Klimatpolitiska rådets (2024) årliga utvärdering av regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Klimatpolitiska rådets uppdrag är enligt *Förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet* att "utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat" (Klimatpolitiska rådet 2024:3 se SFS 2022:570). Enligt Klimatpolitiska rådets (2024) bedömning syftar inte regeringens klimatpolitik till att uppnå varken de nationella eller internationella klimatmålen. Utsläppen av växthusgaser förväntas till och med öka avsevärt under 2024 (Klimatpolitiska rådet 2024).

Den beräknade utsläppsökningen av växthusgaser beror främst på utsläppen i transportsektorn samt utsläppen från arbetsmaskiner (Klimatpolitiska rådet 2024). Sänkningen av reduktionsplikten (Klimatpolitiska rådet 2024), det vill säga inblandningen av biodrivmedel i fossila drivmedelskällor (Energimyndigheten 2024)), är den huvudsakliga orsaken till utsläppsökningen (Klimatpolitiska rådet 2024). Reduktionsplikten för diesel sänks från 30,5 procent till 6 procent och bensen sänks från 7,8 procent till 6 procent (Riksdagen 2023). Den totala minskningen av reduktionsplikten förväntas innebära en utsläppsökning med 5,2 miljoner ton

växthusgaser år 2024 och 6,7 miljoner ton år 2026. En ytterligare åtgärd som regeringen genomfört är sänkta bränsleskatter (Riksdagen 2023b) vilket Klimatpolitiska rådet (2024) menar motverkar klimatmålen.

Klimatpolitiska rådet (2024) skriver att det krävs kompenserande åtgärder som sänker utsläppen för att det nationella målet samt Sveriges åtaganden inom EU ska nås. Regeringen har inte presenterat åtgärder som ska kompensera för minskningen av reduktionsplikten och sänkningen av drivmedelsskatterna, utan ska tillsätta en ny utredning under 2024 där nya styrmedel för perioden 2027–2030 ska tas fram och säkerställa att Sveriges EU-åtaganden möts. Dessa åtaganden innebär att Sverige ska minska sina utsläpp inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR) samt öka nettoupptagen i marksektorn. Regeringen uppskattar att styrmedlen i den nya utredningen kan bidra som mest med en minskning på omkring 4 miljoner ton växtutsläpp till 2030. Klimatpolitiska rådet (2024) menar på att utsläppsökningen innebär en senareläggning av nödvändiga klimatåtgärder, vilket kan påverka klimatpolitikens acceptans. Mot bakgrund av att de ökade utsläppen beräknas ske inom främst transportsektorn kommer uppsatsen att fokusera på transportsektorns klimatpolitik. (Klimatpolitiska rådet 2024)

I Sverige spelar expertmyndigheter en viktig roll i utformningen av regeringens politik (Isof 2023). Utifrån kritiken som regeringens klimathandlingsplan har fått är det intressant att undersöka vilken roll myndigheternas underlag haft i utformandet av klimathandlingsplanen.

I litteraturen kring relationen mellan expertis och politik återfinns ett tvetydigt perspektiv på hur mycket plats vetenskapen bör ta i politiken. I Ahlbäck Öberg (2011) finner vi idealtyperna kunskapnonchalans och expertdelegation som demonstrerar riskerna med kunskapsstyrning inom ett demokratiskt samhälle.

Uppsatsen kommer att ta avstamp i dessa tankar och undersöka hur relationen mellan expertis och politik ser ut i svensk klimatpolitik på nationell nivå för att skapa en större förståelse för hur klimatfrågan kan lösas. Mot bakgrund av att Sverige är det land i världen som anses vara mest influerat av diskursen kring ekologisk modernisering (Lidskog & Elander 2012) kommer analysen att fokusera på variationer inom denna diskurs. För att besvara forskningsfråga två som utgår från Bacchis (2009) WPR-ansats kommer jag enligt hennes rekommendation att använda mig av en form av diskursanalys.

1.1 Syfte och Frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att skapa en förståelse kring relationen mellan expertis och politik i utformningen av svensk klimatpolitik. Detta kommer att göras genom att jämföra Naturvårdverkets underlag till klimathandlingsplanen för 2023 med regeringens skrivelse *Regeringens klimathandlingsplan* (2023), vad gäller transportsektorns klimatpåverkan. För att genomföra undersökningen kommer jag

att använda mig av Carol Bacchis (2009) ”What’s the problem represented to be?” (WPR) som metod. Metoden tillåter att WPR-frågorna anpassas och väljs ut efter vad som är relevant att undersöka i den specifika forskningen (Bacchi 2009). Jag har valt att formulera följande forskningsfrågor med inspiration av Bacchis WPR-frågor.

1. Hur formuleras problemet kring transportsektorns klimatpåverkan i underlaget till klimathandlingsplanen respektive regeringens klimathandlingsplan?
2. Vilka antaganden kring ekologisk modernisering ligger till grund för problemrepresentationen av transportsektorns klimatpåverkan i underlaget till klimathandlingsplanen respektive regeringens klimathandlingsplan?

1.1.1 Avgränsningar

För att besvara frågeställningarna kommer uppsatsen fokus att ligga på vägtransportsektorn mot bakgrund av att det är sektorn med störst utsläppsökningar till följd av regeringens planerade och beslutade klimatpolitik. Anledningen till att övriga politikområden inte kommer att analyseras i denna uppsats beror dels på Klimatpolitiska rådets (2024) bedömning där regeringen inte presenterat kompletterande åtgärder för transportsektorns utsläppsökning inom andra sektorer. Vidare har avgränsningen att göra med uppsatsens begränsade antal tecken.

1.2 Tidigare forskning

Detta avsnitt kommer att inledas med att presentera hur synen på klimatförändringarna ser ut. Avsnittet kommer fortsätta med att ge en överblick av forskningsfältet kring relationen mellan vetenskap och expertis. I enlighet med uppsatsens fokus på miljöpolitik kommer jag börja med att exemplifiera relationen mellan expertis och politik inom miljöpolitiken med hjälp av ett utvalt verk. Vidare redovisas en studie som förklarar riskerna med expertstyre. Slutligen kommer en rapport kring expertkunskapens betydelse i kommunala beslutsprocesser att tas upp i avsnittet. Detta för att synliggöra existerande kunskap kring expertisens roll i svenska politiska beslutsprocesser.

Hotet mot klimatet

IPCC är FN:s klimatpanel (SMHI 2022) och står för Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2023). Deras uppgift är att sammanställa det vetenskapliga kunskapsläget om klimatförändringarna (Naturvårdsverket u.å). I rapporten från 2023 skriver IPCC (2023) att det tveklöst är människans agerande, främst i form av växthusgasutsläpp, som har orsakat den globala uppvärmningen. Konsekvenserna av den globala uppvärmningen innebär irreversibla skador och förluster på naturen

och de mänskliga systemen. Dessa negativa effekter har redan börjat visa sig. För att säkerställa en hållbar framtid får inte den globala uppvärmningen överstiga 2°C. Besluten och agerande som sker under detta årtionde kommer att påverka framtida generationer i flera århundraden framöver (IPCC 2023).

Klimatförnekande

Bilden av global uppvärmning som ett verkligt hot mot mänskligheten är det inte alla som tror på. Det finns de som totalt förnekar klimatförändringarna. Klimatförnekarrörelsen har sina rötter i konservativa tankesmedjor i främst USA. Förnekande av klimatförändringarna beskrivs i *A General Theory of Climate Denial* komma ifrån hotet som klimatförändringarna medför mot det moderna samhället. Vetenskapen kring klimatförändringarna riktar en generell kritik mot industriell makt, västerländsk modernitet och idealen för västerländska framsteg. Detta innebär att ett erkännande av klimatförändringarna och dess konsekvenser leder till en insikt om att det behövs kraftfulla åtgärder för att motverka klimatförändringarna. (Jacques 2012)

1.2.1 Expertstyre inom miljöpolitiken

Hajer (1996) lyfter relationen mellan expertis och policyskapande inom miljöpolitiken. Policyskapande är inte enbart ett sätt att hitta lösningar på redan formulerade problem. Det kräver att sociala fenomen definieras på ett sådant sätt att det går att finna lösningar till dem. Hajer (1996) beskriver det som att det är experterna som uppmanas till att definiera problemet och dess parametrar. Experterna avgör inom vilket område det går att finna lösningar, vilka institutionella åtaganden som måste respekteras och vilka sociala förhållanden som går att förändra och inte. (Hajer 1996).

1.2.2 Expertstyrets risker

I Ahlbäck Öbergs (2011) *Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati* förklaras relationen mellan kunskap och politik som komplicerad. Användandet av utvärderingar, revisioner och vetenskapliga undersökningar har blivit institutionaliserat i den offentliga förvaltningen. Huruvida detta är positivt eller inte råder det ingen enighet kring.

Ahlbäck Öberg (2011) lyfter två potentiella hot som kunskapsstyrningen kan innebära mot det demokratiska idealet *upplyst förståelse*. *Upplyst förståelse* innebär kort sagt att politiker bör ta beslut på grundval av relevant information samt egna värderingar. Förhållningssätten benämns som *kunskapsnonchalans* och *expertdelegation*. Dessa kan förstås som idealtyper då verkligheten inte nödvändigtvis reflekterar det ena eller det andra. Kunskapsnonchalans innebär att relevant information för en politisk fråga nonchaleras. Alternativt att politikerna

enbart efterfrågar viss kunskap eller använder kunskapen selektivt. I det fallet agerar expertkunskapen som ett redskap för legitimitetsskapande eller manipulation. Expertdelegation innebär ett motsatt hot. När resultatet från beslutsunderlaget okritiskt accepteras kontrolleras politiska beslut av kunskapsproducenterna i stället för av politikerna. Detta innebär en förflyttning av politiska diskussioner baserade på politiska värderingar, från öppna demokratiska arenor till konsulternas slutna kammare och utredningarnas kanslier (Ahlbäck Öberg 2011).

Det är eftersträvansvärt att navigera mellan dessa ytterligheter. Något som Ahlbäck Öberg (2011) benämner som den *deliberativa mittenpositionen*. En idealtyp som undviker total nonchalans och total expertdelegation. Där ses beslutsunderlaget som ett reforminstrument som presenterar förslag på förändringar. Ahlbäck Öberg (2011) poängterar att relationen mellan kunskap och politik inte enbart beror på politikernas förhållningssätt till expertkunskap. Även det aktuella kunskapsläget inom ett fält påverkar beslutsunderlagets tillförlitlighet. Finns det inte etablerad och beprövad kunskap inom ett område öppnar det upp för politisk partiskhet bland forskarna (Ahlbäck Öberg 2011).

1.2.3 Expertstyre i kommunal kontext

Rapporten *Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser* bygger vidare på Ahlbäck Öberg (2011) och introducerar tanken om att politiker bör ha ett *deliberativt, reflekterande förhållningssätt* till beslutsunderlaget som de använder i sitt beslutsfattande (Lundin & Öberg 2012). Innebörden av förhållningssättet är kort sagt att politikerna är beredda att byta ståndpunkt om det finns goda argument för det, men bör inte lyda blint under experternas förslag utan ska förstå, granska och överväga informationen noga (Lundin & Öberg 2012).

Rapporten undersöker hur expertkunskap integreras i den svenska politiska beslutsprocessen på kommunal nivå (Lundin & Öberg 2012). Resultatet i studien visar att expertkunskap värderas högre i frågor där det finns ett starkt medborgerligt intresse. I sådana frågor visar det sig även att politikerna gör ett noggrannare övervägande kring informationen i expertunderlaget. Detta gäller även vid politiska konflikter. Politikerna reflekterar mindre när intresset från medborgarna är svagt samt när det råder meningsskiljaktigheter mellan medborgarnas åsikter. Rapporten presenterar en möjlig slutsats kring att samma expertunderlag verkar användas olika beroende på politisk situation. Med det vill rapporten synliggöra att expertkunskap inte är ett neutralt redskap i "demokratins tjänst" (Lundin & Öberg 2012:16).

2. Teori

För att besvara forskningsfråga ett kommer jag att identifiera hur problemet kring transportsektorns klimatomställning representeras genom att analysera lösningsförslagen för att minska transportsektorns klimatpåverkan i respektive dokument. Lösningsförslagen i underlagsrapporten, och en del av lösningsförslagen i klimathandlingsplanen, handlar om åtgärder som bör tas. Det går att ställa sig kritisk till huruvida det är ett åtagande att säga att något bör göras och sedan inte utforma konkreta åtgärder för att uppnå de önskade förändringarna. Uppsatsen ämnar till att jämföra underlaget till klimathandlingsplanen med den faktiska klimathandlingsplanen kring den svenska klimatpolitiken i det utvalda materialet, vilket gör det befogat att även analysera de åtgärder som Naturvårdsverket (2023) och regeringen (2023) anses bör göras.

För att förklara begreppet ekologisk modernisering kommer jag att använda mig av Hajers (1996) definition. Redan år 1996 konstaterade Hajer (1996) i boken *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* att det finns en konsensus kring att miljökrisen existerar och måste lösas. Detta, då nya, ekologiska konsensus landade i tankarna om ett behov av en hållbar utveckling. Det började växa fram delade meningar kring vad hållbar utveckling faktiskt innebär.

Hajer (1996) introducerar tanken om att miljöpolitik bör analyseras utifrån miljödiskurser, till skillnad från tidigare analyser som haft fokus på vilka politiska intressen som står i vägen för ekologisk förändring. Miljödiskurserna skiljer sig signifikant åt och är till och med motsägelsefulla.

Sedan år 1970 har en diskurs kring ekologisk modernisering växt fram. Diskursen anlägger ett perspektiv på miljökrisen som ett problem som uppstått inom de moderna institutionerna i samhället. Lösningen på miljöproblemen ligger därmed inom samhällets institutionella arrangemang. Inom systemet är tanken att handlingar som förebygger föroreningar ska löna sig. (Hajer 1996)

Begreppet ekologisk modernisering och dess betydelse varierar beroende på var och hur det används (Christoff 1996). Beroende på begreppets förhållande till dess ekologiska och modernistiska referenser kan den ekologiska moderniseringen vara svag eller stark. Dryzek (2009) har utifrån Christoffs (1996) artikel identifierat vad som karaktäriserar en svag respektive stark ekologisk modernisering.

Den svaga ekologiska moderniseringen beskrivs enligt Dryzek (2009) på följande vis:

- Betoning på tekniska lösningar för att lösa miljöproblem;
- Policy skapandet är monopoliserat av vetenskaplig, ekonomisk och politisk elit;
- Ekologisk modernisering begränsas till privilegierade utvecklade nationer som använder diskursen för att konsolidera det egna ekonomiska övertaget. Detta distanserar nationerna ytterligare från de miserabla ekonomiska och ekologiska förutsättningarna som fattigare nationer har upplever. (Dryzek 2009)

Den starka ekologiska moderniseringen beskrivs av Dryzek (2009) på följande vis:

- Samhällets institutionella struktur och ekonomiska system övervägs genomgå omfattande förändringar för att bli mer lyhörda för ekologiska problem;
- Beslutsfattande sker öppet och demokratiskt, där möjligheterna för medborgardeltagande är maximalt. Det ska även ske autentisk och kompetent kommunikation kring miljöfrågor;
- Den internationella dimensionen av miljö och utveckling tas i beaktning. (Dryzek 2009)

I likhet med Christoffs (1996) sätt att urskilja diskurserna inom ekologisk modernisering pekar Dryzek (2009) ut Hajers (1996) identifierade tekno-korporativistiska (techno-corporatist) ekologiska modernisering samt reflexiva (reflexive) ekologiska modernisering.

Den tekno-korporativistiska diskursen söker en ledande struktur för genomförande av problem som formuleras i tekniska termer. Det som diskuteras inom de tekniska termerna berör delmål, utsläppstak och val av tekniska lösningar. Denna diskurs kan användas som ett sätt att retoriskt rädda en kapitalistisk ekonomi som möts av en ekologisk kris. Det ekonomiska systemet blir mer mottagligt för ekologiska aspekter genom att staten, företagskapitalismen och forskningen jobbar för att skapa denna förändring. (Hajer 1996)

Det reflexiva synsättet liknas vid den starka ekologiska moderniseringen (Dryzek 2009). Där anses politisk och ekonomisk utveckling utgå från kritisk självinsikt. Utveckling behöver ske, men behöver övervakas och kontrolleras av medborgarna (Hajer 1996). Inom denna diskurs bör experter och eliten behöva försvara sin politik, och kan inte avgöra vad som är det allmänna bästa.

Jag tolkar den svaga, tekno-korporativistiska diskursen som att marknaden ska lösa klimatomställningen, och att staten behöver ge marknaden optimala förutsättningar. Den starka, reflexiva diskursen tolkar jag som att staten måste korrigera marknadsmisslyckanden som orsakar miljöskada med hjälp av styrmedel

och annan statlig inblandning. Jag kommer att hänvisa till diskurserna som svag och stark ekologisk modernisering, och inrymmer samtliga ovan nämnda aspekter samt min egna tolkning när jag nämner diskusarna.

För att besvara forskningsfråga två kommer jag att kategorisera materialet utifrån dessa synsätt på ekologisk modernisering. Begreppen svag respektive stark ekologisk modernisering kommer att agera som ytterligheter, dikotomier. Materialet kommer att klassificeras genom att drag av den ena eller den andra diskursen kring ekologisk modernisering identifieras. När materialet är klassificerat enligt svag eller stark ekologisk modernisering kommer en diskussion kring dikotomin kunskapsnonchalans och expertdelegation att appliceras på resultatet.

3. Metod

3.1 What's the problem represented to be?

För att genomföra undersökningen har jag använt mig av Carol Bacchis (2009) "What's the problem represented to be?" (WPR) som metod. WPR-ansatsen har en socialkonstruktivistisk utgångspunkt (Bergström och Boreus 2018). Inom uppsatsens avsnitt för tidigare forskning presenteras Hajers (1996) synsätt på policyskapande inom miljöpolitiken som socialkonstruktivistisk. Det är utifrån dessa etablerade forskare som jag valde att analysera uppsatsen utifrån ett socialkonstruktivistiskt synsätt. Fördelen med att använda en analysmetod som delar utgångspunkt med den tidigare forskningen inom området är att möjligheten till att jämföra resultatet med det befintliga forskningsläget ökar.

WPR är ett verktyg som kan användas för att utläsa hur ett problem representeras i offentliga policydokument (Bacchi 2009). Bergström och Boreus (2018) beskriver WPR som en diskursanalytisk ansats influerad av Foucault. De menar att utgångspunkten i WPR-ansatsen är att det inte finns en självklar uppfattning om vad som är problematiskt i samhället, eller hur det problematiska ska åtgärdas. Sociala problem har alltså ingen entydig eller objektiv grund. De skilda uppfattningarna härstammar från olika diskurser, där WPR-ansatsen fungerar som ett verktyg för att synliggöra dessa uppfattningar. Ett problem blir begripligt utifrån olika förgivettagna utgångspunkter eller diskurser, och WPR-ansatsen har för avsikt att belysa vilka konkreta effekter dessa diskurser kan medföra (Bergström och Boreus 2018).

Analysverktyget bygger på sex frågor som kan appliceras på en policy problemrepresentation (Bacchi 2009). Direktöversättningen av frågorna är följande:

- 1: Vad är problemet (t.ex. "ojämlikhet mellan könen", "droganvändning/missbruk", "ekonomisk utveckling", "global uppvärmning", "fetma hos barn", "oregelbunden migration" etc.) som representeras i en specifik politik eller politik ?
- 2: Vilka djupt rotade antaganden eller antaganden (konceptuella logiker) ligger till grund för denna representation av "problemet" (problemrepresentationen)?

- 3: Hur har denna representation av "problemet" kommit till?
- 4: Vad lämnas oproblematiskt i denna problemrepresentation? Var är tystnaderna? Kan "problemet" konceptualiseras annorlunda?
- 5: Vilka effekter (diskursiv, subjektivering, levd) produceras av denna representation av "problemet"?
- 6: Hur och var har denna representation av "problemet" producerats, spridits och försvarats? Hur har det varit och/eller hur kan det störas och bytas ut? (Bacchi 2009:2)

Frågorna jag tagit inspiration av är WPR-fråga ett och två. Bacchi (2009) skriver att fråga ett är till för att undersöka hur problemet representeras med hjälp av att titta på vilken lösning en policy presenterar. Vad en policy formulerar för lösning på ett problem synliggör vad som behöver lösas, och därmed vad som anses vara problemet. Genom att titta på hur en policy formulerar en lösning kan därmed problemrepresentationen synliggöras. Bacchi (2009) exemplifierar frågan genom att beskriva en hypotetisk situation där ett gymnasium vill minska sina vattenavgifter. För att åstadkomma detta inför skolan en timer på duscharna. Lösningen i policyn blir därmed vatten-timers vilket innebär att problemet bakom vattenavgifterna är överflödigt duschande, vilket indikerar på lyxkonsumtion.

Till fråga två skriver Bacchi (2009) att "antaganden" syftar till tidigare kunskap som tas för givet, både epistemologiska och ontologiska sådana. Analysen av antaganden synliggör den konceptuella logiken, mönstret eller typen av problematisering som ligger bakom problemrepresentationen. Denna analys förklarar vad som möjliggör för ett visst tankesätt. Analysen letar efter kulturella värderingar och världsuppfattningar. Syftet är inte att skapa idealtyper, utan att identifiera vilka underliggande premisser som finns. Bacchi (2009) skriver att diskursanalys kan användas för att synliggöra dessa underliggande premisser. Genom att identifiera dikotomier, nyckelbegrepp och sociala kategorier får vi hjälpmedel till att utföra analysen och synliggöra dessa premisser.

3.2 Analysmetod

För att samla in min evidens har jag valt att göra en jämförande textanalys. Syftet med att göra en jämförande analys i uppsatsen är att skapa förståelse för relationen mellan expertis och politik inom den svenska klimatpolitiken. För att kunna säga någonting om läget kring ett visst område eller fråga behövs en jämförelsepunkt, där vad man jämför med tenderar att påverka slutsatsen (Esaiasson et al. 2012). Jämförelsepunkten för analysen är det teoretiska ramverket som presenteras i avsnitt 2. *Teori*. Teorin agerar som ett verktyg för att skapa en ram som förtydligar vad skribenten ska leta efter och var.

Inledningsvis började analysen med att jag läste igenom respektive dokument och identifierade vilka lösningsområden som dokumenten berörde. Lösningsområdena har jag skrivit ut i form av underrubriker. Vidare identifierade jag vilka lösningsförslag som presenterades i underlaget till klimathandlingsplanen respektive klimathandlingsplanen. Utifrån lösningsförslagen utläste jag vilka problemformuleringar som formulerades i respektive dokument. Detta gjordes för att besvara uppsatsens första forskningsfråga som är baserad på Bacchis första WPR-fråga.

För att besvara uppsatsens andra forskningsfråga, som är inspirerad av Bacchis andra WPR-fråga, använde jag mig av det analytiska ramverket. Jag kategoriserade de identifierade problemformuleringarna utifrån svag eller stark ekologisk modernisering.

Avslutningsvis jämförde jag de likheter och skillnader jag identifierat i dokumenten. Jag började med att jämföra de lösningsområden från dokumenten som liknade varandra. Därefter jämfördes de lösningsområdena från dokumenten som inte liknade varandra.

3.3 Material

Det finns ett flertal fördelar med att använda dokument som material. Först och främst blir en stor mängd information tillgänglig utan att tid behöver läggas på att samla in materialet (Matthews & Ross 2010). Detta frigör mer tid åt att skapa uppsatsens innehåll. Hur empirin samlas in baseras ofta på tidsramen och vilka praktiska förutsättningar som finns vid genomförandet (Dannefjord 1999).

En ytterligare poäng som Matthews och Ross (2010) gör är att dokument är socialt konstruerade. Detta innebär att man kan utläsa mer än enbart den skrivna texten. Den sociala konstruktionen är central i min uppsats vilket gör det relevant att använda dokument. Genom WPR-ansatsen kommer uppsatsen att kunna utläsa problemformuleringar och antaganden som inte skrivs ut ordagrant i dokumenten.

Dokument är även statiska (Matthews & Ross 2012). De förändras inte med tiden vilket är en fördel då uppsatsen ska undersöka hur underlaget till klimathandlingsplanen stämmer överens med den färdiga klimathandlingsplanen. Forskningsproblemet är uppbyggt runt kritiken som regeringens egen expertmyndighet Klimatpolitiska rådet (2024) har riktat mot deras klimatpolitik. Kritiken i Klimatpolitiska rådets rapport är också statisk och kvarstår, även om politiken i efterhand skulle förändras. Detta menar jag stärker relevansen av att använda statiska dokument som material.

Det hade varit möjligt att använda intervjumaterial för att besvara frågeställningen i stället för att analysera två skriftliga dokument. Kvale och Brinkmann (2009) skriver att intervjumaterial kan användas för att göra språkliga analyser och sedan undersöka vilka politiska idéer som ligger bakom det som sägs.

Semistrukturerade intervjuer används främst för att samla in kvalitativa data kring personers upplevelser, beteenden och förståelser för att sedan förstå hur och varför de ser på världen på det sättet. Intervjupersonerna hade förslagsvis kunnat vara partiledarna för regeringspartierna och deras samarbetsparti Sverigedemokraterna (Regeringskansliet 2022). Intervjupersonen som hade fått representera Naturvårdsverket hade kunnat vara deras generaldirektör. Intervjuer har inte använts i huvudsak på grund av den smala tidsramen för arbetet samt den begränsade möjligheten att genomföra intervjuer med de önskade intervjupersonerna.

3.3.1 Underlaget till regeringens klimatpolitiska handlingsplan

I avsnitt 1. *Ärendet och dess beredning* ur dokumentet *Regeringens klimathandlingsplan* återfinns 6 skriftliga beslutsunderlag som berör transportsektorns växthusgasutsläpp (Regeringen 2023). Materialet som jag inorporerat i min analys är Naturvårdsverkets (2023) underlagsrapport från 2023. Naturvårdsverket (2023) har ett löpande uppdrag att ta fram underlag till regeringens kommande klimatpolitiska handlingsplan. Vid framställningen av underlaget till den nuvarande regeringens klimathandlingsplan har myndigheterna Boverket, Energimyndigheten, Trafikverket, Trafikanalys, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Konjunkturinstitutet och Transportstyrelsen bidragit med information och synpunkter. Det beskrivs i underlaget att "Rapporten innehåller både beslutade, planerade och av regeringen aviserade styrmedel samt en sammanställning av ytterligare förslag på styrmedel och åtgärder som ett underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan" (Naturvårdsverket 2023:33). I och med att rapporten innehåller samlad information från ett flertal myndigheter kring transportsektorns klimatomställning har jag funnit dokumentet relevant att använda för att representera underlaget till klimathandlingsplanen.

I mars 2021 fick Trafikanalys i uppdrag av den föregående regeringen att ta fram underlag till den kommande klimathandlingsplanen (Trafikanalys 2022), med andra ord till klimathandlingsplanen för 2024. Underlaget kom på beställning av den tidigare regeringen, vilket kan ifrågasätta underlagets relevans till den nuvarande regeringens politik. Läser vi dock uppdragets instruktion finns det ett tydligt fokus på att utreda hur styrmedel inom transportsektorn kan bidra till minskade växthusgasutsläpp. Trafikanalys (2022) underlagsrapport är betydligt längre och mer omfattande än Naturvårdsverket (2023) rapport, vilket jag ser som en nackdel i denna analys som är begränsad av ett mindre ordantal. Jag hade kunnat göra en liknande avgränsning av Trafikanalys (2022) underlagsrapport som jag gjort av Naturvårdsverkets (2023). Jag har dock prioriterat Naturvårdsverkets (2023) dokument i första hand. Trafikanalys (2022) underlag hade varit relevant att analysera, men uppsatsen utrymme har begränsat till att analysera flera underlag.

Trafikanalys har bidragit till Naturvårdverkets (2023) underlagsrapport, vilket betyder att en del av myndighetens synpunkter inkorporeras implicit.

För att besvara uppsatsens första och andra forskningsfråga kommer analysen att avgränsas till kapitel 7.1 som explicit berör hur transporter och arbetsmaskiner kan bidra till att klimatmålen nås. Dokumentens inledande sammanfattning kommer också att analyseras för att skapa en övergripande förståelse kring Naturvårdsverkets syn på klimatomställningen.

3.3.2 Regeringens klimatpolitiska handlingsplan

För att analysera den planerade och beslutade klimatpolitiken kring transportsektorns utsläpp kommer jag att använda mig av regeringens klimatpolitiska handlingsplan från 2023. Klimathandlingsplanen är den officiella planen för hur regeringen anser att Sveriges klimatmål ska kunna nås (Regeringskansliet 2023a) där beslutade och planerade åtgärder redovisas (Regeringskansliet 2023b). I och med att jag är intresserad av att undersöka regeringens klimatstrategi anser jag det rimligt att basera min analys på det officiella dokumentet där strategin presenteras. Jag har valt att avgränsa min analys till enbart det officiella dokumentet för att det är gemensamt publicerat av regeringspartierna vilket underlättar analysen av regeringens klimatstrategi (Regeringskansliet 2023b).

Avsnitten från klimathandlingsplanen som kommer att analyseras i uppsatsen är kapitel 2. *Klimatpolitiken som motor i en växande ekonomi* och delar av kapitel 9. *Transporter*. Kapitel 2 kommer att analyseras för att skapa en övergripande förståelse kring regeringens syn på klimatomställningen. I kapitel 9 kommer jag att analysera inledningen till kapitlet samt kapitel 9.1 *Övergripande styrning för en fossilfri transportsektor* och 9.4 *Ökad transporteffektivitet*. Avsnitt 9.1 kommer att analyseras för att skapa en övergripande uppfattning kring hur regeringen presenterar problematiken kring transportsektorns roll i klimatfrågan.

Avsnitt 9.2 *Elektrifiering av fordonsflottan* och 9.3 *Laddinfrastruktur för vägtransporter* kommer inte att analyseras ytterligare då det är tydligt att dessa kapitel fokuserar på elektrifiering och möjliggörande för elektrifiering, vilket inte kommer att ge något ytterligare till analysen än det som inledande kapitlet synliggör. Avsnitt 9.4 *Ökad transporteffektivitet* är relevant att analysera för att undersöka vad regeringen applicerar för innebörd på begreppet och åtgärderna inom området. Avsnitt 9.5 *Fossilfritt flyg* samt 9.6 *fossilfri sjöfart* kommer inte heller att analyseras då uppsatsen är avgränsad till vägtransporter.

I s underlagsrapport är kapitlet för arbetsmaskiner inkluderat i kapitlet för transporter (Naturvårdsverket 2023). Regeringens klimathandlingsplan har ett separat avsnitt för arbetsmaskiner (Regeringen 2023). Detta avsnitt kommer inte att analyseras då uppsatsens utrymme är begränsat.

3.4 Metoddiskussion

Det som gör metoden valid är att den hjälper till att besvara uppsatsens forskningsfrågor (Bergström & Boreus 2012). Genom att analysera ett dokument som representerar en expertmyndighets underlag och sedan jämföra det med utformningen av politiken kring samma politikområde kan både problemrepresentationen och dess antaganden kring ekologisk modernisering utläsas.

Bergström & Boreus (2012) poängterar att teoretiska föreställningar också avgör huruvida uppsatsen är valid. Återigen är utgångspunkten att forskningsfrågan ska kunna besvaras utifrån hur ett material analyseras. Då den svenska miljöpolitiken är präglad av ekologisk modernisering (Lidskog & Elander 2012) är det rimligt att undersöka vilken typ av ekologisk modernisering som respektive dokument har mer eller mindre drag av. Detta för att skapa en jämförelseram mellan dokumenten. När dokumenten klassificeras utifrån svag eller stark ekologisk modernisering kan forskningsfrågan kring vilka antaganden som dokumenten vilar på besvaras. Detta innebär en validitet utifrån de teoretiska föreställningarna som appliceras på uppsatsen.

I och med att uppsatsen har en konstruktivistisk utgångspunkt, där jag som författare är med och konstruerar det jag studerar, spelar min förförståelse in i vilka svar frågorna får (Bergström & Boreus 2012). Detta kan påverka uppsatsen validitet. Genom att vara påläst inom sin egen vetenskapskultur ökar möjligheten till god validitet (Bergström & Boreus 2012). Dokumenten berör i stort omfattning olika former av ekonomiska incitament och styrmedel vilket är områden som jag studerat tidigare. Detta indikerar på ökade förutsättningar för mig att genomföra uppsatsen med god validitet.

För att uppnå en god reliabilitet i kvalitativa studier krävs en noggrannhet där eventuella felkällor minimeras (Bergström & Boreus 2012). Det krävs att texten läses noggrant och tolkas utifrån en vald tolkningsstrategi. Min tolkningsstrategi har varit att använda mig av uppsatsens teoretiska ramverk. Dimensionerna av ekologisk modernisering har gett mig en ram där det blivit tydligt vilken information jag ska plocka ut ur dokumenten. Frågeställningarna baserade på WPR-ansatsen har skapat en ram för hur jag kunnat utläsa den sociala konstruktionen av politiska åtgärder som formuleras i offentliga dokument. Analysen och diskussionen har varit transparent med vad som är mina egna antaganden och tolkningar, vilket bidrar till en god reliabilitet.

En kvalitativ studies generaliserbarhet handlar om att resultatet ska kunna säga något om en liknande kontext (Skolforskningsinstitutet 2020). I den här uppsatsen kan studiet kring hur transportsektorns klimatomställning framställs i ett underlagsdokument och i en klimathandlingsplan generaliseras till att belysa hur relationen mellan expertis och politik ser ut inom den svenska klimatpolitiken i stort. Det kan vara svårt att säga vilka viktiga likheter och skillnader som finns

mellan vägtransportsektorn och andra delar av den svenska klimatpolitiken, vilket är en aspekt som inte garanterar att det går att generalisera resultatet (Skolforskningsinstitutet 2020). Jag vill dock argumentera för att undersökningen av relationen mellan expertis och politik inom svensk klimatpolitik kan representeras av transportsektorns klimatpolitik.

4. Analys

4.1 Regeringens klimathandlingsplan

4.1.1 Hur formuleras problemet kring transportsektorns klimatomställning i regeringens klimathandlingsplan?

Marknaden som lösning

I kapitel 2. *Klimatpolitiken som en motor i en växande ekonomi* återfinns följande formulering (Regeringens 2023).

Klimatfrågan kan bara lösas i en ekonomi som växer och präglas av ökad konkurrenskraft, tillväxt, stärkt beredskap och resiliens. Svenska företag har varit tidigt ute och har hittat möjligheter att dra nytta av den förändring som sker globalt. En ambitiös, långsiktig och effektiv klimatpolitik innebär därmed en möjlighet för det svenska näringslivet att ta marknadsandelar och komma in på helt nya marknader med sina fossilfria produkter, tjänster och tekniska lösningar. (Regeringen 2023:10)

Lösningen för klimatomställningen framkommer här som ökad tillväxt. Detta blir extra tydligt i formuleringen ”Klimatomställningen förutsätter tillväxt, men den driver också tillväxt” (Regeringen 2023:10). Detta representerar ett problem kring begränsad tillväxt. Det blir utifrån detta rimligt att regeringen beslutat att sänka reduktionsplikten för vägtransporter (Regeringen 2023) i syfte att underlätta för hushållen i den pågående lågkonjunkturen. Om tillväxt är det som driver utvecklingen, kan inte hushållen hantera höga drivmedelskostnader utan att det innebär sänkta möjligheter för klimatomställningen.

Övergripande strategi – Elektrifiering

Problemformuleringen som återfinns i *Regeringens klimathandlingsplan* kring transportsektorns klimatpåverkan handlar främst om en strukturomvandling av fordonsflottan. Elektrifieringen av transportsektorn och industrin uttrycks vara ”den enskilt viktigaste åtgärden för att vi ska kunna minska våra utsläpp nationellt” (Regeringen 2023:10). Utöver elektrifieringen skriver regeringen att de nationella utsläppen av växthusgaser ska minska ”genom ökad användning av fossilfria

drivmedel och ökad transporteffektivitet” (Regeringen 2023:139). Det övergripande problemet som formuleras handlar om utsläppen av växthusgaser. Den övergripande strategin kring att transportsektorn ska elektrifieras och att det är den viktigaste åtgärden för att uppnå en nationell utsläppsminskning visar på ett problem kring att transportsektorn inte drivs av el som energikälla.

Fossilfria drivmedel

Regeringen (2023) formulerar vägen till netto noll utsläpp av växthusgaser i transportsektorn på följande vis.

Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter behöver vara i princip noll senast 2045 för att Sverige ska kunna nå det långsiktiga klimatmålet. Det bör i huvudsak ske genom en elektrifiering av transportsektorn, men även genom ökad användning av fossilfria drivmedel och ökad transporteffektivitet. (Regeringen 2023:139)

Det finns ingen åtgärd i klimathandlingsplanen som syftar till att öka andelen fossilfria drivmedel (Regeringen 2023). Utifrån formuleringen ovan kan det dock utläsas ett problem kring bristen på fossilfria drivmedel.

Problem utanför landets gränser

Det uppkommer ytterligare förslag på vad som bör göras i dokumentet. Regeringen (2023) skriver att exporten av svenska produkter bör öka och att Sverige bör ta en aktiv roll i det internationella klimatsamarbetet.

Sverige ligger relativt långt fram i transportsektorns omställning jämfört med övriga länder i världen. Svenska tillverkare av både fossilfria drivmedel samt fordon, fartyg och flygplan ligger också långt fram i omställningen. Genom att stärka och utveckla det internationella samarbetet på transportområdet kan Sveriges framstående position på området befästas och bidra till att påskynda transportsektorn omställning globalt. (Regeringen 2023:141)

Vad detta säger är att andra länder inte har produkter som tar hänsyn till miljön lika bra som Sveriges produkter gör. Problemet är alltså inte de svenska produkterna, utan de produkter som produceras utanför landets gränser.

För att påskynda det globala arbetet bör Sverige fortsatt verka inom internationella klimatsamarbeten på transportområdet. Internationellt finns flera initiativ där t.ex. länder, ibland tillsammans med näringsliv och civilsamhälle, kraftsamlar gemensamt kring nyckelfrågor på transportområdet. Dessa internationella samarbeten kompletterar arbete som sker i FN-organen där globala regelverk beslutas. Sverige ingår redan i flera initiativ för att påskynda omställningen i riktning mot i princip nollutsläpp inom alla trafikslag. Regeringen anser att Sverige bör ta en aktiv roll i dessa, och eventuellt även i nya samarbeten, för att ställa om transportsektorn till i princip nollutsläpp och skapa en efterfrågan för svenska exportföretag. (Regeringen 2023:141)

Utifrån citatet ovan gällande Sveriges roll i det internationella klimatsamarbetet kan initiativen ses som fokusområden, vilket kan utläsas som förslag på lösningar. Detta synliggör, i enlighet med det tidigare stycket, ett problem som existerar utanför landets gränser.

Organisatoriskt problem

Ett av problemen som formuleras inom landets gränser gäller regeringens bedömning kring att samordningen mellan myndigheterna som har ansvar över olika områden som berör transportsektorns klimatomställning behöver stärkas (Regeringen 2023). Detta bör ske genom att en myndighet får ansvar över att stärka samordningen av transportsektorns klimatomställning (Regeringen 2023). Detta indikerar på ett organisatoriskt problem inom det svenska myndighetssystemet.

Ökad transporteffektivitet

Regeringen definierar transporteffektivitet enligt följande citat:

En ökad transporteffektivitet innebär att tillgängligheten för personer och gods i hela landet åstadkoms utan fler färdade fordonskilometer (trafikarbete), med beaktande av de transportpolitiska principerna. Ökad transporteffektivitet uppnås på flera sätt, exempelvis genom längre och tyngre fordon, ökad fyllnadsgrad, ruttoptimering, samordnade gods-transporter, godstransportupplägg som nyttjar fler transportsätt (ökad intermodalitet), digitalisering, men också genom transporteffektiv fysisk planering som kortar avstånden och som därmed skapar förutsättningar för människor och näringsliv att tillgodose transportbehov och tillgänglighet med ett mindre trafikarbete. På så sätt kan de transporter som utförs bli så effektiva som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga i hela landet. Med en effektivare användning av fordon, infrastruktur och drivmedel kan klimatmålen även nås till lägre samhällsekonomisk kostnad. (Regeringen 2023:160-161)

Jag tolkar begreppet transporteffektivitet utifrån citatet ovan som ett system där människor och gods i hela landet ska kunna transporteras utan att öka antalet fordonskilometer. Detta ska ske genom att använda färre fordon i omlopp och att korta avstånden som fordonen behöver färdas (Regeringen 2023). Lösningarna som exemplifieras innebär inte en förändring i transportmönstret som privatpersoner och företag har, utan fokuserar på att hitta nya sätt att bedriva transporter. Problemet är inte transporterna i sig, utan att de inte är nog optimala.

En ytterligare lösning för att uppnå transporteffektivitet handlar om att statligt medfinansiera steg 1- och 2-åtgärder enligt fyrstegsprincipen som är etablerad sedan länge i transportpolitiken (Regeringen 2023). Steg 1- och 2 åtgärder beskrivs enligt följande:

Det första steget handlar om att överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. Exempel på åtgärder: lokaliseringar, markanvändning, skatter, avgifter, parkerings- avgifter, subventioner, samverkan, resfria möten, hastighetsgränser, samordnad godsdistribution, information, marknadsföring, resplaner och program och så

vidare. Det andra steget innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen. Exempel på åtgärder är omfördelning av ytor, busskörfält, signalprioritering, ITS-lösningar, samordnad tågplan, ökad turtäthet, logistiklösningar och reseplanerare. (Regeringen 2023:163)

Första steget berör åtgärder som kan påverka valet av transportsätt och behovet av transporter (Regeringen 2023). Genom att formulera lösningar på hur valet av transportsätt kan påverkas från vad jag tolkar som ineffektiva resor till övriga transportsätt eller uteblivna resor påvisas ett problem kring just ineffektiva resor. Med ineffektiva resor menar jag resor och godstransporter som inte är samordnade, sker i för hög hastighet eller är överflödiga utifrån de exempel på åtgärder som listas i citatet ovan (Regeringen 2023). Detta indikerar på ett problem kring lyxkonsumtion av resor.

Problemet som kan utläsas utifrån lösningsförslag under steg 2 är att den befintliga infrastrukturen inte nyttjas effektivt.

De tre sista avsnitten i kapitlet kring ökad transporteffektivitet berör effektiviserandet av godstransporter. Där finner vi avsnitten 9.4.3 *Ett avståndsbaserat system för tunga godstransporter på väg*, 9.4.4 *Investeringsstöd för överflyttning av godstransporter till järnväg och sjöfart* och 9.4.6 *Effektivare järnvägstransporter*. I dessa åtgärder återfinns ett fokus på godstransporter och hur dessa kan effektiviseras. Detta representerar ett problem kring ineffektiva godstransporter som en orsak till att transportsektorn inte har optimal transporteffektivitet.

4.1.2 Vilka antaganden kring ekologisk modernisering vilar problemrepresentationen på?

Marknaden som lösning

Problemet kring begränsad tillväxt visar på drag av svag ekologisk modernisering. Det är marknaden som får ansvaret att lösa klimatomställningen, och det är regeringens uppgift att skapa förutsättningar för tillväxten att ta fart.

Övergripande strategi – Elektrifiering

Ur det övergripande problemet kring transportsektorns klimatomställning som utsläpp av växthusgaser utläser jag drag av svag ekologisk modernisering. Problemet formuleras i tekniska termer där olika val av tekniska lösningar, i huvudsak elektrifiering och fossilfria drivmedel, används för att åstadkomma denna utsläppsminskning.

Fossilfria drivmedel

Regeringen (2023) anser att det bör ske ett skifte mot fossilfria drivmedel men uppger inte några konkreta åtgärder för att stimulera detta skifte. Detta kan förklaras

med hjälp av den svaga ekologiska moderniseringen, eller det som Hajer (1996) benämner som tekno-korporativistisk ekologisk modernisering. Regeringen kan i detta fall beskriva det som bör göras i retoriskt syfte, vilket är ett typiskt drag för svag ekologisk modernisering.

Problem utanför landets gränser

Både förslagen kring att öka exporten av svenska produkter och att Sverige bör ta en aktiv roll i internationell kraftsamling mot ”nyckelfrågor på transportområdet” (Regeringen 2023:141) indikerar på ett problem utanför landets gränser. Det går att utläsa drag av stark ekologisk modernisering i och med att den internationella dimensionen av klimatomställningen tas med.

Däremot synliggörs det även att omställningen kommer att gynna svensk konkurrenskraft. Sveriges påskyndande av omställningen internationellt motiveras dels av transportsektorn väg mot nollutsläpp, dels av en ökad efterfrågan på svenska produkter. Diskursen som synliggörs i motiveringen är ett konsoliderande av Sveriges egna ekonomiska övertag över mindre utvecklade nationer (Dryzek 2009), vilket är ett utmärkande drag för svag ekologisk modernisering. Därmed anser jag att antagandet som görs av regeringen är baserat på svag ekologisk modernisering.

Organisatoriska problem

Viljan att förändra organiseringen av myndigheternas ansvarsområden gällande transportsektorns klimatomställning tyder på en vilja av institutionell förändring. Denna vilja har drag av stark ekologisk modernisering.

Ökad transporteffektivitet

Utifrån regeringens definition av transporteffektivitet antas att åtgärderna ska ske inom det etablerade systemet kring hur transporter sker. Åtgärderna kretsar kring att skapa incitament till att transporterna ska ske med färre färdade fordonskilometer, vilket kan förstås som mer miljövänligt. Det antyder att systemet bör visa hänsyn till de ekologiska effekterna av transporter. Detta indikerar på en svag ekologisk modernisering.

Problemen som representeras i förslaget till statlig medfinansiering av steg 1- och 2-åtgärder gäller lyxkonsumtion av resor och ineffektivt nyttjande av befintlig infrastruktur. Förslaget om att röra sig från lyxkonsumtionen av transporter visar på en vilja till strukturell förändring, vilket visar drag av stark ekologisk modernisering. Förslaget gällande mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur fokuserar på att hitta nya vägar för att kunna transportera med hänsyn till ekologiska aspekter. Detta visar på svag ekologisk modernisering. Förslaget kring ökad effektivitet av godstransporter indikerar på samma problem och samma diskurs som förslaget ovan.

4.2 Naturvårdsverkets underlagsrapport

4.2.1 Hur formuleras problemet kring transportsektorns klimatomställning i underlaget till klimathandlingsplanen?

Korrigerande av marknadsmisslyckanden som lösning

I underlagsrapportens sammanfattning presenteras underrubriken *Utsläppsmålen sätter fokus på möjliggörande av omställningen*. Där återfinns följande citat.

Vid sidan av det som traditionellt brukar betecknas som klimatstyrmedel, som skapar incitament för åtgärder som sänker utsläppen eller ökar upptagen av växthusgaser, behöver också andra förutsättningar, som möjliggör klimatomställningen, komma på plats. Klimatstyrmedlen liksom de möjliggörande åtgärderna behöver genomföras inom en rad centrala politikområden, i processer och strategier som behöver ta hänsyn till flera parallella samhällsmål samtidigt. (Naturvårdsverket 2023:13-14)

Detta indikerar problem kring för svaga styrmedel och en brist på förutsättningar. Jag gör tolkningen att detta representera ett marknadsmisslyckande där styrmedlen behöver korrigera dessa misslyckanden.

Övergripande strategi –Effektivisering

Kapitel 7.1 *Transporter och arbetsmaskiner* i Naturvårdsverkets (2023) underlagsrapport inleds med att beskriva hur transportsektorn behöver minska sina utsläpp av växthusgaser. Kapitlets fokus är att presentera förslag på styrmedelsförändringar som kan bidra till att utsläppsminskningen uppnås. Styrmedlen ska agera för att överbygga hinder som klimatomställningen står inför. Det presenteras inga konkreta styrmedelsförslag i inledningen till avsnittet. Däremot formuleras tre åtgärdsområden där växthusgasutsläppen har möjlighet att minska:

- transporteffektivt samhälle,
- energieffektiva fordon och farkoster samt
- hållbara fossilmåla drivmedel. (Naturvårdsverket 2023:156)

Utifrån dessa åtgärdsområden kan vi utläsa en problemrepresentation gällande ett inte nog transporteffektivt samhälle, energiineffektiva fordon och farkoster samt ohållbara fossila drivmedel. Detta representerar ett övergripande problem kring växthusgasutsläpp.

Vidare formuleras följande:

På ett övergripande plan kan konstateras att åtgärder som leder till en ökad material- och energieffektivitet och en minskad markanvändning, har störst potential att även bidra till att

minska den negativa påverkan på en rad andra hållbarhetsmål, i och utanför landets gränser. (Naturvårdsverket 2023:157)

Naturvårdsverket vidareutvecklar detta resonemang genom att skriva att samhällsutvecklingen i Sverige är beroende av fossila drivmedel och transporter med hög material- och energiförbrukning, för både människor och företag. Detta beroende är det som behöver ställas om. Naturvårdsverket skriver ”Omställningen är något som i grunden innebär en effektivisering av samhällets resurser” (Naturvårdsverket 2023:157). Dessa två citat menar jag antyder ett problem kring resursineffektivitet samt att den övergripande strategin för att genomföra en klimatomställning av transportsektorn handlar om resurseffektivitet.

Sammanfattningsvis synliggörs två övergripande problem i denna formulering; växthusgasutsläpp samt ineffektivt nyttjande av samhällets resurser. Den övergripande strategin fokuserar dock på resurseffektivitet.

Anpassning av svenska styrmedel

Förslaget som presenteras i avsnittet för generella styrmedel handlar om att tillsätta en utredning kring hur styrmedlen reduktionsplikt, drivmedelsskatt, fordonsskatt och avståndsbaserade vägskatt kan utvecklas och anpassas efter EU:s kommande handelssystem för transporter och bostäder.

För att det ska vara möjligt att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030, målen för den icke-handlande sektorn samma år och för att nollutsläpp från både transporter och arbetsmaskiner ska kunna nås före 2045 behöver styrmedel som kan säkerställa en sådan utveckling finnas på plats och successivt skärpas. Med detta avses styrmedel som kan sluta det gap som uppstår om insatserna för ett transporteffektivt samhälle och en ökad elektrifiering inte hinner få genomslag tillräckligt snabbt. (Naturvårdsverket 2023:160)

Detta visar på att Naturvårdsverket inte ser styrmedlen som en optimal lösning, utan mer som en kompletterande åtgärd. Förslaget på en utredning indikerar att de svenska styrmedlen inte är anpassade efter kommande förändringar inom EU som påverkar de nationella styrmedlens utformning. Förslaget anger de ovan nämnda styrmedlen som nödvändiga för att Sverige ska kunna nå sina klimatmål. Detta visar på att det politiska-ekonomiska systemet är i konstant förändring och att Sverige behöver jobba aktivt för att anpassa sig till överordnade regleringar. Behovet av en utredning visar på en kunskapsbrist kring hur EU:s handelssystem kommer att samverka med de svenska styrmedlen. Problemet för den svenska transportsektorns klimatomställning framställs här som ett problem kring kunskapsbrist.

Styrmedel och villkor för hållbara fossilfria drivmedel

I avsnitt 7.1.2 *Hållbara fossilfria drivmedel och elektrobränslen – Infrastruktur, produktion och reduktionsplikt* presenteras en rad förslag på styrmedel som ska bidra till att uppnå ”långsiktigt stabila villkor och styrmedel på området”

(Naturvårdsverket 2023:167). Sammantaget kan detta tolkas som ett lösningsförslag där styrmedel behöver användas och stärkas för att säkerställa långsiktiga stabila villkor. Detta indikerar på ett problem kring för instabila villkor på lång sikt och för svaga styrmedel kring hållbara fossilfria drivmedel och elektrobränslen.

Energieffektivitet

I naturvårdverkets bedömning kring varför det krävs energieffektivare fordon, farkoster och arbetsmasker skriver de:

För att de fossila drivmedlen ska kunna fasas ut på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt från hela transportsektorn behöver vägtransportsektorn elektrifieras så långt möjligt, transporterna effektiviseras och hållbara fossilfria gasformiga och flytande drivmedel användas i kvarvarande förbränningsmotorer och i applikationer som kan vara svåra att elektrifiera. (Naturvårdsverket 2023:174)

Energieffektivitet innebär med andra ord att vägtransportsektorn ska elektrifieras, fossilfria drivmedel ska användas vid behov och transporterna ska effektiviseras. I och med att lösningsförslagen som återfinns under detta avsnitt avser styrmedel som ämnar att skapa incitament till en strukturomvandling inom transportsektorn till eldrivna fordon indikeras elektrifiering som den huvudsakliga åtgärden för att uppnå energieffektivitet. Problemet för att uppnå energieffektivitet är därmed bristen på eldrivna fordon.

Transporteffektivitet samhälle

De styrmedel som behandlats i de tidigare delarna av kapitlet menar Naturvårdsverket skapar förutsättningar för åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle.

Utvecklingen mot ett transporteffektivt samhälle handlar bland annat om att uppnå en transporteffektiv samhällsplanering, tillgång till effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, samordnade godstransporter, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon, ökad fyllnadsgrad, ruttoptimering och innovativa lokala samt regionala transport- och mobilitetslösningar. (Naturvårdsverket 2023:183)

Detta avsnitt ska innehålla förslag som riktar sig mot hur samhällsplaneringen ska bidra till ett transporteffektivt samhälle. I förslagen kan förbättrade förutsättningar för distansarbete, kollektivtrafik i bostadsområden under uppbyggnad samt för dialog och stöd mellan stat, regioner och kommuner utläsas.

I likhet klimathandlingsplanen lyfter Naturvårdverkets rapport förslaget om statlig medfinansiering av steg 1- och 2 åtgärder. Även sänkt hastighet i tätbyggda områden och införandet av ett färdsmidelsneutralt reseavdrag föreslås. Motivet till det färdsmidelsneutrala reseavdraget lyder enligt följande:

Med ett färdmedelsneutralt reseavdrag som baseras på avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen, oberoende av färdmedel, skulle utsläppen av växthusgaser minska. Den fördel som nuvarande system ger för bilresande framför kollektivtrafik skulle därmed försvinna. Förändringen verkar i riktning mot ett mer transporteffektivt samhälle med mer samåkande, kollektivtrafikresor och cykelpendling. Förmånsbilar och tjänstebilar som drivs med elektricitet bör inte heller missgynnas jämfört med om de drivs med bensin eller diesel i ett färdmedelsneutralt system. (Naturvårdsverket 2023:180)

I dessa lösningsförslag kan den övergripande lösningen för att minska transportsektorns klimatpåverkan identifieras som ett problem kring hur vi färdas. I form av att stimulera ett skifte från bilresande till samåkande, kollektivtrafikresor och cykelpendling representeras problemet i form av resor med bil. Sammanfattningsvis antyder Naturvårdsverkets formulering av ett transporteffektivt samhälle att problemet som står i vägen för transportsektorns klimatomställning handlar om sättet vi färdas på och i vilken utsträckning vi färdas i. Det går att argumentera för att detta är ett fall av lyxkonsumtion av bilresor. Om man tänker sig att bilresor är den lyxigaste konsumtionen av färdmedel en individ kan ha visar det på att bilresor inte är en nödvändighet utan en preferens.

4.2.2 Vilka antaganden kring ekologisk modernisering vilar problemrepresentationen på?

Marknadsmislyckande

Problemet kring för svaga styrmedel och förutsättningar för klimatomställningen tyder på stark ekologisk modernisering, där staten behöver ta ansvar för att förändra de samhällsliga institutionerna och det ekonomiska systemet.

Övergripande strategi – Effektivisering (av samhällets resurser)

Det övergripande problemet i Naturvårdsverkets underlagsrapport antyds vara ett ineffektivt användande av samhällets resurser, i kombination med en minskning av växthusgasutsläpp. I enlighet med analysen av regeringens övergripande problem i form av växthusgasutsläpp visar denna problemrepresentation drag av svag ekologisk modernisering. Utifrån problemrepresentationen kan det göras ett antagande kring att samhällets sätt att nyttja resurser bygger på ett ekonomiskt system där det är möjligt att exploatera resurser. Det ineffektiva nyttjandet av samhällets resurser bygger därmed på en diskurs kring att det ekonomiska systemet övervägs genomgå omfattande förändringar i syfte att visa hänsyn till ekologiska aspekter. Diskursen som synliggörs är stark ekologisk modernisering.

Anpassning av svenska styrmedel

Problemet framställs kring att tillsätta en utredning för att undersöka hur svenska styrmedel inom transportsektorn kan anpassas till EU:S kommande handelssystem

för transporter och bostäder. Detta indikerar på ett problem kring kunskapsbrist. Utifrån diskursen kring svag ekologisk modernisering kan detta tolkas som att policyskapandet kring anpassningen av de svenska styrmedlen ska formos utifrån en vetenskaplig, ekonomisk och politisk elit. Behovet av en utredning placerar konversationen kring de kommande förändringarna i rum där allmänheten inte kan spela in med sina synpunkter.

Fossildriva drivmedel

Problemet runt skiftet mot fossilfria drivmedel kretsar kring för instabila villkor på lång sikt och för svaga styrmedel kring hållbara fossilfria drivmedel och elektrobränslen. Här synliggörs en vilja att strukturera om det ekonomiska systemet, då styrmedlen är ekonomiska. Detta visar på stark ekologisk modernisering. Det går även att se drag av svag ekologisk modernisering då omstruktureringen sker inom det redan etablerade ekonomiska systemet, vilket med andra ord inte innebär en vilja att strukturera om systemet. Faktum är att Naturvårdsverket (2023b) vill se ett skifte mot fossilfria drivmedel, vilket är en teknologisk lösning och visar på svag ekologisk modernisering.

Energieffektivitet

Den tydligaste problemrepresentationen av energiineffektivitet handlar om bristen på eldrivna fordon. Denna representation innefattar en teknologisk lösning och därmed svag ekologisk modernisering.

Ökad transporteffektivitet

Den identifierade problemrepresentationen kring samhällsplaneringens roll i transportsektorns klimatomställning handlar om att förhindra lyxkonsumtionen av resor. Förslagen som presenteras för att åstadkomma detta skifte bort från lyxkonsumtion berör främst ekonomiska incitament till att välja alternativa färdsätt, och öka möjligheterna till att inte behöva resa lika långt eller resa alls. Det går att argumentera för att detta innebär en vilja att strukturera om samhällets system. Denna vilja indikerar på stark ekologisk modernisering.

4.3 Jämförelse

I detta avsnitt kommer det som identifierats i regeringens klimathandlingsplan att jämföras med det som identifierats i naturvårdsverkets underlagsrapport. De områden som är lika varandra kommer att jämföras med varandra. De områden som inte berör samma saker kommer att föras en diskussion kring.

Marknadens om lösning & Korrigering av marknadsmisslyckanden som lösning
Synen på den statliga inblandningen skiljer sig mellan regeringen och Naturvårdsverket. Regeringen anser att marknaden ska driva klimatomställningen, medan Naturvårdsverket formulerar förslag där den statliga inblandningen är en nödvändighet för att uppnå en klimatomställning.

Övergripande strategier – Effektivisering & Energieffektivisering

I formuleringen av de viktigaste lösningsförslagen för att uppnå en klimatomställning inom transportsektorn återfinns olikheter mellan klimathandlingsplanen och underlagsrapporten.

Klimathandlingsplanens formulering av elektrifiering som den enskilt viktigaste åtgärden visar på att den övergripande klimatstrategin vilar på en teknologisk lösning. Strategin är präglad av en diskurs kring svag ekologisk modernisering.

Underlagsrapporten formulerar effektivt nyttjande av samhällets resurser som den viktigaste åtgärden. Det resurseffektiva problemet antyder en vilja till att ändra hur samhället strukturellt fungerar, vilket innebär drag av en stark ekologisk modernisering. Tillvägagångssättet för hur utsläppen av växthusgaser ska minska har en likhet med klimathandlingsplanens övergripande strategi. Det läggs stor vikt vid elektrifiering, samt fossilfria drivmedel och transporteffektivitet. Utifrån dessa lösningsförslag har jag identifierat en diskurs kring svag ekologisk modernisering.

Naturvårdsverket använder begreppet energieffektivitet för att beskriva hur skiftet från fossila drivmedel ska ske. Det menar att det saknas eldrivna fordon, fossilfria drivmedel och transporteffektivitet för att uppnå energieffektivitet. Den tydligaste problemrepresentationen av energiineffektivitet handlar om bristen på eldrivna fordon. Detta ligger i linje med regeringens övergripande strategi.

Sammantaget är den stora likheten mellan dokumenten att det finns ett stort fokus på att minska växthusgasutsläppen via teknologiska lösningar. Den stora skillnaden är att klimathandlingsplanen formulerar problemet uteslutande runt växthusgasminskningen, medan underlagsrapporten tar ett bredare grepp om både växthusgasutsläpp och nyttjandet av samhällets resurser.

Fossilfria drivmedel & Styrmedel och villkor för fossilfria drivmedel

Likheten som återfinns i dokumenten gällande fossilfria drivmedel är att båda dokumenten formulerar att det finns ett behov av att gå ifrån fossila drivmedel. Skillnaden är att regeringen inte formulerat en enda åtgärd för att stimulera detta skifte. Naturvårdsverket har gett förslag på styrmedel och villkor som ska stimulera skiftet och skapa långsiktig stabilitet på området.

Ökad transporteffektivitet & Transporteffektivitet samhälle

Både klimathandlingsplanen och underlagsrapporten lyfter ökad transporteffektivitet som en åtgärd som bör tas. Statlig medfinansiering av steg 1-

och 2-åtgärder råder det samstämmighet kring. Klimathandlingsplanen definierar transporteffektivitet runt att transporterna inte är nog effektiva, där det återfinns ett starkt fokus med konkreta åtgärder på hur godstransporter ska effektiviseras. Detta visar på att godstransporternas effektivitet anses vara det största problemet.

Underlagsrapporten presenterar å andra sidan en rad lösningsförslag där problemet anses vara hur människor och gods färdas och i vilken utsträckning. Transporteffektivitet enligt Naturvårdsverkets formulering innebär inte enbart att transporterna och transportsträckorna ska effektiviseras, utan även att behovet av transporter och transportmedlen ska förändras.

Sammanfattningsvis har Naturvårdsverkets syn på transporteffektivitet en bredare innebörd än regeringens och tydligare drag av en diskurs kring stark ekologisk modernisering.

Problem utanför landets gränser, Organisatoriska problem & Anpassning av svenska styrmedel

De övriga identifierande områdena inom klimathandlingsplanen *Problem utanför landets gränser* och *Organisatoriska problem* har inte några självklara likheter med området *Anpassning av svenska styrmedel* från Naturvårdsverkets underlagsrapport, utan berör olika problem och åtgärder. Det som går att jämföra är vilket dokument som har en tydligare diskurs kring svag eller stark ekologisk modernisering. Områdena från regeringens dokument har en tydligare diskurs kring stark ekologisk modernisering, där drag av en stark ekologisk modernisering identifierats två gånger. I Naturvårdsverkets område återfinns en diskurs kring svag ekologisk modernisering. Detta återspeglar inte vilka diskurser som är dominanta i de övriga områdena i dokumenten.

5. Slutdiskussion

Uppsatsens syfte är att skapa en förståelse för hur relationen mellan expertis och politik ser ut i svensk klimatpolitik. För att motivera att syftet uppfylls kommer en diskussion att föras kring huruvida relationen mellan Naturvårdsverkets underlagsrapport och regeringens klimathandlingsplan lutar mer är kunskapsnonchalans eller expertdelegation. Hajers (1996) synpunkter på relationen mellan expertis och politik inom miljöpolitiken kommer att användas för att motivera huruvida det finns drag av dessa dikotomier. Begreppen *upplyst förståelse* (Ahlbäck Öberg 2011) och *deliberativt reflekterande förhållningsätt* (Lundin & Öberg 2012) kommer även att användas för att synliggöra dikotomierna. Frågan om fossilfria drivmedel kommer att diskuteras separat för att erbjuda en bredare analys av området. Det kommer att föras en diskussion om resultatet från undersökningen som togs upp under tidigare forskning gällande expertstyre på kommunal nivå stämmer överens med uppsatsens resultat. Det kommer löpande att föras en kritisk diskussion kring hur mina val i studien har påverkat studiens resultat.

Värt att nämna är att regeringen använt information från fler källor än enbart Naturvårdsverkets underlagsrapport. I avsnittet 3.4 *Metoddiskussion* återfinns en kritisk diskussion kring detta.

1. *Hur formuleras problemet kring transportsektorns klimatpåverkan i underlaget till klimathandlingsplanen respektive regeringens klimathandlingsplan?*

Enligt Hajer (1996) är det experterna som avgör inom vilket område det går att utforma lösningar på miljöproblem. Experterna avgör då även vilka institutionella åtaganden som måste respekteras och vilka sociala förhållanden som går att förändra och inte.

I det här underlaget kan vi se att experterna, Naturvårdsverket anser att det övergripande problemet ligger inom ramen för både växthusgasutsläpp och resursineffektivitet. Regeringen fokuserar å andra sidan nästintill uteslutande på växthusgasutsläppen.

Detta menar jag visar på en kunskapsnonchalans där regeringen inkorporerat delar av experternas synpunkter. För att uppnå ett *deliberativt, reflekterande förhållningsätt* ska politikerna vara villiga att byta ståndpunkt om det finns goda

argument för det (Lundin & Öberg 2012). Denna uppsats har synliggjort en del av argumenten som Naturvårdsverket lyfter, vilka jag anser vara rimliga och relevanta. Det går att argumentera för att regeringen inte nonchalerar informationen, utan undviker att lyda blind under Naturvårdsverket genom att förstå, granska och överväga informationen noga.

2. Vilka antaganden kring ekologisk modernisering ligger till grund för problemrepresentationen av transportsektorns klimatpåverkan i underlaget till klimathandlingsplanen respektive regeringens klimathandlingsplan?

Jag vill argumentera för att problemformuleringen kring resursineffektivitet har drag av en stark ekologisk modernisering. Problemet resursineffektivitet breddar definitionen av transportsektorns klimatomställning. Bredden innebär att problemet lyfts utanför det etablerade ekonomiska systemet. När regeringen inte validerar resursineffektivitet som ett övergripande problem nonchalerar de förändringar utanför det ekonomiska systemet, vilket tyder på svag ekologisk modernisering.

Denna skillnad mellan hur diskursen kring ekologisk modernisering formar problemrepresentationerna och antagandena i respektive dokument är återkommande genom hela analysen.

Regeringens klimathandlingsplan vilar till stor del på antaganden kring en svag ekologisk modernisering. Det återfinns ett tydligt fokus på teknologiska lösningar för att minska utsläppen av växthusgaser. Att regeringen skriver att användningen av fossilfria drivmedel bör öka och sedan undviker att lämna konkreta förslag för att göra denna åtgärd, visar på ett retoriskt rättfärdigande vilket är utmärkande för svag ekologisk modernisering. Det finns ett fåtal lösningsförslag för att strukturera om samhällets institutioner i form av samordning mellan myndigheter och att påverka de internationella initiativen. Dessa åtgärder har drag av stark ekologisk modernisering.

Naturvårdsverkets underlagsrapport har drag av både svag och stark ekologisk modernisering. Den svaga ekologiska moderniseringen identifieras av ett stort antal lösningar med teknologisk grund som i stort handlar om elektrifiering och fossilfria drivmedel. Den starka ekologiska moderniseringen synliggörs i viljan till att använda samhällets resurser mer effektivt. I och med att denna vilja formuleras i Naturvårdsverkets övergripande strategi, i området kring ett transporteffektivt samhälle samt i de olika styrmedelsförslagen, vill jag argumentera för att diskursen kring stark ekologisk modernisering är betydligt tydligare i underlagsrapporten än i klimathandlingsplanen. Det stora antalet förslag på styrmedel som ska stimulera till förändrade transportmönster och transportmedel visar på den statliga inblandningen som en nödvändighet för att uppnå klimatomställningen. Detta är ett ytterligare drag av stark ekologisk modernisering.

Det återfinns skillnader mellan åtgärderna som presenteras i underlaget och klimathandlingsplanen kring hur regeringen och Naturvårdsverket vill gå till väga

för att uppnå klimatomställningen av transportsektorn. Det finns likheter inom vissa lösningsförslag, vilket tyder på att regeringen delvis samstämmer med Naturvårdsverket när det kommer till att finna lämpliga åtgärder. Detta går att tolka som att regeringen strävar efter *upplyst förståelse*, där både relevant information och egna värderingar ligger till grund för de politiska besluten.

Regeringens egna värderingar synliggörs i diskursen kring svag ekologisk modernisering, där de önskvärda förändringarna formuleras i tekniska termer inom det etablerade ekonomiska systemet. Det finns en svag vilja till att utmana det redan etablerade systemet och levnadssätten, där Naturvårdsverkets vilja formuleras tydligare och har drag av stark ekologisk modernisering. **Sammantaget kan vi se tydligare drag av svag ekologisk modernisering i regeringens klimathandlingsplan samt tydligare drag av stark ekologisk modernisering i Naturvårdsverkets underlagsrapport.**

Fossilfria drivmedel

I likhet med Naturvårdsverket skriver regeringen att de anser att användningen av fossilfria drivmedel bör öka. Skillnaden är att regeringen inte ger några konkreta förslag för att stimulera denna ökning, vilket Naturvårdsverket gör. Det går att se det som att regeringen menar att elektricitet är en form av fossilfria drivmedel. Varför jag anser att regeringen inte argumenterar för att fossilfria drivmedel är samma sak som elektrifiering är för att de skriver att fossilfria drivmedel spelar en avgörande roll i de fall där elektrifiering inte är möjlig.

Regeringen skriver att fossilfria drivmedel bör öka, samtidigt som de har sänkt reduktionsplikten som stimulerar till ökad användning av fossilfria drivmedel. Detta kan tolkas som att regeringen använder kunskapen kring fossilfria drivmedel, och dess legitimitet, som ett redskap för att skapa legitimitet i sin klimatstrategi. Klimathandlingsplanen visar därmed drag av svag ekologisk modernisering i detta åtgärdsområde.

Det som inte synliggörs i min analys är att regeringen vill stimulera en ökad inblandning av fossilfria drivmedel i flyg och fartyg. Regeringen skriver att reduktionsplikten för vägtransporter sänkts för att underlätta för hushållen under den pågående lågkonjunkturen. I och med att jag valt att avgränsa uppsatsen till vägtransporter synliggörs inte denna del av regeringens klimatstrategi. Det går att tolka regeringens strategi kring reduktionsplikten som att kostnaderna för klimatomställningen ska läggas på företag och lyxkonsumtion i stället för hushållens all dagliga transportsätt. Som identifierats tidigare i uppsatsen har regeringen en bild av att klimatomställningen drivs av tillväxt, vilket förklarar varför regeringen inte vill belasta hushållen med högre drivmedelspriser än nödvändigt. Slutligen vill jag argumentera för att regeringen använder en diskurs kring svag ekologisk modernisering i frågan om fossilfria drivmedel, där Naturvårdsverkets diskurs tyder på en stark ekologisk modernisering.

Förklaringen som detta område bidrar med anser jag varken rör kunskapsnonchalans eller expertdelegation. Området synliggör i enlighet med Hajers (1996) resonemang att olika miljödiskurser kan, och i det här fallet är, motsägelsefulla.

Jämförelse av resultat från tidigare forskning – Förslag på fortsatt forskning

I den tidigare forskningen om expertstyre i kommunal kontext återfinns slutsatsen att expertkunskap värderas högre i frågor där det finns ett starkt medborgerligt intresse. Expertunderlaget övervägs även noggrannare av politikerna i sådana frågor. Att klimatfrågan är omdebatterad råder det inget tvivel om. Utifrån den tidigare forskningens slutsats bör det finnas tecken på att expertkunskapen övervägts noggrant av regeringen i frågan gällande transportsektorns klimatomställning. Det går att argumentera för att regeringen gjort denna noggranna övervägning i och med att de inte använt alla Naturvårdsverkets åtgärdsförslag. Jag vill dock inte hävda att detta är fallet. Det finns helt enkelt inte nog med information i uppsatsen för att kunna dra en slutsats kring om expertkunskapen värderas högre och övervägts mer noggrant i klimatpolitiken kontra övriga politikområden. Detta öppnar upp för ett område där mer kunskap kan genereras för att bidra till den framtida forskningen.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. (2011). *Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati*. Svensk Juristtidning (8), s. 764-771.
- Bacchi, C. (2009) *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W. Pearson, cop.
- Bergström, K & Boreus, G. (2012). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 3, Studentlitteratur.
- Bergström, K & Boreus, G. (2018). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 4, Studentlitteratur.
- Christoff, P. (1996). *Ecological Modernisation, Ecological Modernities*. Environmental Politics. 5(3), pp. 476–500. <https://doi.org/10.1080/09644019608414283>
- Dannefjord, P. (1999). *Metod och Problem: en inledning till sociologisk analys*. Växjö, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Dryzek, J. (2009). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. 2 uppl, Oxford University Press
- Energimyndigheten. (2024). *Reduktionsplikt*. <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/hallbarhetskriterier/reduktionsplikt/> [24-05-07]
- Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan*. Fjärde upplagan. Norstedts Juridik.
- Europeiska rådet. (2024). *Parisavtalet om klimatförändringar*. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/climate-change/paris-agreement/> [24-05-11]
- Hajer, M. (1996). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/2959>
- IPCC (2023). *Headline Statements*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/> [24-05-11]
- Isof. (2023) *Om myndigheten*. <https://www.isof.se/vart-uppdrag/om-myndigheten> [24-05-22]
- Jacques, P. (2012). A General Theory of Climate Denial. *Global Environmental Politics* 2012; 12 (2): 9–17. doi: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00105
- Klimatpolitiska rådet (2024). *2024: Klimatpolitiska rådets rapport*. (Diarienummer: 2024-00005/K). Klimatpolitiska rådet
- Klimatpolitiska rådet (2023). *2023: Klimatpolitiska rådets rapport*. (Diarienummer: 2023-00013/K) Klimatpolitiska rådet
- Kvale, S. & Brinkmann, S. 2009: *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund.

- Lidskog, R. & Elander, I. (2012). Ecological Modernization in Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(4), pp. 411–427.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1523908X.2012.737234>
- Lundin, M. & Öberg, P. (2012). *Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser*. (Rapport 2012:4) IFAU, Uppsala. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2012/r-12-04-politiska-forhallanden-och-anvandningen-av-expertkunskaper-i-kommunala-beslutsprocesser.pdf>
- Matthews, B. Ross, L. (2010) *RESEARCH METHODS: A practical guide for the social sciences*. 1st ed. Pearson Longman.
- Naturvårdsverket. (2023). *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredevisning*. (NV-08102-22) Naturvårdsverket.
<https://www.naturvardsverket.se/4acd42/contentassets/4c414b0778e9409fb2836fc4d3dc6259/underlag-till-regeringens-kommande-klimathandlingsplan-och-klimatredevisning-2023-04-13.pdf> [2024-03-29]
- Naturvårdsverket. (2024). *Handlingsplan för att nå Sveriges klimatmål*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/handlingsplan-for-att-na-sveriges-klimatmal/> [2024-04-02]
- Naturvårdsverket. (u.å.) *Klimatförändringar*
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatforandringar/> [2024-05-02]
- Regeringen. (2023). *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*. (Skr. 2023/24:59) Klimat- och näringslivsdepartementet
<https://www.regeringen.se/contentassets/990c26a040184c46acc66f89af34437f/regeringens-klimathandlingsplan--hela-vagen-till-nettonoll-skr-20232459.pdf> [2024-04-02]
- Regeringskansliet. (2023a) *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/regeringens-klimathandlingsplan--hela-vagen-till-nettonoll/> [24-03-01]
- Regeringskansliet. (2023b). *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2023/12/skr.-20232459> [24-03-01]
- Riksdagen. (2023) *Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel*. (MJU5: 2023/24) Miljö- och jordbruksutskottet
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/sankning-av-reduktionsplikten-for-bensin-och_hb01mju5/
- Riksdagen (2023b) *Sänkt skatt på bensin och diesel och sänkt skatt på jordbruksdiesel* (SkU7: 2023/24) Skatteutskottet
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/sankt-skatt-pa-bensin-och-diesel-och-sankt-skatt_hb01sku7/
- SFS 2017:720. *Klimatlag 2017*. Klimat- och näringslivsdepartementet
- SFS 2017:1268. *Förordning med instruktion för Klimatpolitiska rådet*. Klimat- och näringslivsdepartementet

- SFS 2022:570. *Förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.*
Klimat- och näringslivsdepartementet
- Skolforskningsinstitutet. *Hur ska man veta vad forskningen säger? Om vetenskaplig kunskap och hur man kan förhålla sig till vetenskapliga resultat.*
Skolforskningsinstitutet fördjupar 2020:01. Solna: Skolforskningsinstitutet.
- SMHI (2022). *IPCC: Vi står i ett vägska*l. <https://www.smhi.se/nyhetsarkiv/ipcc-vi-star-vid-ett-vagskal-1.182089>
- Trafikanalys (2022) *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning.* (Rapport: 2022:14) Trafikanalys.
<https://www.regeringen.se/contentassets/1a2ab120df254267a86c4b1028a2c2ad/rappport-forslag-som-leder-till-transportsektorns-klimatomstallning.pdf> [2024-03-2]

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.