

2023

Klimatpolitiska rådets rapport



Årsrapport 2023
Rapport nr 6
ISBN: 978-91-984671-9-2
Diarienummer: 2023-00013/K
Klimatpolitiska rådet, Stockholm, 29 mars 2023

Förord

Denna rapport utgör Klimatpolitiska rådets årliga utvärdering av regeringens samlade politik i förhållande till de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat om.

Del I innehåller, liksom tidigare rapporter, en genomgång av hur utsläppen av växthusgaser och politiken för att nå klimatmålen har utvecklats under de senaste åren. År 2022 var ett år med val till riksdagen, vilket avspeglar sig på tre sätt i årets genomgång: För det första inkluderar den ett bokslut över den första klimatpolitiska handlingsplanen, som omfattade den nyss avslutade mandatperioden. För det andra ledde valet till regeringsskifte, vilket gör att genomgången omfattar två olika regeringar med delvis olika inriktning på politiken. För det tredje har Klimatpolitiska rådet inkluderat en analys av de underlag som regeringen fått från olika myndigheter inför den klimatpolitiska handlingsplan som ska omfatta den nya mandatperioden. I rapportens första del finns också en översiktlig beskrivning av hur EU:s klimatpolitik har utvecklats och vad det betyder för Sverige.

Del II kan ses som en fortsättning av förra årets tema om behovet av att accelerera klimatomställningen och om viktiga prioriteringar i den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. När omställningen accelererar synliggörs både potentiella synergier och konflikter mellan klimatomställningen och andra samhällsmål och intressen. Olika vägval i klimatomställningen påverkar hur, och i vilken utsträckning, synergier respektive konflikter realiserar. I rapporten diskuteras olika dimensioner av synergier och konflikter samt hur politiken kan uppmärksamma och hantera dem. Detta illustreras i två aktuella exempel. Det första handlar om hur politiken hanterade att energipriserna steg snabbt under 2022 och det andra belyser den pågående storskaliga omställningen av industrin i Norr- och Västerbotten.

Klimatpolitiska rådet vill framföra ett stort tack till alla de organisationer, forskare, experter och praktiker som bidragit med underlag till rapporten. De slutsatser och rekommendationer som presenteras här är Klimatpolitiska rådets egna.

Stockholm, mars 2023

Cecilia Hermansson, *ordförande*

Annika Nordlund

Björn Sandén, *vice ordförande*

Henrik Smith

Erik Kjellström

Patrik Söderholm

Elin Lerum Boasson

Victoria Wibeck

Klimatpolitiska rådet och dess uppdrag

I juni 2017 antog riksdagen med bred majoritet ett nytt klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Syftet med ramverket är att säkerställa långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle att genomföra den omställning som krävs för att Sverige ska nå sina klimatmål. Ramverket skapar ordning och reda i klimatpolitiken och är en nyckelkomponent i Sveriges arbete med att leva upp till det globala Parisavtalet.

Det klimatpolitiska ramverket innehåller tre delar: Klimatmålen, klimatlagen och det Klimatpolitiska rådet. Klimatlagen (2017:720) lagfäster att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå ifrån det långsiktiga klimatmålet och anger hur arbetet ska bedrivas.

Klimatpolitiska rådet är ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan. Rådet har åtta ledamöter med hög vetenskaplig kompetens inom relevanta områden och stöds av ett kansli med fyra anställda. Enligt regeringens instruktion (SFS 2017:1268) är Klimatpolitiska rådets uppdrag att ”utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat”. Inom ramen för det övergripande uppdraget ska rådet särskilt

- utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen,
- belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv,
- identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs,
- analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort- och långsiktigt,
- utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på,
- bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.

Senast den sista mars varje år ska Klimatpolitiska rådet lämna en rapport till regeringen. Rapporten ska innehålla rådets bedömning av hur klimatarbetet och utsläppsutvecklingen fortskrider samt hur regeringens politik är förenlig med klimatmålen. Vart fjärde år, när regeringen presenterar sin klimatpolitiska handlingsplan, ska Klimatpolitiska rådet därutöver göra en bedömning av planen.

International Climate Councils Network (ICCN) - ett globalt nätverk för nationella klimatpolitiska råd

Många länder har under senare år stiftat nationella klimatlagar. Likaså växer antalet etablerade nationella klimatråd som antingen har en roll som granskare av respektive regerings politik eller rådgivare till regeringen. På initiativ av bland annat Klimatpolitiska rådet bildades 2021 ett nätverk för erfarenhetsutbyte och lärande mellan klimatpolitiska råd, the International Climate Councils Network (ICCN, climatecouncilsnetwork.org). ICCN har idag mer än tjugo medlemmar från alla världsdelar, har deltagit vid FN:s årliga klimatkonferenser COP 26 och COP 27 och anordnar bland annat tematiska seminarier för sina medlemmar.

Inom EU bildades under 2022 ett vetenskapligt råd för klimatförändringar (the European Scientific Advisory Board on Climate Change), som en del av klimatlagen. Det europeiska rådets uppdrag är att ge oberoende råd till EU:s institutioner angående klimatpolitikens förankring i vetenskapen samt i EU:s klimatlag och EU:s åtagande under Parisavtalet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Summary	12
Del I - Aktuell utsläppsutveckling och politik	18
Inledning	19
1 Klimatmålen och utsläppsutvecklingen	22
1.1 Sverige ska nå noll nettoutsläpp av växthusgaser 2045	22
1.2 Utsläppsutvecklingen i Sverige	26
1.3 Utsläppen behöver minska snabbare än tidigare	29
2 Kopplingen mellan Sveriges och EU:s klimatpolitik	31
2.1 EU:s klimatpolitik begränsar och möjliggör klimatåtgärder i Sverige	33
2.2 Ansvarsfördelningsförordningen påverkar Sveriges utsläppsutrymme	34
2.3 Revideringen av EU ETS	36
2.4 EU:s reglering av utsläppen från LULUCF	37
2.5 EU:s regelverk för energiomställningen	37
2.6 EU:s gemensamma jordbrukspolitik	39
2.7 EU:s regler för statsstöd	39
2.8 Kommentarer och slutsatser	40
3 Klimatpolitiken under 2022	42
3.1 Föregående regerings klimatpolitik under 2022	43
3.2 Effekt på klimatmålen av den föregående regerings politik	45
3.3 Nuvarande regerings klimatpolitik under 2022	46
3.4 Effekt på klimatmålen av den nuvarande regerings politik	50
3.5 Slutsatser och rekommendationer	51
4 Bedömning av regeringens klimatredovisning	54
4.1 Transparensen i klimatredovisningen bör stärkas	54
4.2 Slutsatser och rekommendationer	54
5 Bokslut över den första klimatpolitiska handlingsplanen 2019–2022	56
5.1 Innehåll i den första handlingsplanen	57
5.2 Uppföljning av genomförandet	60
5.3 Slutsatser och rekommendationer	62
6 Analys av underlagen till Klimatpolitiska handlingsplanen	65
6.1 Uppdragen till myndigheterna	65
6.2 Processen och myndigheternas förslag	67
6.3 Slutsatser och rekommendationer	71

Del II - Synergier och konflikter i klimatpolitiken	74
Introduktion- synergier, konflikter och målavvägningar	75
7 Synergier och konflikter – perspektiv och dimensioner	78
7.1 Olika perspektiv på synergier och konflikter	79
7.2 Olika samhällsintressen	80
7.3 Samhällsintressen och enskilda intressen	80
7.4 Tidsperspektivet	81
7.5 Det geografiska perspektivet	82
7.6 Åtgärders omfattning	83
7.7 Rättviseperspektivet	84
7.8 Kommentarer och slutsatser	85
8 Synergier och konflikter i fyra nyckelområden för omställning	87
8.1 Effektivare resurs- och energianvändning	87
8.2 Fossilfri elektrifiering	88
8.3 Biomassa från skogs- och jordbruk	89
8.4 Upptag och lagring av koldioxid	90
8.5 Kommentarer och slutsatser	91
9 Sveriges klimatmål och andra samhällsmål	92
9.1 Samhällsmål för Sverige	92
9.2 Synergier och konflikter mellan klimatmål och andra samhällsmål	94
9.3 Översyn av samhällsmål	96
9.4 Slutsatser och rekommendationer	100
10 Politikens hantering av prishöjningarna på energi under 2022	103
10.1 Energimarknader och prisbildning	103
10.2 Prisutvecklingen på drivmedels- och elmarknaderna	106
10.3 Hantering av snabbt och kraftigt ökande energikostnader	108
10.4 Den politiska reaktionen på prishöjningarna på el och drivmedel	109
10.5 Övergripande bedömning av de politiska förslagen	112
10.6 Slutsatser och rekommendationer	114
11 Industriomställningen i övre Norrland	117
11.1 Synergier och konflikter synliggörs	118
11.2 Behov av ny politik för omställning	120
11.3 Slutsatser och rekommendationer	124
Ordlista	127
Referenser	130
Bilaga 1 Regeringsinsatser under 2022 som är relevanta för klimatomställningen	136

Sammanfattning

Stigande halter av växthusgaser i atmosfären har rubbat balansen i jordens klimatsystem vilket har medfört en snabbt stigande global medeltemperatur. Den globala uppvärmningen ligger nu på drygt 1,1 grader jämfört med förindustriell tid. Utöver högre temperaturer har detta lett till fler extrema väderhändelser, smältande isar och stigande havsnivåer. De ekologiska, ekonomiska och sociala effekterna av klimatförändringarna blir allt påtagligare.

Sveriges utsläpp behöver minska snabbare än de hittills gjort

De globala utsläppen måste snabbt vända nedåt och följas av radikala minskningar. Detta för att vi fortfarande ska kunna begränsa den globala uppvärmningen i enlighet med Parisavtalet och undvika de mest dramatiska negativa konsekvenserna av ett förändrat klimat.

Under snart två decennier har utsläppen i Sverige minskat varje enskilt år, förutom de år då ekonomin återhämtade sig från finanskrisen och covid-19-pandemin. Men för att nå Sveriges klimatmål och bidra till att hejda de globala klimatförändringarna måste utsläppen minska snabbare än hittills.

EU håller kursen och ökar tempot...

Trots att 2022 präglades av kriget i Ukraina och följande höga energipriser, så höll EU fast vid den färdriktning som medlemsländerna har kommit överens om när det gäller klimatomställningen. Nya beslut fattades för att snabbare komma bort från beroendet av fossil energi.

Under det svenska ordförandeskapet i EU pågår förhandlingar om ett stort reformpaket, det så kallade 55 %-paketet, som både innebär högre målsättningar och skärpta styrmedel. Målen inom EU har skärpts så att Sveriges åtaganden som medlemsland tydligt har närmat sig ambitionsnivån i Sveriges nationellt beslutade utsläppsmål. EU har dessutom beslutat om ett separat mål för nettoupptag av växthusgaser i skog och mark, vilket ställer ökade krav på Sverige.

...medan Sverige har förlorat styrfarten

Den politik som den nya regeringen hittills presenterat är inte tillräcklig för att nå klimatmålen för år 2030. I stället för att snabbt minska utsläppen kommer hittills beslutade och aviserade förändringar tvärtom, också enligt regeringens egen bedömning, att i närtid *öka* utsläppen. Det gäller framför allt från inrikes transporter och arbetsmaskiner. De insatser som regeringen beslutat om, för att till exempel öka koldioxidupptaget i skog och mark eller stimulera klimatinvesteringar i andra länder, kommer inte att kompensera för uteblivna stora utsläppsminskningar i Sverige till år 2030.

Klimatpolitiska rådet har under flera års tid framfört att klimatomställningen behöver accelerera och utsläppen minska snabbare än hittills. Det vore anmärkningsvärt och allvarligt om minskningen nu inte bara skulle gå för sakta, utan vändas i motsatt riktning. Det skulle bli första gången under åtminstone två decennier som förändringar av Sveriges nationella politik sammantaget leder till ökade utsläpp av växthusgaser.

EU:s så kallade gröna giv innehåller en bred reformagenda som knyter ihop klimatomställningen med insatser för bland annat biologisk mångfald, ökad resurseffektivitet och cirkulär ekonomi. Den svenska regeringens nya politik hittills signalerar tvärtom ett avsmalnande perspektiv mot energisektorn och specifikt på ny elproduktion. Detta fokus är för smalt för att politiken ska kunna leda till att klimatmålen uppnås på ett hållbart sätt.

Höga krav på den kommande klimatpolitiska handlingsplanen

Enligt klimatlagens krav ska regeringen under 2023 presentera en klimatpolitisk handlingsplan för den pågående mandatperioden. Klimatpolitiska rådets utvärdering av den nuvarande politiken samt vår uppföljning av den tidigare handlingsplanen, myndigheternas underlag och EU:s pågående reformer leder till ett antal rekommendationer för denna och framtida handlingsplaner.

Utforma en politik som sänker utsläppen och leder till att klimatmålen 2030 uppnås

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan behöver innehålla både tillräckliga insatser för att nå 2030-målen och strategiska insatser som ger förutsättningar att nå framtida etappmål och noll nettoutsläpp senast år 2045. Det ena kan inte ersätta det andra. Varje kilo koldioxid som släpps ut fortsätter att påverka klimatet under århundraden. Det finns klimatologiska, ekologiska, ekonomiska och sociala risker med att skjuta upp utsläppsminskande åtgärder.

I fjolårets rapport presenterade Klimatpolitiska rådet fem övergripande rekommendationer för en klimatpolitisk handlingsplan som kan accelerera klimatomställningen. Dessa rekommendationer är fortfarande giltiga:

- Förbättra styrningen av statliga myndigheter och samordningen mellan olika politikområden och beslutsnivåer.
- Stärk målbild och styrmedel på viktiga områden.
- Skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås.
- Genomför ett brett kunskaps- och kompetenslyft för klimatomställningen.
- Agera proaktivt, koordinerat och kraftfullt i EU.

Handlingsplanen behöver tydligt visa hur EU:s gröna giv och 55 %-paketet ska implementeras i Sverige.

Regeringen behöver också säkerställa att den kommande handlingsplanen – till skillnad från den förra - lever upp till klimatlagens krav. Det gäller framför allt att inkludera en tydlig tidsplan för hur olika insatser ska genomföras och en bedömning av insatsernas påverkan på utsläppen av växthusgaser.

Prioritera och koordinera genomförandet

Klimatpolitiska rådets uppföljning av den första klimatpolitiska handlingsplanen 2019–2022 visar att regeringen genomfört de flesta konkreta insatser i planen. Undantagen gäller några större reformer som i flera fall har utretts men inte tagits vidare av regeringen. Vår bedömning är att genomförandet av insatserna i planen tappade tempo i slutet av mandatperioden samtidigt som regeringens klimatkollegium, lett av statsministern, upphörde att vara aktivt. Klimatpolitiska

rådets utvärderingar, liksom andra rapporter, visar på vikten av koordinering mellan olika politikområden inom regeringen och Regeringskansliet.

Redovisa en tydlig och transparent uppföljning

Klimatpolitiska rådet har återkommande kritiserat regeringen för att den årliga klimatredovisningen till riksdagen nästan helt saknat en uppföljning av genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen. Inte heller under 2022 redovisades i vilken grad eller på vilket sätt den avgående regeringen genomfört sin handlingsplan. Detta behöver förändras under nuvarande mandatperiod. En systematisk uppföljning är viktig för regeringens eget arbete och för att skapa tydlighet och transparens gentemot medborgarna, i linje med klimatlagens syfte.

Förbättra underlag och processer

På uppdrag av den tidigare regeringen har flera myndigheter presenterat underlag till den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Klimatpolitiska rådets genomgång visar att förslagen i de tre underlagen är otillräckliga för att nå 2030-målen. Förslagen från myndigheterna kan framför allt ge effekt på längre sikt.

Huvudförklaringen till detta är att när förslagen utarbetades så pekade existerande utsläppsprognoser på att gällande politik var tillräcklig för att nå 2030-målen. Detta har ändrats. För att undvika en liknande situation i framtiden bör det i underlagen till nästa handlingsplan finnas förslag på insatser som tillsammans ger större utsläppsminskningar än vad som krävs för att nå målen. Det skulle ge regeringen möjlighet att prioritera insatser i handlingsplanen utifrån politisk inriktning och oväntade omvärldshändelser.

Klimatomställningen behöver genomsyra alla relevanta politikområden. Klimatpolitiska rådet ser därför positivt på att regeringen lät fler myndigheter ta ansvar för underlagen till klimathandlingsplanen. Ett stående uppdrag till relevanta myndigheter skulle ytterligare stärka delaktighet och ansvar för klimatomställningen inom deras respektive ansvarsområde. Dessutom skulle det förbättra förutsättningarna att långsiktigt bygga upp kompetens inom klimatområdet.



REKOMMENDATIONER

1. Utforma en klimatpolitisk handlingsplan som leder till en accelererad klimatomställning så att utsläppen minskar i närtid och klimatmålen 2030 uppnås.
2. Se till att handlingsplanen omfattar alla sektorer och utnyttjar hela den samlade politiken för att nå det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp 2045 och därefter negativa utsläpp.
3. Säkerställ att genomförandet av handlingsplanen prioriteras och koordineras inom regeringen under ledning av statsministern.
4. Följ årligen upp genomförandet av handlingsplanen i klimatredovisningen till riksdagen.
5. Ge relevanta myndigheter ett stående uppdrag att lämna underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen med förslag som ger utsläppsminskningar som överstiger klimatmålen.

Synergier, konflikter och andra samhällsmål

Att fasa ut alla fossila energikällor och minska utsläppen av växthusgaser till noll innebär en genomgripande omställning av samhället. Klimatomställningen är samtidigt en förutsättning för att kunna nå andra samhällsmål, exempelvis inom ekonomi, folkhälsa, välfärd och säkerhet, liksom andra miljömål. Denna stora, grundläggande och långsiktiga synergi mellan klimatmålen och andra samhällsmål hindrar inte att omställningen på kort sikt kan och kommer att skapa konflikter – men också synergier – i relation till andra mål och intressen.

För att göra kloka vägval och avvägningar mellan olika mål är det viktigt att klimatet beaktas inom alla politikområden. Klimatpolitikens inriktning behöver i sin tur ta hänsyn till andra samhällsmål. Politiken behöver uppfattas som rättvis utifrån hur kostnader och nyttor fördelas, hur olika aktörer kan framföra sina synpunkter och hur existerande rättigheter eller praxis erkänns och tas hänsyn till.

Långsiktighet i turbulenta tider

Målkonflikter, och ibland även synergier, blir tydligare i ett krisläge när mer står på spel och kraftfulla beslut behöver fattas. Ett exempel är politikens hantering av de snabba energiprisökningar som skedde under 2022. Med kort varsel beslutades om insatser för att dämpa effekterna på hushåll och näringsliv. Vissa av dessa beslut har tydligt försvårat möjligheterna att uppnå de klimatpolitiska målen.

Händelseförloppet illustrerar två saker. För det första att politiken för klimatomställningen bör göras så robust som möjligt inför liknande omvärldshändelser. Det kan exempelvis ske genom åtgärder för en effektivare energi- och resursanvändning liksom en mer diversifierad tillförsel av energi och andra resurser.

För det andra bör inte kortsiktiga krisåtgärder utformas så att de försämrar möjligheten att nå långsiktiga mål. Det är olämpligt att förändra exempelvis reduktionsplikten som en snabb krisåtgärd, utan att analysera de långsiktiga konsekvenserna. Funktionen hos sådana klimatpolitiska styrmedel är starkt beroende av långsiktigt förtroende och stabilitet. Det kan naturligtvis bli nödvändigt med riktade stödsatser under en kris, men sådana stöd bör utformas på ett sätt som ger incitament till klimatomställning, till exempel energieffektivisering.

I händelse av att resurspriscocker i framtiden motiverar fler liknande politiska insatser som under 2022 behöver regeringen och myndigheterna vara bättre förberedda. Det skulle ge förutsättningar att utforma och genomföra tillfälliga stödsatser som är snabbare, mer träffsäkra och inte motverkar långsiktiga samhällsmål som klimatomställningen.

Planerings- och beslutsprocesser för en accelererad klimatomställning

När omställningen accelererar är det naturligt att både konflikter och synergier med andra mål eller intressen blir synligare och mer konkreta. För att exemplifiera detta har Klimatpolitiska rådet tittat närmare på de storskaliga industrietableringar med kopplingar till klimatomställningen som startat i övre Norrland. Expansionen förutsätter att hela samhället ställer om och den höga hastigheten leder i sig till flera utmaningar. Bland annat är de etablerade planeringsprocesserna och samarbetsformerna otillräckliga för att hantera hastigheten i industriomställningen. Detta gäller såväl mellan olika politiska nivåer som mellan olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Utmaningarna när det gäller arbetsformer och processer handlar bland annat, men inte enbart, om tillståndsproucesser av olika slag. Processerna behöver förnyas så att de klarar en accelererad omställning och samtidigt är förutsägbara och inkluderande, förmår beakta olika intressen och göra avvägningar mellan olika samhällsmål. Det krävs politisk vilja att se utmaningarna och lösa problem, mod att prioritera och fatta beslut, liksom kompetens och resurser. Ledarskapet är en nyckel.

Konsekvensbedömningar, myndighetsstyrning och översyn av samhällsmålen

Klimatfrågan berör alla samhällsområden och behöver genomsyra den samlade politiken. Klimatpolitiska rådet har tidigare pekat på behovet av konsekvensbedömningar som inkluderar påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen i samband med alla utredningar och politiska förslag. Vidare har Klimatpolitiska rådet poängterat vikten av att regeringen lyfter fram klimatmålen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

Regeringens myndighetsstyrning är i sin tur beroende av hur de övergripande samhällsmålen är utformade. När den tidigare klimatpolitiska handlingsplanen antogs ställde sig riksdagen bakom att regeringen vid behov omformulerar målen i samband med översyn av respektive samhällsmål, så att de är förenliga med klimatmålen. Utifrån en genomgång av alla de över ett hundra mål som presenteras i regeringens budgetproposition har Klimatpolitiska rådet identifierat ett antal politikområden där en sådan översyn bör prioriteras.

En sammanhållen berättelse om klimatomställningen

En viktig aspekt på ledarskap för samhällsförändring handlar om att förankra politiken i en större berättelse om *varför* förändringen behövs, om möjligheten till en bättre framtid och om vägen dit. En sådan berättelse behöver lyfta fram den stora, övergripande synergien mellan att hejda klimatiförändringarna och möjligheterna att nå i stort sett alla andra samhällsmål. Det skulle skapa bättre förutsättningar för politiken att navigera i turbulenta tider, få en bred acceptans även för svåra beslut och kunna bidra till en gemensam färdriktning och framtidstro.



REKOMMENDATION

6. Gör samhället mindre känsligt för framtida resurspriscocker, till exempel genom åtgärder för effektivare energi-, material- och produktanvändning och diversifierad tillförsel.
7. Bygg upp kompetens och beredskap för att i framtiden kunna utforma och effektivt genomföra kortsiktiga krisinsatser utan att dessa motverkar möjligheterna att nå långsiktiga klimatmål.
8. Fortsätt utveckla goda exempel på planeringsprocesser och samverkansformer som kan bidra till en accelererad omställning och samtidigt bättre ta tillvara synergier och göra avvägningar mellan olika intressen.
9. Genomför under mandatperioden en översyn av relevanta samhällsmål för att säkerställa att mål och styrning är förenliga med klimatmålen, i linje med vad riksdagen tidigare beslutat.
10. Utveckla en tydligare, övergripande berättelse om Sveriges klimatomställning.

Summary

Rising levels of greenhouse gases in the atmosphere have upset the balance of the Earth's climate system, resulting in a rapidly rising global average temperature. Global warming is now just over 1.1 degrees Celsius compared with pre-industrial levels. In addition to higher temperatures, this has led to more extreme weather events, increasing ice melts and rising sea levels. The environmental, economic and social effects of climate change are becoming increasingly apparent.

Sweden's emissions need to be reduced more quickly than before

Global emissions must trend down, quickly. Time is of the essence to limit global warming in accordance with the Paris Agreement and avoid the most dramatic negative consequences of a changing climate.

For nearly two decades, emissions in Sweden have decreased every single year except when the economy was recovering from the financial crisis, and later, from the COVID-19 pandemic. But in order to achieve Sweden's climate targets and halt global climate change, emissions must be reduced faster than before.

The EU is staying on course and picking up the pace...

Despite 2022 being marked by the war in Ukraine and the resulting high energy prices, the EU stuck to its roadmap for the climate transition that was agreed on by member states. New decisions were taken to end Europe's dependence on fossil-fuel energy more quickly.

During the Swedish Presidency of the EU, negotiations are underway on a major reform package called Fit for 55, which involves both more ambitious targets and more rigorous policy instruments. The EU's targets have been tightened so that Sweden's commitments as a member state have clearly approached the level of ambition in the country's nationally determined targets. The EU has also decided on a separate target for net removals of greenhouse gases from land use, land use change and forestry (LULUCF), which places increased demands on Sweden.

... while Sweden has lost steam

The policy presented so far by the new government is not sufficient for achieving the 2030 climate targets. On the contrary: instead of rapidly reducing emissions, the changes decided and announced to date will, according to the Government's own assessment, actually *increase* emissions in the near future. This is especially true for domestic transport and non-road mobile machinery. The measures that have been decided on, such as increasing carbon dioxide uptake in forests and land or stimulating climate investments in other countries, will not compensate for the omission of major emission reductions in Sweden by 2030.

For several years, the Swedish Climate Policy Council has stated that the transition towards climate neutrality (climate transition) needs to accelerate, and emissions decrease faster than before. It would be remarkable – and serious – if the reduction were now not only to be too slow, but to be reversed in the opposite direction. It would be the first time in at least two decades that Sweden's overall national policy has driven increased emissions of greenhouse gases.

The EU's Green Deal contains a broad reform agenda that links the climate transition with other efforts including biodiversity, increased resource efficiency and the circular economy. By contrast, the Swedish government's new policy so far signals a perspective narrowly directed towards the energy sector, specifically in terms of new electricity generation. This focus is too limited to enable the policy to achieve the climate targets in a sustainable way.

High demands on the upcoming climate policy action plan

According to the requirements of the Climate Change Act, the Government must present a climate policy action plan for the current term of office in 2023. The Climate Policy Council's evaluation of current policies, as well as our follow-up of the previous action plan, the input of government agencies and the EU's ongoing reforms, have led to a number of recommendations for this and future action plans.

Design policies that lower emissions and achieve the 2030 climate targets

The Government's climate policy action plan needs to include sufficient efforts to achieve the 2030 targets as well as strategic initiatives that provide the foundation for achieving future milestone targets and net-zero emissions by 2045. One cannot replace the other. Every kilogram of carbon dioxide emitted will continue to negatively impact the climate for centuries to come. There are climatological, environmental, economic and social risks in postponing emission reduction measures.

In last year's report, the Climate Policy Council presented five overarching recommendations for a climate policy action plan that can accelerate the climate transition. The following recommendations are still valid:

- Improve governance of government agencies and coordination among different policy areas and policymaking levels.
- Strengthen goals and policy instruments in key areas.
- Create better conditions for investments that help to achieve the climate goals.
- Carry out a broad knowledge and upskilling initiative for the climate transition.
- Take proactive, coordinated and decisive action in the EU.

The action plan needs to clearly demonstrate how the Green Deal and Fit for 55 package will be implemented in Sweden.

The Government must also ensure that the upcoming action plan – unlike the previous one – lives up to the requirements of the Climate Change Act. In particular, a clear timetable should be created for the implementation of different actions and an assessment of their impact on greenhouse gas emissions.

Prioritise and coordinate implementation

The Climate Policy Council's follow-up of the first climate policy action plan for 2019–2022 indicates that the Government has implemented most of the specific measures in the plan. The exceptions concern some major reforms that, in several cases, have been investigated but not pursued further by the Government. In our assessment, implementation of the actions in the plan

lost momentum at the end of the term of office at the same time as the ministerial Climate working group, led by the Prime Minister, ceased to be active. The Climate Policy Council's evaluations, as well as other reports, show the importance of coordination among different policy areas within the Government and the Government Offices.

Provide a clear, transparent follow-up report

The Climate Policy Council has repeatedly criticised the Government for the fact that the annual climate report to Parliament almost completely lacked a follow-up of the implementation of the climate policy action plan. Even in 2022, it was not reported to what extent or in what way the outgoing government implemented its action plan. This needs to change in the current administration. Systematic follow-up is important for the Government's own work and to create clarity and transparency for citizens in line with the purpose of the Climate Change Act.

Improve decision guidance and processes

On behalf of the previous government, several government agencies have presented decision guidance documents for the upcoming climate policy action plan. The Climate Policy Council's review shows that the proposals in the three documents are insufficient for achieving the 2030 targets. The proposals from the agencies can primarily make an impact in the longer term.

The main explanation for this is that when the proposals were drawn up, existing scenarios indicated that the current policies were adequate for achieving the 2030 targets. This has changed. To avoid a similar situation in the future, the decision guidance for the next action plan should include proposals for measures that together provide greater emission reductions than are required to achieve the targets. This would give the Government the opportunity to prioritise efforts in the action plan based on political direction and unexpected external events.

The climate transition needs to inform all relevant policy areas. The Climate Policy Council therefore has a positive view of the Government's allowing more agencies to take responsibility for guidance concerning the climate action plan. A standing mandate to relevant agencies would further bolster participation and accountability for the climate transition within their respective areas of responsibility. In addition, it would better enable skill-building around climate change for the long term.



RECOMMENDATION

1. Design a climate policy action plan that results in an accelerated climate transition, so that emissions are reduced in the near future and the 2030 climate targets are achieved.
2. Ensure that the action plan covers all sectors and leverages the entire overall policy to reach the long-term target of net-zero emissions by 2045 followed by negative emissions.
3. Ensure that the implementation of the action plan is prioritised and coordinated within the Government under the leadership of the Prime Minister.
4. Follow up the implementation of the action plan in the annual climate report to Parliament.
5. Give relevant agencies a standing mandate to provide decision guidance for the climate policy action plan with proposals that provide emission reductions that exceed the climate targets.

Synergies, conflicts and other societal goals

Phasing out all fossil fuels and reducing greenhouse gas emissions to zero entails a fundamental transformation of society. At the same time, the climate transition is necessary for being able to achieve other broader goals for the economy, public health, welfare, safety and other areas, as well as other environmental objectives. This major fundamental and long-term synergy between the climate targets and other societal goals does not prevent the transition in the short term from creating conflicts – as well as synergies – in relation to other goals and interests.

In order to make wise choices and trade-offs among different goals, it is important to take the climate into account in all policy areas. The direction of climate policy, in turn, needs to consider other societal goals. Policies need to be perceived as fair based on how costs and benefits are distributed, how different actors can express their views, and how existing rights or practices are recognised and taken into account.

A long-term approach in turbulent times

Conflicting goals, and sometimes even synergies, become clearer during a crisis when more is at stake and firm decisions need to be made. One example is how politicians handled the rapid increases in energy prices that occurred in 2022. At short notice, it was decided to take action to mitigate the economic effects on households and businesses. Some of these decisions have clearly hampered the chances of achieving the climate policy targets.

The sequence of events illustrates two points. Firstly, the policies for the climate transition should be made as robust as possible in the face of similar external events. This can be done, for example, through measures for a more efficient use of energy and resources as well as a more diversified supply of energy and other resources.

Secondly, short-term crisis measures should not be designed in a way that impairs our ability to achieve long-term goals. It is inappropriate to change, for example, the greenhouse gas reduction mandate for gasoline and diesel as a rapid crisis measure without analysing the long-term consequences. The function of such climate policy instruments is highly dependent on long-term confidence and stability. Of course, targeted support measures may be necessary during a crisis, but such support should be designed in a way that provides incentives for the climate transition, such as energy efficiency.

In the event that resource price shocks in the future justify more similar policy efforts as in 2022, the Government and its agencies must be better prepared. This would set the course for designing and implementing temporary support measures that are faster, more accurate, and do not counteract long-term societal goals like the climate transition.

Planning and decision-making processes for an accelerated climate transition

As the transition accelerates, it is natural that both conflicts and synergies with other goals or interests become more visible and specific. To exemplify this, the Climate Policy Council has taken a closer look at the large-scale industrial establishments, with links to the climate transition, that have been launched in upper Norrland. The expansion requires a society wide transformation, and the high pace itself leads to several challenges. Among other challenges, the established planning processes and forms of cooperation are insufficient for managing the speed of industry's transition. This is true both between different political levels and between different stakeholders and actors at national, regional and local levels.

Challenges in terms of working methods and processes include, but are not limited to, permitting processes of various kinds. These processes need to be renewed so that they can withstand an accelerated transition while being predictable and inclusive, able to take into account different interests and making trade-offs between different societal goals. Political will is needed to see the challenges and solve the problems, courage to make priorities and decisions, and skills and resources. Leadership is key.

Impact assessments, government governance and review of societal goals

The climate issue affects all areas of society and needs to inform overall policy. The Climate Policy Council has previously pointed out the need for impact assessments that include impact on the chances of achieving the climate targets in connection with all government inquiries and policy proposals. Furthermore, the Climate Policy Council has emphasised the importance of the Government's highlighting the climate targets in agency instructions and appropriation directions.

The Government's guidance, in turn, depends on how the overarching societal goals are designed. When the previous climate policy action plan was adopted, Parliament supported the Government's potential reformulation of the targets during the review of each societal goal, to make them consistent with the climate targets. Based on a review of all of the more than one hundred goals presented in the Government's budget bill, the Climate Policy Council has identified a number of policy areas where such a review should be prioritised.

A coherent narrative about climate transition

A vital aspect of leadership for social change involves anchoring policies in a broader narrative about *why* change is needed, about the possibility of a better future and about how to get there. Such a narrative needs to highlight the major overarching synergy between halting climate change and the chances of achieving virtually all other societal goals. This would better enable policies to navigate turbulent times, to gain broad acceptance – even for difficult decisions – and could contribute to a common route and faith in the future.



RECOMMENDATION

6. Make society less sensitive to future resource price shocks, for example through measures for a more efficient use of energy, materials and products and a diversified supply.
7. Build up skills and preparedness to be able to design and effectively implement short-term crisis interventions in the future, without these counteracting the possibilities of achieving long-term climate goals.
8. Continue to develop good examples of planning processes and forms of collaboration that can help to accelerate the transition while better leveraging synergies and making trade-offs among competing interests.
9. During the term of office, carry out a review of relevant societal goals to ensure that goals and governance are consistent with the climate targets and aligned with previous parliamentary decisions.
10. Develop a clearer, comprehensive narrative about Sweden's climate transition.

Del I

Aktuell utsläppsutveckling
och politik



Inledning

Stigande halter av växthusgaser i atmosfären har satt jordens klimatsystem ur balans med en snabbt stigande global medeltemperatur som följd. Den globala uppvärmningen ligger nu på drygt 1,1 grader jämfört med förindustriell tid.¹ Utöver högre temperaturer har detta lett till fler extrema väderhändelser, smältande isar och stigande havsnivåer. Allt detta leder i sin tur till att årstidsmönster ändras, områden där olika arter förekommer förskjuts och ekosystemens artsammansättningar förändras. De sociala och ekonomiska konsekvenserna av klimatförändringarna blir allt påtagligare i vårt samhälle.

De globala utsläppen av växthusgaser från fossila bränslen är fortsatt höga och nådde under 2022 en ny högstanivå.² Enligt Parisavtalet är målet att hålla den globala uppvärmningen långt under 2 grader jämfört med förindustriell tid och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader för att undvika de mest drastiska negativa konsekvenserna av ett förändrat klimat. För att det ska lyckas måste utsläppen mycket snabbt vända nedåt. Om utsläppen ligger kvar på dagens nivå återstår bara cirka tio år innan utsläppsutrymmet för att nå 1,5-gradersmålet är borta.⁴ Att det finns stora utmaningar att nå 1,5-gradersmålet innebär inte att det finns mindre skäl att minska utsläppen. Varje tiondels grad gör nämligen skillnad i hur allvarliga effekter klimatförändringarna ger. Ju lägre koncentration av växthusgaser i atmosfären, desto lägre risk för de allvarligaste konsekvenserna. För att uppnå målen i Parisavtalet, så behöver utsläppen av koldioxid ned till noll i hela världen. EU:s och Sveriges klimatpolitik syftar till att ta vår del av ansvaret för detta.

Politikens roll för klimatomställningen

Att minska utsläppen av växthusgaser till netto noll innebär en genomgripande förändring av samhället – en transformation.³ Klimatpolitiska rådet använder ordet *klimatomställning* för att beskriva denna transformation: en övergång från ett fossilbaserat till ett fossilfritt samhälle utan några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.⁴

De beståndsdelar som vägen mot noll netto-utsläpp kan innehålla är väl kända, även om inte alla lösningar är lika väl utvecklade. I förra årets rapport⁴ beskrev Klimatpolitiska rådet fyra nyckelområden för klimatomställningen som återkommer i såväl svenska som internationella studier:

- effektivare energi- och resursanvändning (inklusive minskad konsumtion av koldioxidintensiva varor och tjänster)
- fossilfri elektrifiering
- biomassa från skogs- och jordbruk
- upptag och lagring av koldioxid (antingen i skog och mark eller genom tekniska åtgärder).

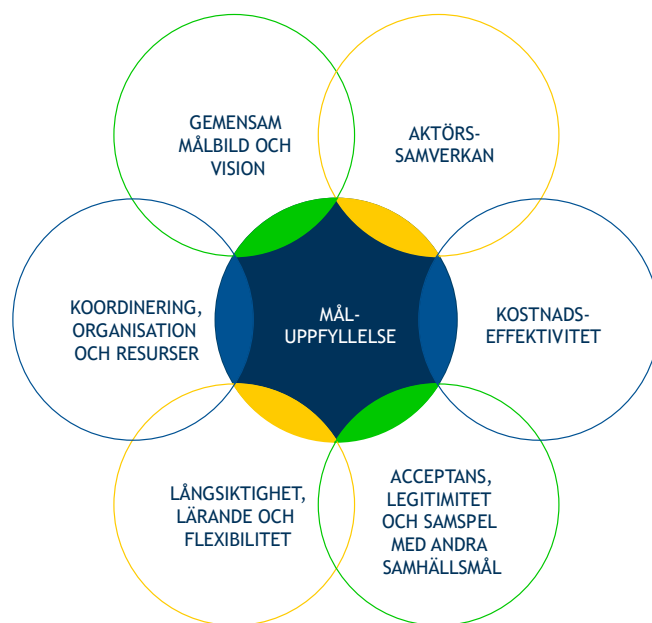
De allra flesta åtgärder som tar oss närmare nollutsläpp kan kopplas till något av dessa fyra nyckelområden. Åtgärderna diskuteras i flera avsnitt av den här rapporten och handlar både om att använda tekniska åtgärder och om att förändra institutioner, affärsmodeller och beteenden.

¹ IPCC bedömer inom vissa sannolikheter att utsläppsutrymmet är 500 Gton CO₂ från och med början av 2020. Idag har vi använt upp cirka 120 Gton. Det återstår således 380 Gton. IPCC (2021). Sixth Assessment Report. Summary for Policy Makers.

Klimatomställningen har flera drivkrafter. Det blir alltmer ekonomiskt lönsamt att välja fossilfria och mer resurseffektiva alternativ, framför de fossila och resursslösande alternativen. Men det går inte att förlita sig på att endast teknisk och ekonomisk utveckling ska kunna minska utsläppen av växthusgaser till noll tillräckligt snabbt. Politiken har en central roll för klimatomställningen. Det är politikens uppgift att skapa förutsättningar för medborgare och organisationer att bidra till den nödvändiga förändringen. Politiken behöver formulera en vision om det fossilfria samhället. För att leda vägen mot den visionen behövs en välavvägd och kunskapsbaserad lagstiftning, ett tydligt stöd och betydande institutionella reformer. I politikens centrala uppgifter ingår också att hantera de mål- och intressekonflikter som kan uppstå, vilket utvecklas i del II av denna rapport.

Många dimensioner, beslutsprocesser och styrmedel behöver ingå i den politik som ska driva klimatomställningen. Det handlar om konkreta **styrmedel** med ett tydligt syfte att stödja och påverka omställningens aktörer. Det rör även **ledarskap och styrning**, alltså bredare institutionella aspekter. Ett exempel är politikens förmåga att formulera målbilder som skapar mening och en gemensam inriktning, samt samspelet mellan klimatmålen och andra samhällsmål.

Vi har i tidigare rapporter lyft fram sju kriterier som är väsentliga för att politiken ska kunna skapa förutsättningar för en ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar klimatomställning. De sammanfattas nedan i figur 1 och beskrivs mer utförligt i Klimatpolitiska rådets rapport för år 2020.⁵



Figur 1. Sju kriterier för en verkningsfull politik för klimatomställning.

Lärdomar inför den nya klimatpolitiska handlingsplanen

Del I av denna rapport beskriver och analyserar hur den samlade politiken på olika sätt har utvecklats under det senaste året. I varje kapitel diskuterar vi i Klimatpolitiska rådet vilka lärdomar som kan dras inför den klimatpolitiska handlingsplanen som den nya regeringen enligt klimatlagens krav ska presentera under 2023. I kapitel 1 sammanfattas den senaste utsläpputvecklingen vilket fungerar som utgångspunkt för den fortsatta analysen.

Klimatpolitiska rådets uppdrag är att utvärdera om regeringens samlade politik är i linje med de klimatmål som beslutas om av regering och riksdag. Regeringens samlade politik innefattar hur Sverige agerar i den Europeiska unionen (EU). Eftersom EU får allt större betydelse för Sveriges klimatpolitik beskrivs redan i kapitel 2 översiktligt den roll EU spelar och hur EU:s pågående reformagenda kommer att påverka Sveriges klimatpolitik.

I kapitel 3 följer en genomgång av den förda politiken under 2022 från både den tidigare regeringen Andersson och den nuvarande regeringen Kristersson som tillträdde efter riksdagsvalet. Den tidigare regeringens sista klimatredovisning till riksdagen kommenteras kortfattat i kapitel 4, liksom hur klimatredovisningen kan förbättras i framtiden.

Mandatperiodens slut hösten 2022 innebar också ett avslut för Sveriges första klimatpolitiska handlingsplan. Regeringen har inte gjort någon egen uppföljning av den. I kapitel 5 presenterar vi i stället en uppföljning som vi har gjort över den första klimatpolitiska handlingsplanen. Lärdomarna från uppföljningen är användbara i arbetet med kommande handlingsplaner.

I Klimatpolitiska rådets uppdrag ingår också att utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Därför innefattar årets rapport i kapitel 6 en analys av de underlag till den kommande klimatpolitiska handlingsplanen som regeringen beställt och fått in från olika myndigheter. Det är väsentligt att ta tillvara erfarenheter från den processen när framtida handlingsplaner ska tas fram.

1 Klimatmålen och utsläppsutvecklingen

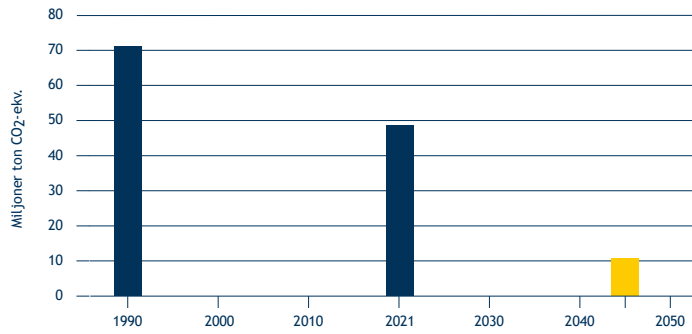
I det här kapitlet presenteras det svenska klimatpolitiska ramverkets olika mål och hur utsläppen av växthusgaser har utvecklats från 1990 till 2021, vilket är det senaste året med tillgänglig officiell utsläppsstatistik. Utsläppsutvecklingen redovisas dels på en övergripande nivå, dels uppdelad på olika sektorer. Sverige är också en del av EU:s klimatpolitik och mål, vilka beskrivs närmare i kapitel 2.

1.1 Sverige ska nå noll nettoutsläpp av växthusgaser 2045

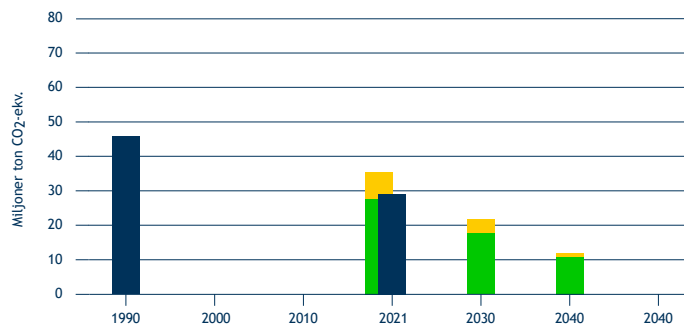
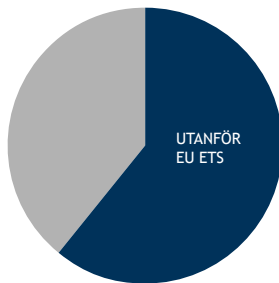
Det övergripande målet för all miljöpolitik är *Generationsmålet* som innebär att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Generationsmålet har operationaliserats i 16 miljökvalitetsmål varav *Begränsad klimatpåverkan* är ett. Med en begränsad klimatpåverkan menas att ”den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.” Målet baseras på den globala målsättningen i Parisavtalet. För att uppnå detta miljökvalitetsmål inrättades 2018 ett klimatpolitiskt ramverk som består av en klimatlag, fem etappmål till miljökvalitetsmålet och ett klimatpolitiskt råd.

Det övergripande målet i det klimatpolitiska ramverket är att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Riksdagen har beslutat att utsläppen inom Sveriges gränser år 2045 ska vara minst 85 procent lägre jämfört med 1990 (se figur 2 nedan). De territoriella utsläppen som ingår i det svenska 2045-målet kan delas in i två delar: utsläpp som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) och utsläpp som inte ingår i EU ETS. De senare ingår i stället i EU:s ansvarsfördelningsförordning, Effort Sharing Regulation (ESR). Förutom det övergripande 2045-målet finns tre svenska etappmål för de utsläpp som inte ingår i EU ETS, som ska ha uppnåtts till 2020, 2030 och 2040 samt ytterligare ett svenskt etappmål till 2030 för utsläppen från inrikes transporter, exklusive inrikes flyg (som ingår i EU ETS).

Det övergripande målet till 2045 gäller Sveriges totala territoriella utsläpp av växthusgaser. I det ingår inte utsläpp från internationell sjöfart och flyg som tankas i Sverige men som har en destination utanför Sveriges gränser, även kallat internationell bunkring. Målen i det klimatpolitiska ramverket sammanfattas i figur 2 nedan.

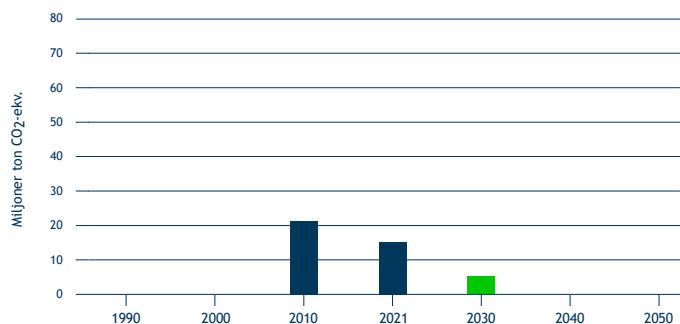
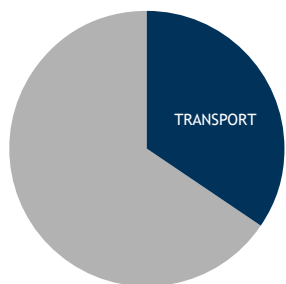


Sverige ska nå noll nettoutsläpp till 2045. Det innebär att växthusgasutsläppen ska vara minst 85 procent lägre år 2045 jämfört med 1990. De resterande 15 % får kompenseras med kompletterande åtgärder. Efter 2045 ska negativa utsläpp uppnås.



Etappmål för utsläpp utanför EU:s handelssystem med utsläppsrätter (EU ETS)

- 2020 skulle utsläppen vara 40 % lägre än 1990. Högst 13 % fick ske genom flexibla mekanismer. Detta etappmål har uppfyllts.
- 2030 ska utsläppen vara minst 63 % lägre än 1990 varav högst 8 % av utsläppsminskningen kan ske genom kompletterande åtgärder.
- 2040 ska utsläppen vara minst 75 % lägre än 1990 varav högst 2 % av utsläppsminskningen får ske genom kompletterande åtgärder.



■ HISTORISKA UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER ■ ETAPPMÅL: UTSLÄPP UTAN KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER ■ ETAPPMÅL: UTSLÄPP SOM FÅR KOMPENSERAS MED KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER

Etappmålen för transportsektorn

År 2030 ska utsläppen för inrikes transporter (utom koldioxidutsläppen från inrikes flyg) vara minst 70 % lägre än 2010

Figur 2. Målen i det svenska klimatpolitiska ramverket. Utsläppsutvecklingen från 1990 till 2021.

Källa: Naturvårdsverket

Klimatmålen (förutom etappmålet för inrikes transporter) kan delvis nås genom att så kallade kompletterande åtgärder tillgodoräknas, vilket ger en form av flexibilitet för att nå klimatmålen. De kompletterande åtgärderna kan bestå av⁶

- ett ökat nettoupptag i skog och mark
- avskiljning, transport och lagring av koldioxid med biogent ursprung
- verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder
- infångning av växthusgaser i atmosfären genom andra tekniska åtgärder.

Att Sverige ska uppnå negativa nettoutsläpp efter 2045 innebär att de kompletterande åtgärderna måste vara större än vad Sveriges utsläpp av växthusgaser är då. EU:s klimatmål innehåller på motsvarande sätt olika typer av flexibiliteter. (Läs mer i kapitel 2.)

Sverige nådde etappmålet för 2020 som anger att utsläppen utanför EU ETS skulle vara 40 procent lägre jämfört med 1990. Målet uppnåddes med hjälp av kompletterande åtgärder i form av Clean Development Mechanism (CDM), motsvarande 0,9 miljoner ton i minskade utsläpp av växthusgaser.^a CDM innebär verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder, enligt regelverket i Kyotoprotokollet (som föregick Parisavtalet). På FN:s klimatkonferens COP 26^b i Glasgow 2021 antogs ett nytt regelverk för att i framtiden kunna tillgodoräkna utsläppsminskningar i andra länder även enligt Parisavtalet (artikel 6). Det finns vissa skillnader mellan de gamla och de nya regelverken. Framför allt handlar det nya regelverket om att skapa en global marknad för insatser som minskar utsläppen.

^a Målet tillät att 13 procentenheter av utsläppsminskningen från 1990 skulle kunna uppnås genom CDM. Slutresultatet 2020 blev att CDM motsvarande 0,9 miljoner ton koldioxidkvalenter nyttjades, eller ungefär 2 procentenheter.

^b Conference of the Parties. Regelbundna konferenser där representanter för parterna inom FN:s klimatkonvention (UNFCCC) möts och fattar beslut. COP26 var det tjugosjätte mötet i ordningen.

FAKTARUTA 1. NYA KLIMATMÅL FÖR KONSUMTION OCH EXPORT HAR FÖRESLAGITS AV MILJÖMÅLSBEREDNINGEN

Ett annat sätt att beräkna utsläpp är genom så kallade konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser. Det är de utsläpp som ett lands totala konsumtion av varor och tjänster ger upphov till, oavsett var utsläppen uppstår. De konsumtionsbaserade utsläppen är ett sätt att åskådliggöra det totala klimatavtrycket för ett land och dess befolkning.

För Sverige och många andra utvecklade länder är de konsumtionsbaserade utsläppen högre än de territoriella utsläppen (se figur 3 nedan). De totala konsumtionsbaserade utsläppen i Sverige låg på cirka 79 miljoner ton år 2020. Det är en minskning med 11 procent jämfört med 2019. Minskningen berodde till viss del på det minskade resandet som följde av covid-19-pandemin. Sedan 2008 har utsläppen från Sveriges konsumtion minskat med 27 procent, varav utsläppen som skett i utlandet har minskat mest.² Beräkningsmetoden för de territoriella och konsumtionsbaserade utsläppen skiljer sig åt. Resultaten för de konsumtionsbaserade utsläppen bör därför tolkas med en viss försiktighet, speciellt om statistiken bryts ner på en mer detaljerad nivå.



Figur 3. Territoriellt respektive konsumtionsbaserat perspektiv på utsläpp.

Källa: Larsson, et al. (2021) *Konsumtionsbaserade scenarier för Sverige*. Bearbetad av Klimatpolitiska rådet.

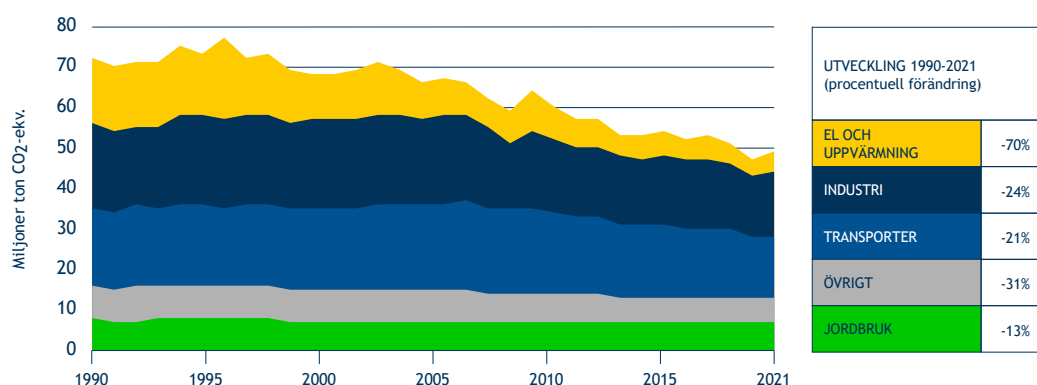
Enligt den internationella klimatkonventionen (UNFCCC) som Parisavtalet bygger på är länder ansvariga för de utsläpp som uppstår inom landets gränser. Konsumtionsbaserade utsläpp fördelar dessa utsläpp på ett annat sätt och inkluderar därutöver utsläpp som inte omfattas av Parisavtalet, såsom internationell sjöfart och flyg. Länder kan på flera olika sätt minska sina importerade utsläpp. Några exempel på sådana sätt är genom att hjälpa andra länder med utsläppsminskningar, genom att minska sin konsumtion av material- och energiintensiva varor och tjänster samt genom att använda styrmedel riktade mot import (till exempel klimattullar).

Den parlamentariskt tillsatta Miljömålsberedningen föreslog i april 2022 dels ett nytt klimatmål för Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp, dels ett nytt mål för klimatnyttan av Sveriges export. De nya målen sammanfattas, tillsammans med de territoriella klimatmålen, i målsättningen att "Sverige senast 2045 ska ha ett negativt globalt klimatavtryck".⁷ Detta innebär att de utsläpp som uppstår i andra länder på grund av svensk konsumtion också ska nå netto noll till 2045. Miljömålsberedningens betänkande *Sveriges globala klimatavtryck* var på remiss under hösten 2022. Regeringskansliets sammanställning av remissyttrandena visar att många av remissinstanserna är positiva till förslagen.⁸ Regeringen har också gett Statistikmyndigheten SCB i uppdrag att utveckla statistik om exportens klimatnytta. SCB ska slutredovisa uppdraget i april 2024.

1.2 Utsläppsutvecklingen i Sverige

År 2021 var de territoriella utsläppen av växthusgaser nästan 48 miljoner ton, vilket är 33 procent lägre än 1990. Utsläppen för 2021 minskade med 5,5 procent jämfört med 2019, det sista hela kalenderåret före covid-19-pandemin. Utsläppen ökade dock med 3,4 procent jämfört med det föregående året, 2020. Ökningen under 2021 beror till stor del på en återhämtning i ekonomin, efter att utsläppen minskat mer än vanligt under pandemin.¹⁰

Figur 4 visar utvecklingen av de territoriella utsläppen sedan 1990. Utsläppen har minskat gradvis sedan början av 2000-talet med undantag för åren 2021 och 2010 (när utsläppen ökade till följd av ekonomisk återhämtning efter den globala finanskrisen). En stor del av minskningen sedan 1990 beror på minskad användning av fossila bränslen för produktion av el och värme.



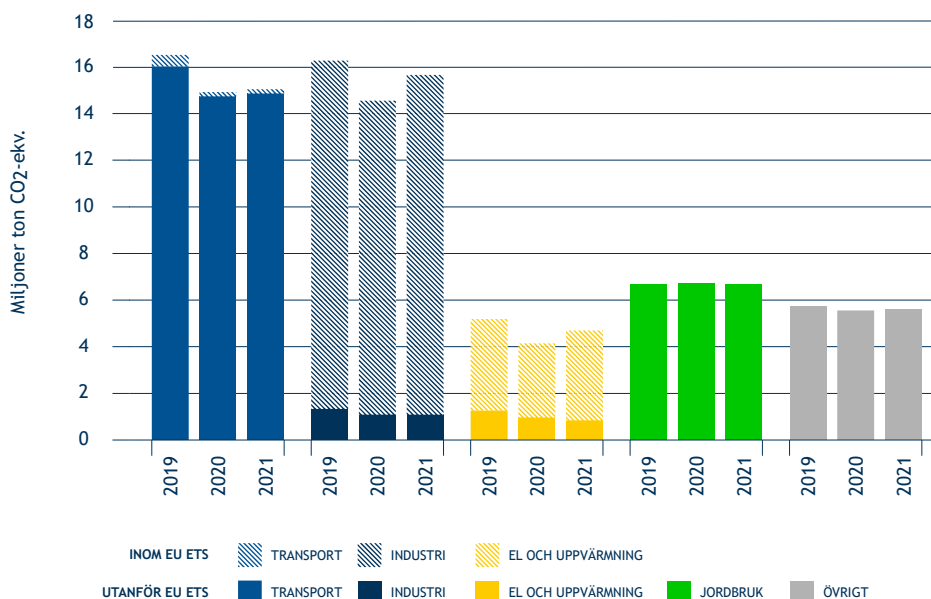
Figur 4. Sveriges växthusgasutsläpp per sektor, åren 1990–2021, i miljoner ton koldioxidekvivalenter. Sektorn Övrigt innefattar utsläpp från arbetsmaskiner, produktanvändning och avfallsbehandling.

Källa: Naturvårdsverket

Utsläppsutvecklingen varierar mellan olika sektorer

Utsläppen av växthusgaser inom EU ETS omfattar större anläggningar inom industri, el- och fjärrvärmeproduktion samt koldioxidutsläpp från inrikes flyg inom EU. Utanför EU ETS ligger inrikes transporter, jordbruk och övriga utsläpp, till exempel från arbetsmaskiner, produktanvändning och avfall samt mindre energi- och industrianläggningar. Figur 5 nedan visar hur stor andel av utsläppen i olika sektorer som omfattas av EU ETS.

^c Användning av produkter med fluoriserande gaser och lösningsmedel kan till exempel vara läckande kylsystem, värmepumpar och luftkonditionerar samt användning av smörjmedel, lösningsmedel och paraffin som genererar växthusgaser.



Figur 5. Sveriges territoriella växthusgasutsläpp 2019–2021 fördelat på olika sektorer. Den streckade delen av staplarna utgör utsläpp som ingår i EU:s handelssystem med utsläppsrätter. Inom *Övrigt* ingår utsläpp från arbetsmaskiner, produktanvändning och avfall.

Källa: Naturvårdsverket

De **totala territoriella utsläppen** som ligger utanför EU ETS, uppgick 2021 till cirka 29 miljoner ton koldioxidekvivalenter och har minskat med nästan 37 procent sedan 1990. Utsläppen var i stort sett oförändrade jämfört med 2020. Utsläppen inom EU ETS var cirka 19 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2021, vilket är nästan 11 procent högre än 2020. Sedan systemet infördes år 2005 har utsläppen minskat med 19 procent.

Utsläppen från **inrikes transporter** stod för omkring en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp och var cirka 15 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2021. Det är en minskning med 21 procent sedan år 1990. Transportutsläppen ökade marginellt under 2021 jämfört med 2020. Den totala trafiken^d har ökat stadigt sedan år 1990 med undantag för under covid-19-pandemin då trafiken i stället minskade. Att utsläppen inte har ökat i samma takt beror framför allt på en ökad andel biodrivmedel samt på energieffektivisering och elektrifiering av fordonsflottan. År 2021 började trafiken att öka igen men nådde inte samma nivå som före pandemin.

År 2021 stod även **industrin** för ungefär en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp, nästan 16 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen från industrin har minskat med cirka 24 procent sedan 1990 men ökade med 4 procent under 2021 jämfört med 2020. Den gradvisa minskningen sedan 2006 beror främst på bränslebyten (fossilt kol mot fossil naturgas och fossila bränslen mot bibränslen och el), löpande åtgärder för energieffektivisering samt minskade produktionsvolymen inom järn- och stålindustrin under 2000-talets första decennium.

^d Den totala trafiken brukar benämnas som trafikarbetet och beskriver hur mycket trafik som totalt går på vägnätet och uttrycks i fordonskilometer.

Utsläppen av växthusgaser från **el och uppvärmning** var nästan 5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2021, vilket innebär en minskning med 70 procent sedan 1990.^e Utsläppen ökade med cirka 14 procent jämfört med föregående år (2020), vilket dock samtidigt innebär en minskning med nästan 10 procent jämfört med 2019. Ökningen under 2021 kan till stor del förklaras av ett kallare år jämfört med föregående år samt av ett högt elpris som ledde till ökad produktion av fossilbaserad el. Minskningen jämfört med 2019 beror delvis på att 2019 var ett kallare år än 2021, men också på en fortsatt utfasning av fossila bränslen.

Utsläppen från **jordbruket** år 2021 var nästan 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen har minskat något jämfört med år 1990, men procentuellt mindre än i andra sektorer. Jordbrukssektorns utsläpp består framför allt av metan från djurs matsmältning, metan och lustgas från stallgödsel samt lustgas och koldioxid från jordbruksmark. Utsläppen av växthusgaser från jordbruket är en svårare utmaning jämfört med i andra sektorer eftersom klimatpåverkan från idisslare och användning av gödningsämnen är svåra att minska till noll.

Utsläpp från det som kallas **övrigt** i figur 5 summerar till totalt 5,7 miljoner ton och domineras av arbetsmaskiner, vilka släppte ut cirka 3,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2021. Produktanvändning låg på 1,4 miljoner ton medan avfall stod för 1 miljon ton. Totalt har de övriga utsläppen minskat med 31 procent sedan 1990 och står för cirka 12 procent av Sveriges totala utsläpp. Beräkningarna av arbetsmaskinernas utsläpp är mycket osäkra vilket gör det svårt att dra slutsatser om utsläppsutvecklingen.

^e Felaktig siffra i ursprungsrapporten reviderad 17 maj 2023.

FAKTARUTA 2. KLIMATPOLITIKEN I VÄRLDEN

Rekordmycket klimatpolitik: År 2010 hade bara 25 procent av världens länder klimatmål, medan bara 10 procent av länderna saknar det i dag. Av världens 195 länder (enligt FN:s definition) har 56 stycken antagit klimatlagar och mer än 10 000 städer har frivilligt förbundit sig att genomföra klimatåtgärder.

Mycket billigare klimatteknologi: Det är mycket billigare att minska utsläppen än vad det var tidigare. Solenergi kostar bara 15 procent av vad den gjorde för tio år sedan, medan vindkraft kostar hälften av vad den gjorde för tio år sedan.

Teknik och industriella utvecklingsinstrument är populära: Instrument utformade i syfte att främja utvecklingen av nya gröna industrier är populära, särskilt stödsystem för förnybar energi.

Pris på utsläpp används i begränsad utsträckning: Även om vi vet att utsläppen minskar om vi sätter ett pris på utsläppen, är det fortfarande bara 20 procent av världens utsläpp som är prissatta (genom skatte- eller kvotsystem).

Klimatpolitiken fungerar: Den offentliga klimatpolitiken fungerar och minskar utsläppen. Det finns dock för lite forskning tillgänglig för att vi ska kunna dra slutsatser om vilka åtgärder som är mest effektiva under olika omständigheter.

Demokrati främjar klimatpolitik: Forskning tyder på att brist på demokrati och problem med korruption hindrar utvecklingen av en väl fungerande nationell klimatpolitisk styrning.

Många delar av den offentliga politiken har betydelse: Det räcker inte att införa en bra klimatpolitik. Även offentliga regleringar och styrmedel för att nå andra mål har betydelse för ett lands klimatpåverkan.

Kommuner och städer är viktiga i klimatomställningen: Kommuner och städer runt om i världen har ansvar för några mycket centrala områden inom klimatomställningen: samhällsplanering, transportinfrastruktur och lokal näringslivsutveckling.

Rättsprocesser blir vanligare men deras effekter osäker: Efter 2015 har minst 37 stämningar lämnats in av aktörer som ifrågasätter om länderna gör tillräckligt för att minska utsläppen, till exempel stiftelsen Urgendas stämning mot staten Nederländerna. Klimataktörer verkar vinna rättsfall mer sällan än de som vill fortsätta att släppa ut växthusgaser, men det finns för lite forskning för att kunna dra tydliga slutsatser.

Media bevakar klimatet mer och bättre: Klimatfrågan bevakas mer, bredare och mer nyanserat än tidigare. Detta gäller generellt och inte bara i västländer

Källa: IPCC:s delrapport *Att begränsa klimatförändringarna*, april 2022

1.3 Utsläppen behöver minska snabbare än tidigare

Sveriges totala territoriella utsläpp har minskat med 33 procent jämfört med 1990 och behöver minska med minst 85 procent till år 2045 för Sverige ska klara sitt långsiktiga klimatmål. Det innebär att utsläppen under varje år fram till 2045 måste minska med i genomsnitt minst 2 miljoner ton. I genomsnitt har de totala utsläppen minskat med knappt 0,8 miljoner ton sedan

1990. Under perioden 2004–2014 minskade Sveriges utsläpp som mest, med i genomsnitt 1,5 miljoner ton, det vill säga 2,4 procent per år. Därefter planade utsläppskurvan ut fram till 2018. De senaste årens utsläppsutveckling är svår att bedöma beroende på engångseffekter av framför allt covid-19-pandemin. Utsläppen måste minska i en snabbare takt än hittills för att Sverige ska nå det långsiktiga klimatmålet.

Förutsättningarna att minska utsläppen ser olika ut beroende på sektor och utsläppsbanorna kommer därför att se olika ut för de olika sektorerna. Man kan inte förvänta sig att minskningen av utsläppen, framför allt inom industrin, kommer att vara helt jämn. Stora teknikskiften, som till exempel framställningen av fossilfritt stål, och plötsliga omvärldsförändringar, som Rysslands invasionskrig i Ukraina, kan ge hack eller trappstegseffekter i utsläppsminskningarna.

De totala ackumulerade utsläppen över tid är avgörande för att hålla den globala genomsnittstemperaturen under målen i Parisavtalet, inte exakt vilket år som ländernas utsläpp når netto noll. Det är därför viktigt att Sverige och alla andra länder minskar utsläppen i närtid och i en snabbare takt än vad som hittills har uppnåtts.

Utsläppen inom EU ETS styrs framför allt av reglerna för utsläppshandelssystemet, vilka beslutas om inom EU. Sveriges etappmål på väg mot 2045 gäller därför enbart utsläppen utanför EU ETS. Enligt etappmålet för 2030 ska utsläppen minska med mellan 55 och 63 procent jämfört med 1990, beroende på om kompletterande mekanismer används. Det innebär att utsläppen behöver minska med mellan 0,9 och 1,3 miljoner ton per år fram till 2030, vilket kan jämföras med den genomsnittliga minskningen sedan 1990 på 0,5 miljoner ton eller sedan 2005 på cirka 0,9 miljoner ton per år.

Tidigare har utsläppen utanför EU ETS framför allt minskat i uppvärmningssektorn. Inom den sektorn återstår inte mycket utsläpp att ta bort. Av de återstående utsläppen kommer ungefär hälften från inrikes transporter, som har ett eget etappmål. Tillsammans står transporter och arbetsmaskiner, alltså motorer av olika slag, för 60 procent av dagens utsläpp utanför EU ETS. Även bortsett från det särskilda etappmålet för transporter behöver en stor del av kommande års utsläppsminskningar i Sverige alltså ske inom transportsektorn.

2 Kopplingen mellan Sveriges och EU:s klimatpolitik

Klimatpolitiska rådets uppdrag är att utvärdera regeringens samlade politik i förhållande till klimatmålen. I den samlade politiken ingår även regeringens agerande i EU. Dessutom påverkas förutsättningarna för den svenska klimatpolitiken i högsta grad av EU:s politik. För närvarande pågår ett stort antal förändringar i EU:s regelverk. I detta kapitel följer en övergripande beskrivning av de förändringar som särskilt påverkar hur svensk klimatpolitik kan komma att utvecklas.

Under våren 2023 är Sverige ordförandeland inom EU. Detta innebär att Sverige har en viktig roll i att nå överenskommelser om flera delar av EU:s omfattande reformprogram inom klimatområdet.

Under 2019 lade EU grunden för omfattande reformer vad gäller klimat, energi, biologisk mångfald samt resurseffektivitet och cirkulär ekonomi genom den så kallade gröna given, EU:s övergripande strategi för hållbar utveckling. Som en viktig del av den gröna given antog EU en europeisk klimatlag inför FN:s klimatkonferens i Glasgow år 2021 (COP26)¹¹ Klimatlagens målsättning är att minska nettoutsläppen av växthusgaser med 55 procent till år 2030, jämfört med år 1990. Det långsiktiga målet är att EU ska uppnå balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser (noll nettoutsläpp) senast år 2050. Därefter ska EU ha negativa utsläpp, alltså ett nettoupptag av växthusgaser. EU:s klimatlag reglerar inte enbart utsläppsminskningar utan även klimatanpassning berörs av denna lag.

I EU:s klimatlag regleras även rollen för det nya vetenskapliga rådet för klimatförändringar som inrättades under 2022.^a Det vetenskapliga rådet ska vara oberoende och är tänkt att fungera som referenspunkt för EU i fråga om vetenskaplig kunskap om klimatförändringar. I arbetsprogrammet för det vetenskapliga rådet anges särskilt att det ska ha en dialog med relevanta aktörer inklusive nationella klimatråd, som till exempel Klimatpolitiska rådet.

Efter att klimatlagen hade antagits presenterade EU-kommissionen en mycket omfattande reformagenda, kallat Fit for 55 eller 55 %-paketet.¹² Syftet med 55 %-paketet är att uppnå de skärpta målen och handlar till stor del om att uppdatera och skärpa existerande lagstiftning, strategier och mål. Det innebär skärpta krav på medlemsstaternas klimatpolitik men också förslag på fler gemensamma styrmedel på EU-nivå. Figur 6 visar 55 %-paketets många olika delar.

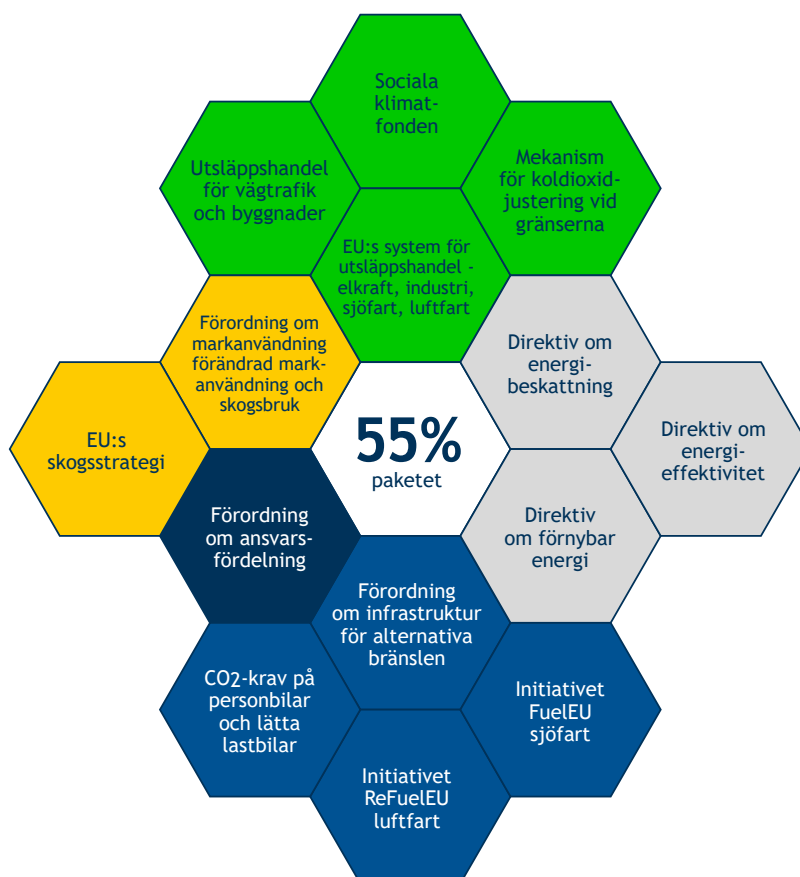
Reformpaketets olika delar har förhandlats under 2022 av EU-parlamentet, rådet som representerar medlemsländerna^b och EU-kommissionen. Arbetet har påverkats av Rysslands invasion av Ukraina, vilket ledde till kraftigt ökade bränsle- och elpriser främst på grund av minskad tillgång på fossilgas (även kallad naturgas). EU-kommissionen presenterade som en följd av detta i maj 2022 planen ”REPowerEU” som innehöll förslag till såväl tillfälliga åtgärder för att dämpa prischocken som mer långsiktiga reformer.¹³ Syftet med reformerna i REPowerEU är att

^a EU:s klimatvetenskapliga råd består av 15 forskare med ett kansli placerat vid den Europeiska miljöbyrån (EEA).

^b Inom EU representeras medlemsländerna av Europeiska rådet och ministerrådet. Mer övergripande frågor och strategisk inriktning behandlar medlemsstaterna i Europeiska rådet medan lagstiftningsarbetet från medlemsstaternas sida framför allt bedrivs inom ramen för ministerrådet. I Europeiska rådet representeras medlemsstaterna av sina premiärministrar medan det i ministerrådet är respektive fackminister. I själva förhandlingarna med parlamentet och EU-kommissionen representeras rådet av ordförandelandet.

Europa snabbare ska ta sig ur beroendet av fossil energi i allmänhet och fossilgas från Ryssland i synnerhet.

Trots energikrisen, med påföljande stigande inflation och förväntad nedgång i ekonomin, ledde förhandlingarna fram till beslut om väsentliga delar av 55 %-paketet. Några exempel är en ny ansvarsfördelning för utsläpp utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS), en reviderad LULUCF-förordning^c för ökat koldioxidupptag från markanvändning, skärpningar och utvidgningar av det befintliga utsläppshandelssystemet samt ett nytt utsläppshandelssystem som täcker in transporter och byggnader. Men flera svåra frågor återstår för det svenska ordförandeskapet att lösa under första halvåret 2023.



Figur 6. 55 %-pakets olika delar. Bearbetning baserad på EU-kommissionen.¹²

Kommentar: Grön markering indikerar initiativ kopplade till utsläppshandel, grå markering indikerar initiativ som berör energiområdet, mellanblå markering indikerar initiativ som berör transportområdet, gul markering indikerar initiativ som berör markanvändningssektorn, och mörkblå markering indikerar den övergripande ansvarsfördelningen.

EU:s tidigare regelverk tillsammans med förslagen i 55 %-paketet består av ett stort antal detaljregler som i stort och smått påverkar regeringar, myndigheter och olika aktörer. Inom ramen för denna rapport finns ingen möjlighet att vara heltäckande. I stället väljer Klimatpolitiska rådet att fokusera på ett urval av områden som bedöms ha stor relevans för svensk nationell klimatpolitik.

^c I utsläppsrapporeringen står LULUCF för "Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk" (Land Use, Land-Use Change and Forestry).

2.1 EU:s klimatpolitik begränsar och möjliggör klimatåtgärder i Sverige

Klimatkonventionen (UNFCCC) och Parisavtalet skapar tillsammans ett globalt ramverk för alla länders klimatpolitik. EU, inte dess medlemsländer, ansvarar för det internationella åtagandet i både klimatkonventionen och Parisavtalet. Sverige är skyldigt att agera i linje med EU, men med utrymme att anpassa sina strategier efter nationella förhållanden. EU har utvecklat en bred uppsättning regler och förordningar som driver på den svenska klimatomställningen samtidigt som de i vissa fall begränsar vilken typ av åtgärder Sverige kan använda.

EU började utveckla klimatmål och regler på 1990-talet och efterhand har en komplex och omfattande styrningsarkitektur vuxit fram. Vissa nyckelelement har funnits i nästan två decennier, såsom EU:s övergripande mål för utsläppsminskningar, det gemensamma systemet för handel med utsläppsrätter (EU ETS), ansvarsfördelning för resterande utsläpp samt gemensamma regelverk för förnybar energi och energieffektivitet. EU har också fattat gemensamma beslut om till exempel produktstandarder på den gemensamma marknaden, utsläppskrav på fordon och regler för den gemensamma elmarknaden. Allteftersom har EU:s klimatpolitik mognat och styrningssystemet utvecklats, inklusive klimatlagen och det rådgivande vetenskapliga rådet.

EU har skärpt sina övergripande klimatmål flera gånger, ofta kopplat till processerna i de internationella klimatförhandlingarna.¹⁴ I samband med detta har EU också preciserat hur målet kan nås genom bidrag från utsläppsminskningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (se avsnitt 2.3), utsläppsminskningar inom de sektorer som inte ingår i detta system (se avsnitt 2.2) och nettoupptag inom markanvändningssektorn (LULUCF, se avsnitt 2.4). Parallellt med detta har Sverige tagit fram egna nationella klimatmål för de territoriella utsläppen. Tidigare har dessa varit mer långtgående än vad som föreslagits av EU, men på senare tid har de blivit mer likartade till följd av EU:s ökade ambitioner.

Som en del av EU:s styrning berörs Sverige av omfattande redovisningskrav i klimatpolitiken. Inledningsvis var EU:s medlemsländer tvungna att lämna in en bred flora av energi- och klimatrapporter till EU-kommissionen, men 2018 beslutades det att huvuddelen av den nationella rapporteringen skulle ske vart tionde år genom integrerade nationella energi- och klimatplaner.¹⁵ Sverige skickade in sin första plan till EU-kommissionen 2019, vilken omfattar perioden 2021–2030. En uppdatering av den gällande planen ska göras år 2024. I planen har Sverige rapporterat sina nationella klimatmål (inklusive målet för inhemska transporter) liksom sina bidrag för att uppnå de övergripande EU-målen för förnybar energi och energieffektivitet. För förnybar energi presenteras en vägledande utvecklingsbana^d till 2030 då andelen ska ha nått 65 procent. För energieffektivisering är det inrapporterade målet att halvera energiintensiteten^e mellan 2005 och 2030.^{16, f}

^d Den vägledande utvecklingsbanan ligger till grund för EU-kommissionens utvärdering om medlemsländerna ligger i fas för att de EU-gemensamma målen ska nås.

^e Energiintensiteten redovisas som tillförd energi i relation till BNP (kWh/kr).

^f I de långtidsscenarierna som presenterades av Energimyndighetens 2021 varierar andelen förnybar energi mellan 63 och 75 %. Energiintensiteten minskar i scenarierna med 46–47 % jämfört med 2005. Energimyndigheten. 2021. Scenarier över Sveriges energisystem 2020. ER 2021:6.

2.2 Ansvarsfördelningsförordningen påverkar Sveriges utsläppsutrymme

Ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR) ¹⁷ från 2018 syftade, när den beslutades, till att säkerställa 30 procents utsläppsminskningar inom EU för de sektorer som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem: transport, byggnader, jordbruk, avfall och vissa mindre utsläppintensiva industrier.^g Minskningen uppnås genom att fördela utsläppsutrymmet för dessa sektorer mellan de olika medlemsstaterna i nationella utsläppsmål. För Sverige innebär 2018 års ansvarsfördelning en minskning av utsläppen med 40 procent till 2030, jämfört med 2005. Den 8:e november 2022 kom ministerrådet och parlamentet överens om att de totala utsläppen i EU som täcks av ansvarsfördelningsförordningen ska minska med 40 procent under motsvarande period.¹⁸ För Sveriges del innebär det en ökning av kravet på utsläppsminskningar till 50 procent, mellan 2005 och 2030. För varje medlemsstat är 2030-målet slutpunkten för en reduktionsbana som definierar de årliga utsläppsminskningarna för åren 2021–2030.^h

I ansvarsfördelningsförordningen finns flera mekanismer inbyggda för att öka förutsättningarna för att nå målen:

1. **Låna.** Om utsläppen är högre än årsgränsen under ett år kan staten låna en begränsad mängd av årliga utsläppstilldelningar, så kallade Annual Emission Allocations (AEA), från efterföljande år.
2. **Spara.** Om utsläppen är lägre än utsläppsutrymmet kan AEA:er sparas till kommande år.
3. **Överföring av utsläppsutrymme mellan länder.** En medlemsstat kan överföra en viss andel av sina tilldelade utsläpp till andra medlemsstater, om de inte behövs för att klara det egna målet. Det finns inga motsvarande begränsningar för den som vill använda AEA:er från en annan medlemsstat.
4. **EU ETS.** Det är möjligt för vissa länder att använda en begränsad andel utsläppsrätter från EU ETS för att klara åtaganden enligt ansvarsfördelningen. Mängden motsvarar ungefär 0,8 miljoner ton per år för Sverige. Sverige har till slutet av 2023 på sig att meddela om man avser att utnyttja denna möjlighet för perioden 2025–2030.
5. **Utnyttjande av överskott i förhållande till regleringen av LULUCF.** Det finns vissa men begränsade möjligheter att överföra överskott från LULUCF för att klara målen enligt ansvarsfördelningen. Begränsningarna ser olika ut för olika länder. Sverige kan använda totalt 4,9 miljoner ton under perioden 2021–2030 för att klara sitt åtagande. Enligt den preliminära överenskommelsen om den nya ansvarsfördelningen ska denna mängd fördelas i två lika stora delar för perioden 2021–2025 respektive 2026–2030.

Det är oklart om det kommer att finnas AEA:er från andra länder som Sverige kan utnyttja. EU-kommissionens senaste bedömning¹⁹ visar att flertalet EU-länder kan få svårt att klara sina nuvarande 2030-mål enligt ansvarsfördelningen. Om flera stora länder inte når sina mål kan det uppstå en brist på och därmed konkurrens om AEA:er. Det finns för närvarande inga beslut om en gemensam marknad för sådana enheter, utan utbytet mellan länder förväntas ske genom bilaterala överenskommelser.

^g Som en del av det övergripande målet för EU (inklusive EU ETS) om 40 % utsläppsminskning.

^h Information om de årliga nationella utsläppsnivåerna återfinns i EU-kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2126.

I en överenskommelse i december 2022 beslutades att utsläpp från vägtransporter och byggnader, vilka utgör en stor del av de utsläpp som ingår i ansvarsfördelningsförordningen, ska inkluderas i ett utsläppshandelssystem som är separerat från det existerande systemet. Detta nya system går under akronymen ETS-BRT (Emission Trading System – Buildings and Road Transport). Utsläppen från dessa sektorer kommer trots skapandet av detta nya handelssystem fortsatt att ingå i de utsläpp som täcks av förordningen om ansvarsfördelning och som medlemsstaterna har ett ansvar för.²⁰ Systemet kommer därmed att fungera som ett nytt gemensamt ekonomiskt styrmedel, men det finns inte någon garanti för medlemsländerna att de kommer att klara sina åtaganden enligt ansvarsfördelningen. ETS-BRT beskrivs av EU-kommissionen som ett komplement till nationella styrmedel inom vägtransport- och byggsektorn. Det nya handelssystemet planeras träda i kraft 2027 eller 2028, beroende på bränsleprisernas utveckling.

Jämförelse mellan de svenska nationella målen för 2030 och det kommande EU-målet

De svenska nationella utsläppsmålen för 2030 och 2040 täcker samma utsläpp som de utsläppskrav som ålagts Sverige enligt förordningen för ansvarsfördelning (ESR). Dessa utsläppsmål gäller de utsläpp som inte täcks av EU ETS, (se avsnitt 2.3). Målen jämför dock utsläppen med olika basår och skiljer sig angående vilka mekanismer för flexibilitet som kan användas, vilket medför att en pedagogisk jämförelse är svår. I tabell 1 presenteras ett försök till en sådan jämförelse.

Tabell 1. Jämförelse av de svenska nationella etappmålen för 2030 och de nya kraven enligt EU:s ansvarsfördelning.

	Utsläpp miljoner ton	Förändring jämfört med 1990	Förändring jämfört med 2005
Sveriges utsläpp år 2021 utanför EU ETS	29	-37 %	-33%
	Utsläppsutrymme miljoner ton	Förändring jämfört med 1990	Förändring jämfört med 2005
Sveriges nationella etappmål 2030 med kompletterade åtgärder*	21	-55 %	-52 %
Sveriges nationella etappmål 2030 utan kompletterade åtgärder*	17	-63 %	-60 %
Sveriges mål enligt EU:s ansvarsfördelning	22**	-53 %	-50 %

*De kompletterande åtgärderna beskrivs i kapitel 1. De kan bestå av: 1) ett ökat nettoupptag skog och mark, 2) avskiljning, transport och lagring av koldioxid med biogent ursprung, 3) verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder och 4) direkt infångning av växthusgaser från atmosfären genom andra tekniska åtgärder.

** Utsläppsutrymmet gäller utan mekanismer för flexibilitet.

Kommentar: Såväl de nationella etappmålen som EU:s ansvarsfördelning gäller de territoriella utsläpp som inte ingår i EU:s handelssystem för utsläppshandel. Siffrorna i fetstil är de formellt beslutade målsiffrorna för respektive mål.

Den revidering av ESR som man kom överens om i november 2022 innebär att målet inom ramen för ESR har närmat sig de svenska nationella målen. De svenska målen för 2030 är dock fortfarande något mer ambitiösa. Hur stor skillnaden blir beror på tillgången på kompletterande åtgärder för det nationella målet och flexibiliteter inom ramen för ESR.

En skillnad mellan Sveriges klimatpolitiska ramverk och EU-regleringen är hur strikt vägen till att nå målären regleras. Sverige använder sig endast av så kallade indikativa banor för att vägleda politiken fram till åren 2030 och 2040. EU har ett striktare system där det finns fastlagda minskningsnivåer av utsläpp som behöver uppnås för varje enskilt år, vilket i praktiken är en form av utsläppsbudget. Detta kan komma att bli styrande för Sveriges klimatpolitik under de närmaste åren.

2.3 Revideringen av EU ETS

EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS, beskrivs ofta som hörnstenen i EU:s klimatpolitik. Det regleras centralt även om medlemsstaterna har vissa frihetsgrader vad gäller hur intäkterna från systemet kan användas och i vilken mån mekanismer för kompensation utnyttjas. EU fastställer såväl ett gemensamt utsläppsutrymme som metoder för tilldelning av utsläppsrätter till olika typer av anläggningar inom industri och energiproduktion. EU ETS omfattade år 2021 cirka 39 procent av Sveriges territoriella utsläpp.

Inom ramen för 55 %-paketet har ett minskat utsläppsutrymme för anläggningarna inom EU ETS beslutats om. Det minskade utsläppsutrymmet motsvarar en minskning av utsläppen med 62 procent 2005–2030 och innebär att utsläppsutrymmet kommer att minska med mer än 4% årligen, vilket är en skärpning jämfört med tidigare.ⁱ Detta innebär en betydande åtstramning som kan förväntas leda till ökade priser på utsläppsrätter. Utgångspunkten för tilldelning av utsläppsrätter är försäljning genom auktionering, men trots detta delas en stor andel av utsläppsrätterna fortfarande ut gratis till sektorer som pekas ut som särskilt känsliga för internationell konkurrens.^j Enligt en preliminär överenskommelse mellan ministerrådet och EU-parlamentet den 17 december 2022 ska denna utdelning gradvis fasas ut.

Kopplat till den gradvisa utfasningen av gratis tilldelning kommer en gränsskattemekanism (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) att införas, för att skydda konkurrensutsatta sektorer. Systemet införs 2026 och gäller för importörer av järn, stål, cement, konstgödsel, el och vätgas.²¹ Importörerna blir skyldiga att köpa så kallade CBAM-certifikat motsvarande de koldioxidutsläpp som uppkommit vid produktionen. Priset kopplas till priset på utsläppsrätter i EU ETS men antalet certifikat som behöver införskaffas anpassas till graden av gratis tilldelning för industrierna i EU ETS och i den grad det producerande landet har en koldioxidprissättning. Tanken är att mekanismen ska främja konkurrensneutralitet mellan företag inom och utanför EU och därmed minska risken för att utsläppen flyttas från EU till andra delar av världen i stället för att minskas. Utsläppspriset gäller enbart import till EU. En del har kritiserat detta för att vara otillräckligt eftersom det bara motverkar import av koldioxidintensiva varor men inte innehåller

ⁱ Utsläppsutrymmet krymper gradvis med den så kallade årliga reduktionsfaktorn för att nå slutmålet 2030. Den årliga reduktionsfaktorn 2021–2030 kommer som en konsekvens av det skärpta målet att öka från 2,2 % till 4,3 % 2024–2027 och 4,4 % 2027–2030. Det görs dessutom två engångssänkningar av utsläppspaketet, 2024 med 90 miljoner ton och 2027 med 27 miljoner ton vilket skapar nya utgångspunkter för den årliga reduktionsfaktorn efterföljande år.

^j Totalt är 57 % av utsläppsrätterna för stationära anläggningar inom EU föremål för auktionering med en buffert om 3 % som vid behov kan tas till gratis tilldelning. För Sverige är gratis tilldelning betydande och motsvarade drygt 90 % av utsläppen 2021.

någon mekanism som skapar rimliga konkurrensförhållanden för den del av EU:s produktion som exporteras.

För det långsiktiga målet 2045 spelar EU ETS en viktig roll som pådrivare för nödvändig omställning, framför allt inom industrin. Därför är en hög ambition inom systemet viktig även för det svenska klimatmålet. För att nå de svenska etappmålen för 2030 och 2040 spelar utvecklingen i EU ETS mindre roll eftersom Sverige inte inkluderar utsläppen inom EU ETS i dessa mål.

2.4 EU:s reglering av utsläppen från LULUCF

Som nämntes i inledningen pekade Klimatpolitiska rådet i förra årets rapport ut upptag och lagring av koldioxid som ett av fyra nyckelområden för klimatomställningen. Inom det området påverkas Sverige av den så kallade LULUCF-förordningen²² som fastställer reglerna för utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för EU:s klimatmål 2021–2030. Bland annat ska varje medlemsland enligt förordningen beräkna en så kallad skoglig referensnivå^k för perioderna 2021–2025 och 2025–2030.

I november 2022 nådde ministerrådet och EU-parlamentet en överenskommelse om en ändring av LULUCF-regleringen.²³ Den innehåller bland annat ett mål om att uppnå ett årligt nettoupptag i skog och mark i hela EU på minst 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter senast år 2030, vilket motsvarar en ökning med cirka 15 procent jämfört med idag.¹⁶²

Sverige har ålagts ett nationellt bindande mål som innebär en ökning av nettoupptaget med cirka 4 miljoner ton per år till 2030 jämfört med de genomsnittliga utsläppen 2016–2018. Detta motsvarar en ökning av nettoupptaget med i storleksordningen 10 procent. 2030 ligger nära i tiden och det är brådskande att ta fram en strategi för hur målet ska nås. Miljömålsberedningen fick i augusti 2022 ett tilläggsdirektiv²⁴ om att bland annat föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att Sveriges åtaganden inom LULUCF nås. Uppdraget ska redovisas senast i december 2024. Tidigare har Klimatpolitiska vägvalsutredningen⁶ lämnat förslag på en strategi för kompletterande åtgärder enligt de svenska etappmålen, vilket bland annat inkluderar upptag i skog och mark. Nuvarande och tidigare regeringar har fattat beslut om enstaka insatser på området men ännu inte tagit ställning till utredningens förslag om en samlad strategi.

2.5 EU:s regelverk för energiomställningen

Förnybar energi och energieffektivitet har stått i centrum för EU:s klimatpolitik sedan 1990-talet. Flera direktiv har varit på plats med olika fokus, ambitionsgrad och i olika grad bindande krav på medlemsländerna. Till exempel kopplades det övergripande EU-målet om minst 20 procent förnybar energi år 2020 till olika nationella åtaganden där Sverige fick det mest ambitiösa målet på 49 procent.

Motsvarande nationella bindande åtaganden finns inte kopplade till det nuvarande målet på 32 procent förnybar energi i EU år 2030, de skärpta mål som föreslagits i 55 %-paketet (40 procent förnybar energi) eller i den ambition som uttryckts inom REPowerEU (45 procent förnybar energi). Däremot förväntas medlemsländerna bidra till uppfyllandet av de gemensamma

^k Enligt direktivet ska medlemsländerna beräkna en referensnivå för nettoutsäpp eller nettoupptag från brukad skogsmark. Hur denna ska beräknas beskrivs i detalj i direktivet och ska bland annat baseras på kontinuerlig hållbar skogsbrukspraxis såsom den har dokumenterats under 2000–2009.

målen och ska redovisa nationella ambitionsnivåer i de integrerade nationella energi- och klimatplanerna, vilket Sverige också har gjort.¹

I direktivet om energieffektivisering anges mål för energieffektivisering relativt energianvändningen i ett referensscenario. Ambitionsnivån för energieffektivisering var initialt 20 procent till 2020 och höjdes 2018 till 32 procent till 2030.^m Inom ramen för 55 %-paketet och REPowerEU föreslog EU-kommissionen skärpta mål för energieffektivisering och i mars 2023 slöts en preliminär överenskommelse mellan rådet och parlamentet om skärpta mål. Inte heller för energieffektivitet finns nationella mål men liksom för förnybar energi förväntas medlemsstaterna bidra med och redovisa nationella bidrag till ökad energieffektivitet.¹⁵

I förnybarhetsdirektivet²⁵ har särskilda mål för förnybar energi satts för transportsektorn. Dessa liksom de regleringar som finns inom EU:s bränsledirektiv, innebär krav på medlemsländerna att minska utsläppen från drivmedelsanvändningen. Dessa regelverk fungerar som en minimiambition för de enskilda medlemsländerna och är relevanta för bland annat den revidering av reduktionspliktenⁿ som regeringen har föreslagit (se kapitel 3). I de revideringsförslag som ligger på bordet ingår även separata mål för såväl industri som byggnader.

I förnybarhetsdirektivet specificeras även hållbarhetskrav för biobränslen. Dessa bestämmer såväl vilka råvaror som får användas för uppfyllande av förnybarhetsmålen som vilka biobränslen som kan stödjas med olika styrmedel. För transportsektorn finns dessutom särskilda gränser för hur stor andel av den förnybara energin som kan komma från jordbruksgrödor. Utvecklingen av regelverket kring hållbarhetskraven har varit viktig för Sverige och har tydligt påverkat vilka biodrivmedel som har varit möjliga att använda inom ramen för reduktionsplikten och som skattebefriade rena bränslen. Under den pågående revideringen har ytterligare begränsningar av vilka råvaror som uppfyller hållbarhetskriterierna varit en stor fråga för Sverige, inte minst när det gäller råvaror från skogsbruk. Såväl den förra och nuvarande regeringen som aktörer inom skogssektorn har uttryckt oro för att dessa kommer att försämra förutsättningarna för att bedriva svenskt skogsbruk.

Inom ramen för REPowerEU har det lämnats flera förslag som direkt kan påverka förutsättningarna för etablering och möjlighet till expansion av förnybar energi i Sverige. Det handlar om att identifiera områden särskilt lämpliga för förnybar energi där tillståndprocesserna ska gå snabbare samt krav på att installera solenergi på vissa byggnader.

Inom transportområdet har EU-regelverket varit centralt, inte minst vad gäller reglering av fordonens klimatprestanda vilket har drivit på utvecklingen mot mer energieffektiva fordon. I 55 %-paketet har skärpta krav föreslagits, inklusive ett förbud mot försäljning av fordon med förbränningsmotorer från och med 2035.

Energiskattedirektivet²⁶ innehåller minimiskatter för el och bränslen. Historiskt har de svenska drivmedelsskatterna med marginal överstigit EU:s minimiskatter men i den aktuella debatten kring sänkta skatter som kompensation för höga drivmedelspriser har önskemål om att sänka skatterna under dessa minimiskattenivåer framförts politiskt (se kapitel 10). Ett historiskt sett stort problem har varit att energiskattedirektivet i princip förhindrar differentiering av skattesatser mellan olika drivmedel som kan användas i bensen- respektive dieselmotorer. En omarbetning av det befintliga

¹ Detta regleras i den så kallade styrningsförordningen (EU) 2018/1999.

^m De procentuella målen relaterade till en tänkt framtida energianvändning framtagna i ett referensscenario.

ⁿ Reduktionsplikten är ett styrmedel som ska främja användningen av biodrivmedel i bensen och dieselbränslen i syfte att sänka växthusgasutsläppen i transportsektorn och samtidigt ge långsiktiga och stabila villkor för biodrivmedel i Sverige, se kapitel 3.

energiskattedirektivet pågår som bland annat skulle kunna leda till bättre möjligheter att differentiera skatter mellan olika typer av drivmedel utifrån klimatprestanda.

2.6 EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Sveriges jordbruk styrs i mycket hög grad av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP). En ny reformerad CAP gäller för perioden 2023–2027. Enligt denna ska jordbrukspolitiken bygga på tio mål där klimatmålet utgör ett av målen.²⁷ Klimatmålet handlar både om att motverka klimatförändringarna och att klimatanpassa jordbruket.^o

Varje EU-land ska utarbeta en nationell strategisk plan för att genomföra den gemensamma jordbrukspolitiken. De strategiska planerna ska omfatta finansiering av inkomststöd, landsbygdsutveckling och marknadsåtgärder samt bidra till att uppnå de tio målen. EU-kommissionen har tagit fram en verktygslåda som medlemsstaterna kan använda och anpassa till det enskilda landets förhållanden. Den svenska regeringen beslutade i september 2022 om en strategisk plan för 2023–2027. Planen godkändes av EU-kommissionen i oktober 2022. Jordbruksverket har bedömt att cirka 3,3 miljarder av de 60 miljarder kronor^p som ingår i den strategiska planen bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser.²⁸ Summan inkluderar ersättningar för precisionsjordbruk, fång- och mellangrödor samt miljöersättningen till skötsel av våtmarker och dammar. Även flera av stöden inom ramen för ökad konkurrenskraft, bland annat bidrag till energigrödor, bedöms ha en positiv klimateffekt.

2.7 EU:s regler för statsstöd

En viktig grund för EU:s klimatpolitik har varit att regleringar och prissättning på koldioxid ska ligga till grund för klimatomställningen, inte statliga stöd. Efter att USA år 2022, genom Inflation Reduction Act (IRA), beslutade om en klimatpolitik som är starkt driven av statliga stöd, har EU:s position blivit allt svårare att bibehålla. Statsstöd är som huvudprincip förbjudet inom EU, men de kan under vissa förutsättningar accepteras och EU-kommissionen tar fram riktlinjer för vilka statsstöd som är tillåtna. Riktlinjerna baseras på de statsstödsregler som finns i EU-fördraget samt utlåtanden och domar från EU-domstolen och EU-kommissionens konkurrensdirektorat (DG Competition).

Medan 2014 års riktlinjer krävde större element av konkurrens i klimatrelaterade statsstöd, kommer liberala riktlinjer från EU-kommissionen år 2022. Medlemsstater måste meddela EU-kommissionen om sina statsstödåtgärder förutom de som ligger inom ramen för gruppundantag^q och som beslutas av EU-kommissionen. Statsstödsreglerna från 2022 utökade de olika former av stöd som täcks av gruppundantagen.

Under pandemin infördes särskilda tillfälliga statsstödsregler för att underlätta stöd till näringslivet. Dessa tillfälliga regler fasades ut den 30 juni 2022. Under covid-19-pandemin inrättade EU också den så kallade återhämtningsfonden där en betydande andel av bidragen var

^o De övriga är: garantera lantbrukarna en skälig inkomst, öka konkurrenskraften, förbättra böndernas ställning i livsmedelskedjan, vårda miljön, bevara landskap och biologisk mångfald, stödja generationsskiftet, bidra till en levande landsbygd, skydda folkhälsan och matens kvalitet, främja kunskapsöverföring och innovation.

^p Av den totala budgeten kommer 45 miljarder kronor från EU och 15 miljarder kronor från Sverige. <https://jordbruksverket.se/stod/programmen-som-finansierar-stoden/strategiska-planen-for-eus-jordbrukspolitik>

^q Gruppundantag innebär sådana statsstöd som inte måste meddelas till EU-kommissionen. Vilka dessa typer av statsstöd det gäller specificeras i den så kallade Gruppundantagsförordningen. 651/2014

dedikerade till åtgärder med klimatrelevans. Sverige äskade till exempel medel motsvarande 33 miljarder kronor varav 44 procent var sådana som bidrar till att nå klimatmålen, enligt EU-kommissionens bedömning.^r

Reglerna för statsstöd har en viktig roll att spela för att möjliggöra och stödja genomförandet av den gröna givna. Samtidigt ska medlemsstaterna endast ge statsstöd i de fall dessa fungerar som incitament och är nödvändiga för att få till stånd en utveckling som marknaden inte kan klara av. Statsstöden ska dessutom störa marknaden så lite som möjligt, vara proportionerliga och genomföras på ett transparent sätt. Ett aktuellt svenskt exempel där reglerna för statsstöd spelar en viktig roll handlar om ett förslaget stödsystem för avskiljning och lagring av koldioxid från biomassaeldade anläggningar (bio-CCS). Samtal pågår för närvarande mellan Sveriges regering och EU-kommissionen om huruvida det föreslagna styrmedlet ska ses som förenligt med EU:s regler för statsstöd.²⁹ Ett annat fall rör de elstöd som föreslogs under hösten 2022 där svenska myndigheter fick omarbeta det tänkta elstödet till företag med hänsyn till EU:s regler för statsstöd (se kapitel 10).

Riktlinjerna är inte bindande för medlemsstaterna, men de är bindande för EU-kommissionen. Medlemsstaterna kan gå emot riktlinjerna men det kan leda till långa fördröjningar. Om medlemsstaten har delat ut statsstöd som sedan visar sig vara olagliga kommer det företag som har tagit emot stödet bli tvunget att betala tillbaka det. De exakta formuleringarna i reglerna för statsstöd kan därför vara av grundläggande betydelse för utvecklingen av nationell praxis.

I början av 2023 signalerade EU-kommissionen om ytterligare en revision, som skulle gälla endast de kommande 36 månaderna till skillnad från de tioårsperioder riktlinjerna normalt gäller. Ett förslag på nya regler skickades till medlemsstaterna för konsultation den 1 februari 2023. Det är väldigt ovanligt att införa nya regler endast ett år efter en större revisionsprocess, men turbulensen kopplad till covid-19-pandemin, den pågående energikrisen och de utmaningar USA:s Inflation Reduction Act innebär ansågs ge skäl till ändringarna.

I förslaget från EU-kommissionen ingick förenklingar i beräkningarna av statsstöden och processer som snabbar på godkännandet. Det innehöll också nya stöd för gröna investeringar i strategiska sektorer för vilka det ansågs finnas en risk att de flyttar till USA eller andra länder utanför EU. Dessutom signalerade EU-kommissionen att alla typer av förnybar energi skulle vara berättigade till statsstöd. En revision av gruppundantagen väntas under 2023. Det är upp till varje medlemsstat att bestämma om och hur den ska utnyttja möjligheterna att ge industrin stöd enligt dessa riktlinjer.

2.8 Kommentarer och slutsatser

EU är en viktig klimatpolitisk aktör

Det måste ses som en anmärkningsvärd och betydande framgång att EU:s 27 medlemsländer, med sinsemellan mycket olika förutsättningar, under det turbulenta året 2022 lyckades komma överens om betydande klimatrelaterade reformer. Även om mer behöver göras så framstår EU

^r Planen innehöll reformer och investeringar i klimatåtgärder. Bland de senare dominerade redan tidigare existerande nationella klimatpolitiska investeringar som klimatklivet och energiklivet men även investeringar i järnvägsinfrastruktur och byggnader. Europeiska unionens råd fattade genomförandebeslut kring återhämtningsfonden i april 2022.

som en tydlig global ledare i klimatomställningen och EU är numera till största delen pådrivande i relation till medlemsländernas regeringar och parlament.

I och med den gröna given har EU kommit längre än de allra flesta medlemsländernas regeringar, inklusive Sveriges, i ambitionen att i en sektorövergripande strategi integrera klimatagendan med energi, biologisk mångfald, resurseffektivitet och cirkulär ekonomi. Denna ambition är väsentlig för att nå en mer hållbar utveckling.

De beslut som fattas i EU har stor betydelse för Sveriges klimatpolitik

EU:s politik spelar en avgörande roll för Sveriges arbete med att uppnå klimatmålen. I huvudsak stärker och stödjer EU:s regelverk Sveriges mål och klimatpolitiska inriktning. EU:s reformprocess och EU:s ambition att ta en ledande global roll i att uppnå Parisavtalets mål ger Sverige möjlighet att påverka utvecklingen i hela Europa och, som del av EU, inta en ledande roll i den globala omställningen. Ett exempel på Sveriges proaktiva medverkan gavs i den reformering av EU ETS som genomfördes inför den fjärde handelsperioden (2021–2030). EU:s betydelse på klimatområdet motiverar en tydlig strategi för Sveriges klimatarbete inom EU i den kommande klimathandlingsplanen.

I många fall har EU också en pådrivande effekt på Sveriges arbete. Det nya regelverket för LULUCF ställer krav på en större kolsänka i skog och mark och kommer att skapa nya utmaningar kring hur detta ska förenas med utnyttjandet av skogens resurser. Det finns också ett tydligt förstärkt fokus på energieffektivisering inom EU. Det kan motivera ett ökat fokus även på energieffektivisering i relation till ny tillförsel i svensk klimatpolitik. Som tidigare nämnts lyfte Klimatpolitiska rådet i rapporten från 2022 effektivare energi- och resursanvändning som ett nyckelområde i omställningen (se inledningen i denna rapport).

Det finns också exempel på EU-regelverk som försvårat användningen av effektiva styrmedel i den nationella klimatpolitiken. Det gäller till exempel nuvarande regelverk för drivmedelsbeskattning inom ramen för energiskattedirektivet. Detta är nu under omarbetning för att skapa bättre förutsättningar att stödja drivmedel med mindre klimatpåverkan.

EU:s klimatmål har närmat sig de svenska i ambitionsnivå

Klimatpolitiska rådets övergripande bild är att EU:s höjda ambitioner innebär att kraven på Sveriges utsläppsminskningar enligt EU:s ansvarsfördelning ESR, tydligt närmat sig de nationella mål som Sveriges riksdag sedan tidigare redan beslutat om. Det är i sammanhanget en fördel att Sverige redan sedan tidigare riktat in sin klimatpolitik mot högt ställda mål.

Det finns en osäkerhet kring i vilken grad det kommer finnas tillräckligt med tillgängliga årliga utsläppstilldelningar (AEA:er) inom EU eller överprestationer från LULUCF-sektorn i Sverige som på ett betydande sätt skulle kunna bidra till att nå de svenska målen inom EU:s ansvarsfördelning. Mot bakgrund av det menar Klimatpolitiska rådet att det vore riskfyllt och potentiellt kostsamt att basera Sveriges strategi på ett omfattande utnyttjande av dessa mekanismer för flexibilitet. Det skulle inte heller vara i linje med riksdagens, och svenskt näringslivs, ambitioner om att vara ledande i klimatomställningen.³⁰⁻³³

3 Klimatpolitiken under 2022

I detta kapitel har Klimatpolitiska rådet sammanställt de viktigaste regeringsbesluten under 2022 med relevans för möjligheterna att uppnå klimatmålen. I och med att 2022 var ett valår och ett regeringsskifte har ägt rum har genomgången delats upp mellan den föregående regeringen och den nya regering som tillträdde den 18 oktober 2022. Den nuvarande regeringen presenterade ny politik i samband med budgetpropositionen för 2023 medan den föregående regeringens beslut hade större spridning under året 2022, fram till valdagen i september. Vi har också gått igenom de olika regeringarnas politik under 2022 och listar i bilaga 1 insatser som är relevanta för att Sverige ska nå klimatmålen.

Tabell 2 sammanfattar ett urval av de viktigaste insatserna för klimatmålen under året 2022 från såväl den föregående som den nuvarande regeringen, samt om och i vilken grad dessa insatser bidrar till eller motverkar att klimatmålen uppnås. Som framgår i tabellen har förändringar av politiken inom transportområdet, i synnerhet från den nuvarande regeringen, motverkat möjligheterna att uppnå klimatmålen.

Insatserna beskrivs närmare i avsnitt 3.1–3.2 för den tidigare regeringen och i avsnitt 3.3–3.4 för den nuvarande regeringen. Beskrivningen av den föregående regeringens insatser är mindre omfattande främst beroende på att de konkreta besluten var avsevärt färre. Det kan delvis förklaras av att perioden januari–september inte innehåller någon ordinarie budgetproposition och att regeringsskiftet innebar en omläggning av politiken som bland annat speglades i 2023 års budgetproposition som presenterades i november. En bredare uppföljning av den föregående regeringens politik finns i kapitel 5 som innehåller ett bokslut av den första klimatpolitiska handlingsplanen.

Tabell 2 Urval av föregående och nuvarande regerings insatser med avseende på möjligheterna att nå klimatmålen.

Föregående regering		Nuvarande regering	
Pausad höjning av reduktionsplikten.	↓	Sänkt reduktionsplikt till EU:s minimumnivå 2024.	↓
Tillfälligt sänkt energiskatt på drivmedel till och med september 2022 och av koldioxid-skatten på diesel som används i arbetsmaskiner, skepp och vissa båtar från och med 1 januari 2022.	↓	Tillfälligt sänkt energiskatt på drivmedel till och med 2026.	↓
Utredningar för att ta fram en strategi för EU:s LULUCF åtagande för Sverige och en bioekonomist strategi har initierats.	↗	Slopad bonus för miljöbilar.	↓
Uppdrag att analysera samt ge förslag på mer ändamålsenlig styrning av myndigheterna på klimatområdet.	↗	Slopad reform av reseavdraget och höjning av avdragsbelopp för personbilar.	↓
Ny lag om förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas i Sverige.	↗	Minskat järnvägsunderhåll.	↘
Utredning för att föreslå ekonomiska styrmedel som kan främja omställningen till en cirkulär ekonomi tillsattes och en departementspromemoria om förbättrade finansieringsmöjligheter för näringslivets gröna omställning presenterades.	↗	Förstärkning av laddinfrastruktur för elektrifierade transporter.	↑
Uppdrag att ta fram ett handlingsprogram för ladd- och tankinfrastruktur för vätgas.	↗	Stärkta och utökade satsningar på kompletterande åtgärder (bland annat bio-CCS, återvätning och internationella insatser).	↑

Kommentar: Pilarnas riktning och färg visar vilken påverkan som insatserna har för att nå klimatmålen. Röd pil = negativ påverkan. Grön pil = positiv påverkan. Ljusare färg innebär en svag positiv/negativ inverkan.

3.1 Föregående regerings klimatpolitik under 2022

Inom de utsläppssektorer som rör transporter och arbetsmaskiner tog den föregående regeringen flera beslut som ökar utsläppen på både lång och kort sikt. Bland annat föreslogs förändrade förutsättningar för reduktionsplikten genom förslaget att, under 2023, pausa den årliga höjningen av inblandning av biobränslen i bensin och diesel. Dessutom sänkte regeringen tillfälligt energiskatten på bensin och diesel i sex månader under 2022.³⁴ Besluten togs snabbt i ljuset av det stigande oljepriset, som till stor del var en följd av Rysslands invasion av Ukraina (för en mer

utförlig genomgång, se kapitel 10.) Regeringen förlängde också den tidigare beslutade skattesänkningen på diesel inom jord-, skogs- och vattenbruk till och med första halvan av 2023 samt sänkte skatten ytterligare på diesel som används i arbetsmaskiner, skepp och vissa båtar retroaktivt från den 1 januari 2022.^{35,36}

När regeringen fastställde den trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 minskade anslaget till stadsmiljöavtalen jämfört med föregående plan. Transportinfrastrukturplanen ska främja hållbara stadsmiljöer och skapa förutsättningar för mer kollektiv- eller cykeltrafik samt hållbara godstransporter.³⁷ Minskningen av anslaget går emot både förslag från Klimaträtsutredningen och tidigare rekommendationer från Klimatpolitiska rådets om att förstärka styrningen i riktning mot ett mer transporteffektivt samhälle.

Vad gäller LULUCF-förordningen och kompletterande åtgärder tillsatte den tidigare regeringen två utredningar. Den parlamentariska Miljömålsberedningen fick i uppdrag att ta fram en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive LULUCF. Uppdraget ska slutredovisas i början på 2024.²⁴ En utredning ska också ta fram förslag till en nationell strategi för en hållbar bioekonomi. Denna utredning ska slutredovisas i oktober 2023 och förväntas komma med förslag och uppföljningsmått på hur en hållbar, konkurrenskraftig och växande svensk bioekonomi kan utvecklas.³⁸

Statskontoret fick i uppdrag att analysera myndigheternas roller, ansvar och förutsättningar att bidra till klimatmålen. Statskontoret redovisade uppdraget i december 2022 och rekommenderade bland annat en tydligare styrning från Regeringskansliet vid dialog med myndigheterna vid beställning av underlag samt att skapa en ny klimatanalysfunktion på departementet. Statskontoret föreslog också att Klimatpolitiska rådet ska få i uppgift att ta fram en översikt över samtliga genomförda, pågående och beslutade initiativ på klimatområdet.³⁹ Flera rekommendationer låg i linje med vad Klimatpolitiska rådet sade i rapporten från 2022, vilken hade ett särskilt fokus på regeringens styrning av sina myndigheter.

Regeringen tillsatte ytterligare två utredningar med viss koppling till klimatmålen. Dels en utredning som ska föreslå ekonomiska styrmedel som kan främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Uppdraget ska slutredovisas i april 2024.⁴⁰ Dels presenterades i augusti 2022 en departementspromemoria om förbättrade möjligheter till finansiering för näringslivets gröna omställning.⁴¹ Utredningens fokus var att göra det enklare och mer attraktivt att investera i grön omställning. Utredningen menade också, i linje med Klimatpolitiska rådet samt Statskontorets ovan nämnda rapport, att det behövs en mer strategisk samordning av klimatpolitiken.

Energimyndigheten fick i uppdrag av regeringen att ta fram ett handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas. Uppdraget ska bygga vidare på elektrifieringsstrategin och bland annat ge en nulägesbild och en framåtblickande analys av hur utbyggnaden av ladd- och tankinfrastrukturen kan utvecklas.⁴² I delredovisningen från januari 2023 presenterades en översikt av befintliga uppdrag, regelverk, statliga stöd, avdrag och krav när det gäller laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas.⁴³ Slutredovisning ska presenteras i november 2023.

I september 2022 presenterade elektrifieringskommissionen sin slutrapport. Elektrifieringskommissionen bestod av representanter från näringslivet, akademien och offentlig sektor och hade i uppdrag att påskynda elektrifieringen av transportsektorn. Rapporten presenterar de aktiviteter som EU-kommissionen genomfört, vars syfte har varit att till exempel

minska tiden det tar att koppla upp laddinfrastruktur till elnätet och snabba på utbyggnaden av laddinfrastruktur hos bostadsbolag.⁴⁴

Regeringen tillsatte i juni 2022 ett elektrifieringsråd som ska stödja regeringens arbete med att genomföra den nationella elektrifieringsstrategin som beslutades i mars 2022 och som gäller till och med 2024.⁴⁵ Regeringen gav också i uppdrag till Energimarknadsinspektionen att analysera och sammanställa ledtider och kostnader för anslutningar av laddningspunkter till elnätet, samt föreslå hur ledtiderna kan kortas. Energimarknadsinspektionens slutsats var att de största orsakerna till långa ledtider för anslutning av laddningspunkter beror på att arbetet med att förstärka nätet går för långsamt och att handläggningstiden hos elnätsföretagen är för lång. Energimarknadsinspektionen föreslog i sin rapport i december 2022 en rad åtgärder för att korta ner anslutningsprocessen. Några exempel på dessa åtgärder är att digitalisera kapacitetskartor och att införa skäligen avgifter för ansökningarna om anslutning hos nätföretagen eftersom många ansökningar inte leder till en anslutning.⁴⁶

En utredning tillsattes för att stärka incitamenten för utbyggnad av vindkraft. Utredningen ska bland annat lämna förslag som stärker kommunernas incitament att medverka till utbyggnad av vindkraft. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag i mars 2023.⁴⁷

Riksdagen röstade igenom regeringens förslag om en lag som förbjuder utvinning av kol, olja och naturgas (även kallad fossilgas) samt skärpta regler för utvinning av alunskiffer i Sverige.⁴⁸ Lagen bidrar inte till direkta utsläppsminskningar och har liten praktisk betydelse i och med att Sverige har ytterst små reserver av fossil energi men kan ha ett visst signalvärde, framför allt i internationella sammanhang.

3.2 Effekt på klimatmålen av den föregående regeringens politik

Antalet klimatrelevanta insatser från regeringen under 2022 minskade jämfört med året innan. De allra flesta insatserna handlade om att regeringen tillsatte nya utredningar och gav uppdrag till myndigheter, vilket kan få betydelse på längre sikt. Dessa insatser bidrog dock inte till någon förändring under 2022. Sett utifrån klimatomställningens fyra nyckelområden handlade den största andelen av alla utredningsdirektiv och myndighetsuppdrag om effektivare energi- och resursanvändning. Merparten av de få konkreta besluten i form av propositioner eller förordningar handlade däremot om olika aspekter av fossilfri elektrifiering. Få beslut berörde biomassa respektive upptag och lagring av koldioxid.

Ett viktig konkret beslut med relevans för möjligheterna att uppnå klimatmålen var den föregående regeringens beslut om att i juni 2022 fastställa planen för transportinfrastruktur 2022–2033. Detta är ett exempel på ett långsiktigt beslut om mycket stora resurser som fattades utan att tillräckligt beakta klimatmålen. Beredningsprocessen hade tydligt visat på den oenighet som finns mellan berörda myndigheter angående transportplaneringens roll när det gäller att uppnå klimatmålen. Många remissinstanser framhåller att styrningen mot ett mer transporteffektivt samhälle behöver förstärkas. Redan i 2021 års rapport rekommenderade Klimatpolitiska rådet regeringen att, mot denna bakgrund, göra ett omtag i arbetet med infrastrukturpropositionen och den kommande planen. Vi kan nu konstatera att ännu en nationell plan har beslutats utan att transportplaneringen på något påtagligt sätt har anpassats till det klimatpolitiska ramverkets intentioner. Det bör påpekas att den nu beslutade planen täcker omkring halva perioden till 2045 då Sverige ska ha uppnått noll nettoutsläpp av växthusgaser.

Effekterna av de snabba omvärldsförändringarna av framför allt Rysslands invasion av Ukraina som innebar höjda drivmedels- och elpriser fick regeringen att agera snabbt. Tyvärr styrde ett kortsiktigt fokus som främst syftade till att parera och dämpa prisökningarna för hushåll och företag medan det långsiktiga arbetet mot klimatmålen delvis sattes åt sidan. (Läs mer om detta i kapitel 10.)

Klimatpolitiska rådets sammantagna bild är att den föregående regeringen tappade tempo i klimatpolitiken i slutet av mandatperioden, även med hänsyn till att den inte fick igenom sin egen budget för 2022 och inte hann presentera någon budget för 2023. Klimatkollegiet upphörde i praktiken att fungera och regeringen kom inte med några propositioner baserade på mandatperiodens större utredningar, som till exempel utfasningsutredningen eller klimaträttsutredningen (läs mer om detta i kapitel 5.)

3.3 Nuvarande regerings klimatpolitik under 2022

Den nuvarande regeringen tillträdde i oktober 2022 och består av de tre partierna Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, med stöd av Sverigedemokraterna. I regeringsförklaringen framhöll regeringen fyra mycket krävande uppgifter som Sverige står inför. En av dem är att ”Sverige [måste] komma ur energikrisen för att nå våra klimatmål och återge svenska folket rimliga elpriser.” De övriga uppgifterna handlade om brottslighet, ekonomi, migration och integration samt NATO medlemskap.

Det så kallade Tidöavtalet, överenskommelsen mellan regeringspartierna och Sverigedemokraterna, låg till grund för den nya regeringens tillträde. Tidöavtalets avsnitt om **klimat och energi** består till allra största delen av aviserad politik för ny elproduktion, framför allt kärnkraft. I övrigt nämndes fyra områden kopplade till politik för att nå klimatmålen:

- att stöd och styrmedel ska vara effektiva på ett övergripande plan
- att laddinfrastruktur ska byggas ut
- att miljö tillståndsprocesserna ska förenklas och förkortas
- att satsningar på koldioxidinfångning via CCS ska genomföras.

Utsläpp utanför handeln med utsläppsrätter

Den nya regeringen fattade tidigt ett antal beslut som bedöms öka utsläppen från transportsektorn, vilka delvis har genomförts och delvis ännu är under beredning.

Regeringen har aviserat att den inte bara vill pausa reduktionsplikten tillfälligt, som den förra regeringen beslutade, utan gå längre genom att införa en permanent sänkning av reduktionsplikten för drivmedel från och med år 2024. En proposition om sänkt reduktionsplikt är tänkt att presenteras i september 2023.

Bonus-delen i styrmedlet för att gynna klimateffektiva fordon, som kallas bonus malus, slopades av regeringen från och med 8 november 2022. Det innebar att bonusen på upp till 70 000 kronor vid köp av en personbil som släpper ut under 50 gram koldioxid per kilometer togs bort. Under 2022 hade totalt cirka 120 000 bilköpare fått en bonus till en kostnad för staten på cirka 7 miljarder kronor. I styrmedlet finns också en malus-del som innebär att bilköparen får en förhöjd fordonskatt de tre första åren för ny tillverkade bilar, utifrån fastställda koldioxidutsläppsnivåer per kilometer. Malus-delen finns kvar vilket kan förväntas minska

utsläppen även framöver men effektens storlek är i dagsläget inte uppskattad. Konjunkturinstitutet och Naturvårdsverket har tidigare uppskattat att utsläppen från personbilar, utan bonus malus-systemet, skulle kunna bli cirka 1–2 procent högre år 2030, allt annat lika.^{49,50}

Regeringen beslutade att slopa den kommande reformen av ett nytt färdmedelsneutralt reseavdrag, som riksdagen hade röstat ja till i juni 2022. Det nya teknikneutrala reseavdraget skulle innebära att skattereduktionen för transporter mellan bostad och arbetsplats skulle utgå oavsett transportmedel och vara regionalt differentierad. Tanken var att det skulle öka incitamenten till mer kollektivt och energieffektivt resande och därmed bidra till uppfyllelsen av klimatmålen. Regeringen höjde i stället avdragsbeloppet för arbetsresor med egen bil från 18,50 kronor per mil till 25 kronor samt avdraget för drivmedel vid arbetsresor med förmånsbil från 6,50 kronor per mil till 12 kronor.

En tillfälligt sänkt energiskatt på bensin och diesel med 80 öre per liter från 1 januari 2023 och tre år framåt beslutades av regeringen samtidigt som den automatiska BNP-indexeringen av drivmedelsskatterna återupptogs. Nettoeffekten på priset vid pump blev därmed liten (se närmare i kapitel 10).

I statsbudgeten för 2023 har anslagen till underhåll av järnvägen minskats med 750 miljoner, vilka omfördelas till underhåll av vägar. Regeringen har också beslutat att inte fullfölja utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg. För de tre etapperna på de tidigare planerade höghastighetsbanorna Ostlänken, Hässleholm-Lund och Göteborg-Borås, tas ambitionen bort att uppnå hastigheter över 250 kilometer i timmen. Regeringen har i stället gett Trafikverket i uppdrag att hitta lösningar som kan minska kostnaden för den utbyggnad som redan ingår i den beslutade nationella planen för transportinfrastrukturen 2022–2033, samt modifiera vissa lösningar utan höghastighetsanpassning.

Regeringen förstärker satsningar på laddinfrastruktur genom Klimatklivet^a för de närmaste åren. I detta syfte har Klimatklivet ökat med 400 miljoner kronor för 2023 och med 500 miljoner kronor per år för 2024 och 2025. I budgetpropositionen ingår också förslag om en tillfällig skattefrihet för förmån för laddel på arbetsplatsen, för att underlätta omställningen till en fossilfri fordonsflotta. Skattefriheten ska gälla till och med sista juni 2026.

Stödet till energi- och climateffektivisering har förstärkts med 400 miljoner kronor per år under perioden 2023–2025. Satsningar ska bidra till energieffektiviseringar i småhus som värms upp med direktverkande el eller gas, bland annat genom ett ekonomiskt investeringsbidrag för konvertering av system för uppvärmning och energieffektiviserande renoveringar. Syftet är att minska sårbarheten för höga energipriser och bidra till ökad trygghet när det gäller energiförsörjning.

I regeringens budgetproposition har anslaget för infrastruktur för elektrifierade transporter ökat med 90 miljoner kronor för 2023, 1 miljard kronor för 2024 och 505 miljoner kronor för 2025. Anslaget kan bland annat användas för stöd till publika stationer för snabbbladdning av elfordon, investeringar i mark och infrastruktur för utbyggnad av stationär laddning samt tankning av vätgas för tunga transporter och utbyggnad av infrastrukturen för ellastbilar. Syftet är att öka tillgängligheten och kapaciteten för laddning av fordon längs de större vägarna.

^a Klimatklivet är ett investeringsstöd som gör det möjligt att satsa på fossilfri framtidsteknik och grön omställning. Det kan sökas av företag, kommuner, regioner och organisationer i hela Sverige.

Utsläpp inom handeln med utsläppsrätter

Fossilt bränsle som förbrukas i värme- eller kraftvärmeproduktion i en anläggning som ingår i utsläppshandelssystemet har befriats från koldioxidskatt från och med 1 januari 2023, enligt ett beslut från regeringen. Dessa anläggningar belastades tidigare med både kostnaden för utsläppsrätter och koldioxidskatt. Detta förväntas öka utsläppen av växthusgaser i Sverige men i mindre grad påverka utsläppen inom det europeiska handelssystemets utsläppsbubbla. Samtidigt bidrar kraftvärmeverken till elbalansen under kritiska perioder, i synnerhet vid låga temperatur på vintern, och ersätter i dagsläget fossil elproduktion i Nordeuropa som troligtvis är mindre effektiv.

LULUCF och kompletterande åtgärder

Regeringen har förstärkt satsningarna på bio-CCS (Carbon Capture and Storage) genom det statliga stöd som under perioden 2026–2046 ska fördelas till de aktörer som kan avskilja och lagra koldioxid till lägst kostnad. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har också fått i uppdrag att utreda lämpliga platser för koldioxidlagring i Sverige. Regeringen har också gett extra medel till Energimyndigheten för att vara ett nationellt centrum för CCS-utvecklingen.

Regeringen har förlängt satsningen på återvätning av torvmarker och gör den permanent. Dock minskar det totala anslaget för åtgärder för värdefull natur med cirka 1 miljard per år de kommande tre åren.

Regeringen har beslutat om 6 miljoner kronor för år 2023 och 100 miljoner kronor per år för 2024 och 2025 till att utveckla ett program för internationella klimatinvesteringar. Det ska genomföras i enlighet med Parisavtalets artikel 6 som behandlar mekanismer för samarbete mellan länder och handel med utsläppsreduktioner (se även avsnitt 1.1). Investeringarna ska kunna bidra till att nå Sveriges klimatmål som kompletterande åtgärder. Regeringen gör samtidigt neddragningar av biståndet med 7 miljarder för 2023 och mer för kommande år. Det kan komma att påverka klimatrelaterat bistånd och insatser i andra länder men påverkar däremot inte uppfyllandet av de svenska klimatmålen.

Andra beslut som kan påverka möjligheterna att nå klimatmålen

Regeringen har lagt fram ett lagförslag för att möjliggöra utbyggnaden av ny kärnkraft på fler platser än de som i dag redan har eller har haft kärnkraft. Förslaget innebär också att bestämmelsen som begränsar antalet reaktorer i drift till tio stycken tas bort. Förslaget föreslås trädas i kraft i mars 2024.⁵¹

För att skapa förutsättningar för investeringar i en utbyggnad av kärnkraftverk har regeringspartierna aviserat att de statliga gröna kreditgarantierna ska ökas med 400 miljarder kronor specifikt till ny kärnkraft och med mer generösa villkor än vad som gäller för nuvarande gröna kreditgarantier.

Regeringen avser att slopa den nuvarande sänkningen av avgiften för att ansluta havsbaserad vindkraft till elnätet. Detta är en förändring i relation till den inriktning som gällt sedan energiöverenskommelsen 2016.

Utredningen om stärkta incitament för utbyggnad av vindkraft fick delvis förändrade direktiv. Utredningens ursprungliga direktiv sade att finansieringen av förslagen kunde ske via statens budget *eller* från verksamhetsutövarna. Den nuvarande regeringen ändrade detta till att förslagen

helt ska finansieras av verksamhetsutövarna. Utredningen ska presentera sitt betänkande senast den 31 mars 2023.⁵²

Länsstyrelserna har fått i uppdrag att främja kortare ledtider och tillståndsproucesser för vindkraft. Energimarknadsinspektionen ska fortsätta arbetet med att halvera ledtiderna för tillståndsproucesser för elnät och säkerställa en utvecklad elmarknad. De berörda myndigheterna har fått resursförstärkning för detta.

Från och med 1 januari 2023 ökas subventionen av installationer av solceller för privatpersoner från 15 till 20 procent. Regeringen har bedömt att förslaget har små effekter på utsläppen av växthusgaser, eftersom installationstakten redan är hög och inte bedöms begränsas av skatteavdragets storlek.⁵³ Regeringen har också aviserat att kraven på bygglov för integrerade solceller ska ses över.

Enligt regeringen ska miljö tillståndsprövningen enligt miljöbalken förenklas och förkortas för att underlätta näringslivets gröna omställning. Regeringen har därmed aviserat att en utredning ska ta fram förslag för att göra prövningsprocessen mer flexibel, effektiv och förutsägbar. Regeringen har ännu inte aviserat om de avser att presentera någon proposition angående förslag i samma syfte som utreddes under föregående mandatperiod.

Mervärdesskatten för reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne höjs från 6 procent till 12 procent, från och med 1 april 2023. Den kortsiktiga prisseffekten är liten men åtgärden kan förväntas leda till en viss ökning av utsläppen av växthusgaser från de nyproducerade varor som potentiellt ersätter befintliga reparerade varor eftersom det inte längre lönar sig lika mycket att reparera jämfört med att köpa nytt. Om förändringen fördröjer omställning till en mer cirkulär ekonomi, bland annat genom sitt signalvärde, kan den långsiktiga effekten bli större. Skatteförändringen bidrar oavsett till brist på kontinuitet för aktörerna på marknaden.

Regeringen beslutade den 22 december att lägga ner utredningen som hade i uppdrag att föreslå ett nytt kvotpliktssystem för energieffektivisering, så kallade vita certifikat, cirka 3 månader innan utredningen skulle vara klar. Kvotpliktssystem skulle syfta till att åstadkomma ett marknadsbaserat och kostnadseffektivt styrmedel som skulle kunna öka energieffektiviseringstakten i Sverige och därmed bidra till att nå de energi- och klimatpolitiska målen. Utredningen överlämnade sitt ofärdiga utkast till slutbetänkande som ett underlag till Klimat- och näringslivsdepartementet den 31 december 2022.⁵⁴

Regeringen har flyttat delar av Regeringskansliet från Miljödepartementet, som tagits bort, till ett nytt departement som går under namnet Klimat- och näringslivsdepartementet. Departementet ansvarar bland annat för frågor som rör klimat, miljö, energi, näringsliv, innovation och cirkulär ekonomi. Regeringen motiverar förändringen med att man vill ta ett helhetsgrepp om klimatomställningen. Det nya departementet ansvarar även för frågor om strålsäkerhet och friluftsliv. En liten del av det tidigare Miljödepartementet flyttades till det nyinrättade Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som tidigare var två åtskilda departementet.⁵⁵

3.4 Effekt på klimatmålen av den nuvarande regeringens politik

Utsläppen ökar i närtid och politiken är otillräcklig för att nå 2030-målen

Den politik som den nuvarande regeringen hittills beslutat eller aviserat förväntas bidra till att utsläppen av växthusgaser ökar under de allra närmaste åren. Det gäller framför allt utsläppen från transportsektorn men även från arbetsmaskiner. Den bedömningen gör även regeringen i sin klimatredovisning till riksdagen.⁵⁶

Detta försvårar självfallet möjligheterna att uppnå etappmålet för inrikes transporter till 2030. Men det får också stor betydelse för möjligheterna att nå det övergripande nationella etappmålet för 2030, liksom det mål som enligt EU:s ansvarsfördelning ålagts Sverige till samma år. Båda dessa mål omfattar samtliga utsläpp utanför EU ETS, av vilka omkring hälften kommer från inrikes transporter. (Se även avsnitt 2.2.)

De beslut som regeringen fattat påverkar samtliga tre ben för transportsektorns klimatomställning.^b **Ett transporteffektivt samhälle** motverkas genom att reformeringen av reseavdraget dras tillbaka, det nuvarande reseavdraget ökar, drivmedelsskatterna sänks samt anslaget till underhåll av järnvägen minskar. Vad gäller **fossilfria och energieffektiva fordon** kan utbyggnaden av laddinfrastruktur bidra till ökad omställningstakt av fordonsflottan medan den slopade bonusen i bonus-malus-systemet, liksom besluten om reseavdraget, minskat incitamenten för köp av mer klimateffektiva fordon. Inom det tredje och sista benet, **förnybara drivmedel**^c, förväntas regeringens aviserade sänkning av reduktionsplikten från och med 2024 bidra till kraftigt ökade utsläpp.

Allt annat lika leder den politik som hittills presenterats inom transportområdet till att utsläppen av växthusgaser ökar på kort sikt. Varken etappmålet för inrikes transporter till 2030 eller det nationella 2030-målet för utsläppen utanför EU ETS ser ut att kunna nås om inte kraftfulla nya insatser beslutas (se även avsnitt 1.1).

Den aviserade kraftiga sänkningen av reduktionsplikten är den enskilda åtgärd som har absolut störst negativ påverkan på möjligheterna att nå etappmålen 2030. Det är dock fortfarande oklart vad regeringen avser med att reduktionsplikten ska sänkas till ”EU:s miniminivå”. Det är heller inte givet att det kommer att finnas någon formell miniminivå för inblandning av biodrivmedel inom EU efter att 55%-paketet förhandlats klart.

Givet denna osäkerhet har Naturvårdsverket ännu inte kunnat presentera några scenarier för den förväntade utsläppsutvecklingen till 2030 med nu beslutad och aviserad politik. Men det går att säga något om storleksordningen av de effekter som kan uppstå. Reduktionsplikten förväntades enligt Energimyndighetens kontrollstation 2022 att, enligt då gällande regelverk, sänka utsläppen från inrikes transporter med cirka 5 miljoner ton år 2024. Den totala effekten förväntades öka under kommande år för att år 2030 uppgå till en minskning med omkring 7 miljoner ton i transportsektorn jämfört med om reduktionsplikten inte funnits.

^b Dessa tre ben för omställningen av transportsektorn formulerades i rapporten Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SOFT) utarbetad av flera myndigheter i samverkan.

^c Förnybara drivmedel inkluderar biodrivmedel såsom etanol, metanol, biodiesel, hydrerade vegetabiliska oljor (HVO), biogas och biobensin, men också el, vätgas och andra elektrobränslen.

Därtill ger reduktionsplikten en förväntad utsläppsminskning för arbetsmaskinerna på cirka 2,7 miljoner ton år 2030 jämfört med om reduktionsplikten inte funnits, enligt regeringens bedömning.^{d, 58}

En kraftig sänkning av reduktionsplikten från och med år 2024 kan alltså, allt annat lika, förväntas att under detta år *öka* utsläppen med flera miljoner ton och därefter leda till motsvarande högre utsläpp relativt tidigare utsläppsscenarioer. I tillägg till detta beräknar regeringen att besluten om sänkta drivmedelsskatter, ändrade reseavdrag och slopad bonus för miljöbilar tillsammans leder till att utsläppen av växthusgaser ökar med omkring 0,5 miljoner ton år 2024 och, allt annat lika, med upp emot 1 miljon ton år 2030.

För att kunna kompensera den förväntade utsläppsökning som följer av nu fattade beslut kommer regeringen att behöva presentera mycket långtgående nya insatser inom inte minst transportsektorn. Dessa kommer att behöva omfatta alla tre benen i transportsektorns omställning: fordon, drivmedel och ett mer transporteffektivt samhälle. Det senare innefattar samhällsplanering och styrmedel som gynnar kollektiv-, cykel- och gångtrafik samt begränsar biltrafikens expansion där andra alternativ är möjliga.

Möjligheterna att i övriga sektorer på relativt kort sikt hitta tillräckligt med utsläppsminskningar för att kompensera för ökade utsläpp i transportsektorn är små. Det gäller utsläppssektorer såsom jordbruk, arbetsmaskiner och de delar inom industrin som ligger utanför EU ETS.

Klimatpolitiska rådet har tidigare varnat för riskerna med ett allt för ensidigt fokus på ett specifikt styrmedel eller en åtgärd, som i det här fallet ökad inblandning av biodrivmedel, framför allt vad gäller tillgången på hållbara biodrivmedel till rimliga priser. Den aviserade sänkningen av reduktionsplikten synliggör denna risk och de konsekvenser för måluppfyllelsen som uppstår vid en plötslig omläggning av politiken när det inte finns tillräcklig annan styrning på plats.

Vid sidan av det som gäller transportsektorn har regeringen fattat beslut som förväntas bidra till minskad klimatpåverkan från markanvändning och klimatinvesteringar i andra länder. Dessa insatser bidrar inte till att utsläppen i de sektorer som täcks av utsläppsmålen minskar. I det svenska ramverket räknas de som kompletterande åtgärder och i EU bidrar de till målet för LULUCF och eventuellt mekanismer för flexibilitet inom de utsläppsminskningar som ålagts Sverige i EU:s ansvarsfördelningsförordning. Enligt regeringens bedömning är de kortsiktiga effekterna av dessa insatser mycket små medan de framåt 2030 kan bidra till utsläppsminskningar motsvarande upp till 1 miljon ton vardera.

Regeringen har därutöver beslutat om ett antal insatser som antingen framför allt bidrar till att underlätta omställningen inom EU ETS, så som ökade medel till Industriklivet eller snabbare tillståndsprocesser, eller ger mer svårbedömda effekter på möjligheterna att nå klimatmålen, till exempel förslag om förbättrade villkor för att bygga nya kärnreaktorer.

3.5 Slutsatser och rekommendationer

Föregående regering tappade tempo i klimatpolitiken i slutet av mandatperioden. Insatserna under 2022 handlade främst om nya utredningar och myndighetsuppdrag, klimatkollegiet upphörde att vara aktivt och regeringen kom inte med några propositioner baserade på mandatperiodens större utredningar, som Utfasningsutredningen eller Klimaträttsutredningen.

^d Stycket har reviderats 17 maj 2023 för att göra skrivningarna tydligare.

Sveriges klimatpolitik har tappat styrfarten

Den politik som den nya regeringen hittills presenterat är inte tillräcklig för att nå klimatmålen för år 2030. I stället för att snabbt minska utsläppen kommer hittills beslutade och aviserade förändringar tvärtom, också enligt regeringens egen bedömning, att i närtid öka utsläppen. Sveriges klimatpolitik har tappat styrfarten.

Klimatpolitiska rådet har under flera års tid framfört att klimatomställningen behöver accelerera och utsläppen minska snabbare än hittills. Det vore anmärkningsvärt och allvarligt om minskningen nu inte bara skulle gå för sakta, utan vändas i motsatt riktning. Det skulle bli första gången under åtminstone två decennier som Sveriges samlade nationella politik leder till ökade utsläpp av växthusgaser.

Det krävs en handlingsplan som sänker utsläppen och leder till att 2030-målen nås

Den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen enligt klimatlagen ska presentera under 2023 måste innehålla både tillräckliga insatser för att nå 2030-målen och strategiska insatser som ger förutsättningar att nå framtida etappmål och noll nettoutsläpp år 2045. Det ena kan inte ersätta det andra. Det är inte bara slutmålet som avgör om klimatmålen kan nås utan också vägen dit. De mer närliggande klimatmålen är viktiga eftersom det är de kumulativa utsläppen av växthusgaser som avgör om målen i Parisavtalet kan uppnås. Varje kilo koldioxid som släpps ut fortsätter att påverka klimatet under århundraden. Därför finns det klimatologiska, ekologiska, ekonomiska och sociala risker med att skjuta på utsläppsminskande åtgärder. Att kraftfullt minska utsläppen till år 2030 ingår också i Sveriges förpliktelser som medlem av EU.

Det klimatpolitiska ramverket är bland annat till för att skapa stabilitet över mandatperioder och regeringsskiften. En ny regering har självfallet mandat att förändra politik som påverkar vägen mot klimatmålen, men behöver förhålla sig till klimatlagen och de gemensamma mål som riksdagen i bred enighet beslutat om. Om gällande styrmedel avskaffas eller försvagas behöver de ersättas av andra. Mycket snabba omläggningar som aviseras i princip utan utredningsunderlag skapar brist på kontinuitet och osäkerhet för näringslivet och alla andra berörda aktörer. Det riskerar också att sända signaler som försvagar regeringens klimatledarskap på den internationella arenan.

Hela bredden i politiken behövs för att nå noll nettoutsläpp

Av de fyra nyckelområden för klimatomställningen som Klimatpolitiska rådet har identifierat (se inledningen till del I) är det tydligt att den nya regeringen fäster särskilt stora förhoppningar till fossilfri elektrifiering.

Vad gäller övriga tre nyckelområden har regeringen presenterat vissa förslag för ökat upptag av koldioxid, inklusive satsningar på bio-CCS. Något enstaka förslag gäller energieffektivisering men sammantaget är det tydligt att regeringens politik hittills, och redan när de nuvarande regeringspartierna var i opposition, nedprioriterat insatser för effektivare energi- och resursanvändning. Medan EU:s gröna giv utgör en bred reformagenda som knyter ihop klimatomställningen med insatser för bland annat biologisk mångfald, ökad resurseffektivitet och cirkulär ekonomi, signalerar den svenska regeringens nya politik hittills ett avsmalnande fokus på energisektorn och specifikt på ny elproduktion. Klimatpolitiska rådet delar uppfattningen att mer

fossilfri el behöver produceras men menar att regeringens fokus är för smalt för att politiken på ett hållbart sätt ska kunna leda till att klimatmålen uppnås.

Politiken för att nå det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp av växthusgaser och därefter negativa utsläpp behöver omfatta alla sektorer och nyttja bredden i den samlade politiken. Fossilfri elektrifiering är en väsentlig del av klimatomställningen men politiken behöver omfatta alla nyckelområden för att klimatmålen ska kunna nås på ett hållbart sätt.



REKOMMENDATIONER

- Utforma en klimatpolitisk handlingsplan som leder till en accelererad klimatomställning så att utsläppen minskar i närtid och klimatmålen 2030 uppnås.
- Se till att handlingsplanen omfattar alla sektorer och utnyttjar hela den samlade politiken för att nå det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp 2045 och därefter negativa utsläpp.

4 Bedömning av regeringens klimatredovisning

Enligt 4 § i klimatlagen ska regeringen årligen lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Denna redovisning ska innehålla

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

Klimatredovisningen har sedan den första redovisningen 2018 presenterats som en bilaga i utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård) i budgetpropositionen.

4.1 Transparensen i klimatredovisningen bör stärkas

Även om klimatredovisningen uppfyller lagens krav kan den utvecklas. Klimatpolitiska rådet har i tidigare rapporter (bland annat från 2022) föreslagit fyra förbättringar av klimatredovisningen i regeringens budgetproposition:

- Presentera klimatredovisningen på anslagsövergripande nivå, på samma sätt som finansplanen.
- Redovisa effektbedömningar även för nya förslag i budgetpropositionen.
- Redovisa samtliga utsläppspåverkande beslut för en angiven tidsperiod.
- Inkludera en systematisk uppföljning av insatser från klimathandlingsplanen.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att i den senaste budgetpropositionen har regeringen inte flyttat klimatredovisningen till en anslagsövergripande nivå. Regeringen har gjort effektbedömningar för vissa förslag i budgetpropositionen och anger att de ska återkomma när den klimatpolitiska handlingsplanen har lagts fram. Det är fortfarande inte tydligt vilken tidsperiod som klimatredovisningen omfattar. Redovisningen saknar också fortfarande en tydlig uppföljning av insatserna som presenterades i handlingsplanen.

4.2 Slutsatser och rekommendationer

Regeringen har i tidigare klimatredovisningar svarat på Klimatpolitiska rådets rekommendationer från närmast föregående rapport. I klimatredovisningen i budgetpropositionen för 2023 har den nuvarande regeringen angett att man ska återkomma med kommentarer på flera av de bedömningar och rekommendationer som presenterats i Klimatpolitiska rådets rapport 2022. Klimatpolitiska rådet förväntar sig att regeringen fullföljer den utfästelsen och förtydligar på vilket sätt man kommer att svara framöver.

Regeringen har gjort kvalitativa och i vissa fall kvantitativa effektbedömningar av de förändringar av styrmedel som föreslås eller aviserats i budgetpropositionen, vilket Klimatpolitiska rådet

välkomnar. Regeringen skriver i klimatredovisningen att man avser att komplettera med utförliga effektbedömningar i kommande klimatredovisningar. Klimatpolitiska rådet menar att redovisningen bör utvecklas med dels en summering av den totala effekten på kort och lång sikt, dels en summering av de kompletterande åtgärderna separat och kopplade till relevanta målsättningar på EU-nivå.

Avsikten med det klimatpolitiska ramverket var att det klimatpolitiska arbetet skulle präglas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens. En tydligare och mer kvalificerad klimatredovisning skulle göra det enklare att följa upp och bedöma regeringens klimatpolitik. Den dåvarande regeringen skrev i propositionen följande om klimatlagen: ”En lag som beskriver regeringens klimatpolitiska arbete på ett konkret och tydligt sätt innebär också att formerna för arbetet blir kända och tillgängliga för alla. Möjligheten att ta del av regelverket samt förstå hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg ökar.”

Mot den bakgrunden anser Klimatpolitiska rådet att det är problematiskt att regeringens klimatredovisningar till riksdagen hittills inte innehållit någon uppföljning av det centrala styrdokumentet – den klimatpolitiska handlingsplanen. Kommande klimatredovisningar bör tydligt redovisa hur det går med genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen.



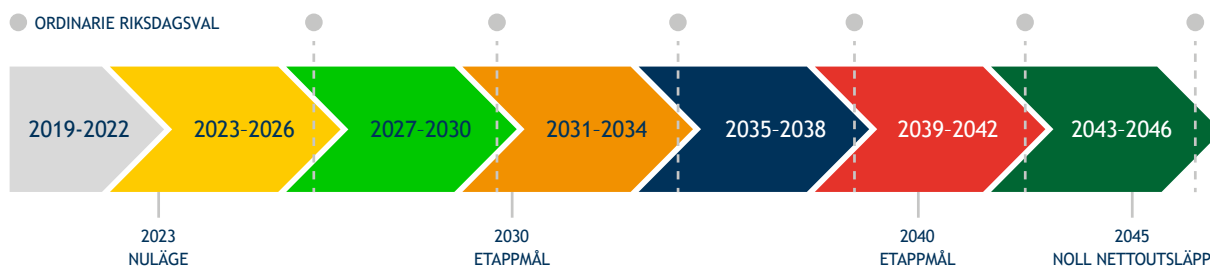
REKOMMENDATION

- Följ årligen upp genomförandet av handlingsplanen i klimatredovisningen till riksdagen.

5 Bokslut över den första klimatpolitiska handlingsplanen 2019–2022

Enligt 5 § klimatlagen ska varje ny regering, senast under året efter ordinarie riksdagsval, presentera en klimatpolitisk handlingsplan för den kommande mandatperioden. Handlingsplanen ska innehålla regeringens planerade klimatpolitiska insatser under mandatperioden och en beskrivning av hur regeringen bedömer att insatserna påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. År 2019 presenterades den första klimatpolitiska handlingsplanen inom ramen för det klimatpolitiska ramverket.³¹ I detta kapitel görs en sammanvägd bedömning av vad den första klimatpolitiska handlingsplanen levererade och inte levererade i relation till klimatlagen.

Fram till år 2045 ska totalt ytterligare sex handlingsplaner presenteras, där var och en behöver bidra till att utsläppen av växthusgaser minskar och till att möjligheterna att nå klimatmålen förbättras (se figur 7).



Figur 7. Tidslinje över de kommande klimatpolitiska handlingsplanerna till och med 2045.

I år ska regeringen presentera sin klimatpolitiska handlingsplan som ska gälla för den innevarande mandatperioden 2023 – 2026. Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2023 följande om handlingsplanen:

”[Handlingsplanen] kommer att peka ut inriktningen för klimatpolitiken under mandatperioden, vilka åtgärder som genomförs och hur regeringen avser arbeta för att skapa de förutsättningar som krävs för att senast 2045 passera netto noll-utsläpp och bortom det åstadkomma negativa utsläpp. Klimatmålen i det klimatpolitiska ramverket och Sveriges åtagande i genomförandet av Parisavtalet är styrande både för de kortsiktiga åtgärderna inom mandatperioden och för regeringens planering i ett 20- till 30-årsperspektiv.”

Klimatpolitiska rådet ska enligt sin instruktion lämna en bedömning av den klimatpolitiska handlingsplanen senast tre månader efter att den har presenterats.⁵⁹ Det skedde i rådets rapport år 2020. Rådet har därefter, i 2021 och 2022 års rapporter följt upp planens genomförande. För regeringen finns viktiga lärdomar att dra från arbetet med den första handlingsplanen.

5.1 Innehåll i den första handlingsplanen

Handlingsplanen är regeringens verktyg och behöver därför inte innehållsmässigt godkännas av riksdagen. Däremot specificerar klimatlagen i åtta punkter vad planen bör innehålla (se tabell 3). Klimatpolitiska rådet konstaterade i sin bedömning 2020 att de flesta punkterna inte uppfylldes i den förra planen.

Tabell 3. Bedömning av Klimatpolitiska handlingsplanen 2019–2022 i relation till klimatlagens krav

Vad klimatlagen anger att den klimatpolitiska handlingsplanen bör innehålla	Klimatpolitiska rådets kommentarer
Sveriges åtaganden inom EU och internationellt.	Regeringen redogjorde för Sveriges åtaganden inom FN:s klimatkonvention, Agenda 2030, EU samt Kigalitillägget och Montrealprotokollet.
Historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen.	Utsläppsdata redovisades.
Prognosticerade utsläppsminskningar.	Scenarier presenterades liksom kompletterande analyser för styrmedel.
Utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar.	Regeringen redogjorde ej för utfallet av enskilda vidtagna åtgärders utsläppsminskningar.
Planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla.	Få föreslagna insatser var tidsatta.
I vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås.	Saknades.
I vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen.	Saknades.
Vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.	Saknades.

Kommentar: Grön markering: regeringen uppfyllde lagens krav. Röd markering: regeringen uppfyllde inte lagens krav.

Regeringen har huvudsakligen uppfyllt kraven för de delar som redovisat mål och befintlig politik även om redovisningen av effekterna av enstaka vidtagna åtgärder varit bristfällig. Däremot saknas tidsatta planer för föreslagna åtgärder liksom analyser av om dessa är tillräckliga för att nå klimatmålen och vilka ytterligare åtgärder som kan behövas. Eftersom dessa delar saknades var det redan från start svårt att avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt handlingsplanen skulle bidra till att förbättra möjligheterna att nå klimatmålen. Klimatpolitiska rådet fann det anmärkningsvärt att den grundläggande frågan om politikens måluppfyllelse inte beaktades i planen. Handlingsplanen uppfyllde således inte klimatlagens ambition.

En tydlig målbild om att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland fanns formulerat i handlingsplanen liksom att ett brett engagemang och en bred förankring i hela samhället är viktigt för att uppnå och målsättningen och klimatmålen. Klimatpolitiska rådet menar att förändringsprocesser kräver legitimitet, öppenhet och inkludering, och för att åstadkomma det behöver politiken vara transparent. En tydlig helhetsberättelse om det fossilfria samhället är en viktig drivkraft för transformativ förändring. Det gemensamma ansvaret för att nå såväl våra nationella mål som de globala målen måste vara en bärande utgångspunkt i visionen. En sammanhängande helhetsbild av omställningen och en berättelse om vägen dit saknades dock i planen.

Naturvårdsverket hade som enda myndighet i uppdrag att leverera underlaget till handlingsplanen. Inom Regeringskansliet låg ansvaret för att ta fram handlingsplanen på dåvarande Miljödepartementets klimatenhet och bereddes som ett i raden av ärenden. Andra berörda departement fick därför en reaktiv roll i arbetet med förslagen. Detta motverkade möjligheten att integrera klimatperspektivet i alla regeringens politikområden, vilket är en uttalad ambition i klimatlagen. Här kan lärdomar dras från arbetet med det finanspolitiska ramverket och budgetprocessen som är tydligt reglerad med ett bredare ansvar i Regeringskansliet och statens myndigheter.

I juni 2020 inrättade regeringen ett Klimatkollegium med uppdrag att genomföra och följa upp arbetet med den klimatpolitiska handlingsplanen. Kollegiet innehöll ministrar från de mest berörda departementen och leddes av statsministern. Till kollegiet knöts också en statssekreterargrupp och ett mindre kansli vid klimatenheten på Miljödepartementet. Klimatpolitiska rådet bedömer att modellen med ett klimatkollegium som leds av statsministern ökar förutsättningarna för att ansvaret i regeringen breddas, att klimatet integreras i övrig politik och att handlingsplanen faktiskt prioriteras och implementeras.

Regeringen sammanfattade sin handlingsplan i en promemoria som listade 132 planerade insatser. Av dessa var cirka 30 procent uttryck för en ambitionshöjning, en inriktning eller i allmänna ordalag att en översyn ska göras. Omkring 40 procent av åtgärderna var planerade utredningar och uppdrag till myndigheter som regeringen avsåg att tillsätta under mandatperioden. De återstående knappa 30 procenten av de listade åtgärderna var mer konkreta planer på nya styrmedel eller skärpningar av befintliga styrmedel som enligt planen skulle införas ända fram till beslut och genomförande.

Åtgärderna beskrevs och fördelades inom fyra övergripande områden: tvärssektoriella åtgärder, utsläppssektorer, kompletterande åtgärder och internationellt klimatarbete (se tabell 4). Planen innehöll ungefär en femtedel tvärssektoriella förslag. Drygt två tredjedelar var sektorsspecifika förslag, varav transporter utgjorde merparten. Endast tre punkter berörde jordbruket, som står för cirka 14 procent av utsläppen. Drygt en tiondel av insatserna riktades mot den internationella nivån, inklusive EU. Några få förslag berörde kompletterande åtgärder.

Tabell 4. Insatser i klimathandlingsplanen fördelade på planens olika områden

Övergripande område (totalt antal förslag per område inom parentes)	Delområde	Antal insatser
Tvärsektoriella åtgärder (27)	Integrering av klimat i alla relevanta politikområden	3
	Prissättning av växthusgasutsläpp	6
	Finansmarknaden	4
	EU:s utsläppshandelssystem	1
	Konsumtionsbaserade utsläpp	3
	Offentlig upphandling	3
	Forskning och innovation	2
	Lokalt och regionalt klimatarbete	5
Utsläppssektorer (84)	Bygg och anläggning	3
	Industri	11
	El- och värmesektorn samt avfall	9
	Skogsbruk och annan markanvändning	3
	Jordbruk	3
	Arbetsmaskiner	3
	Transporter	52
Kompletterande åtgärder (3)		3
Europeiskt och internationellt klimatarbete (18)	EU	6
	Regionalt klimatsamarbete	1
	Det globala genomförandet av Parisavtalet	2
	Finansiering av internationella klimatinsatser	3
	Klimat och handel	6

I sin bedömning av handlingsplanen välkomnade Klimatpolitiska rådet att regeringen presenterade en bred handlingsplan med planerade insatser i många olika sektorer, från lokal till internationell nivå. Det ligger i linje med ambitionen i klimatlagen. Däremot var insatserna generellt sett diffust beskrivna och saknade tidsplaner för genomförandet. Det presenterades heller inte hur planen skulle följas upp och kommuniceras.

En tydlig och transparent uppföljning av planens genomförande kom heller inte på plats under mandatperioden. Denna brist på information och transparens försvårade för riksdagen, allmänheten och inblandade aktörer att följa genomförandet av handlingsplanen och regeringens klimatpolitik och i slutändan utkräva ansvar (se kapitel 4). Detta låg knappast i linje med klimatlagens syfte att skapa ökad transparens, tydlighet och långsiktighet i klimatpolitiken. Det gjorde det också svårare för Klimatpolitiska rådet att utvärdera regeringens politik.

5.2 Uppföljning av genomförandet

I handlingsplanen argumenterade regeringen för att klimatomställningen måste ses ur ett helhetsperspektiv och att klimatfrågan måste integreras i alla relevanta politikområden, inte bara i den politik som primärt syftar till att minska utsläppen. För att säkerställa denna ambition föreslog den dåvarande regeringen tre genomgripande insatser för riksdagen att ta ställning till i samband med att den första klimatpolitiska handlingsplanen skulle godkännas:

- att all relevant lagstiftning ses över för att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag
- att regeringen i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen
- att regelverket tydliggörs så att konsekvensanalyser görs av effekter för klimatet inom de politikområden där det är relevant.

Den klimaträttsliga utredning som hade i uppgift att gå igenom lagstiftningen och föreslå hur en ökad integrering av klimatmålen skulle kunna komma till stånd, redovisade sitt delbetänkande på våren 2021 och sitt slutbetänkande 15 maj 2022, men utmynnande aldrig i några konkreta förslag från regeringen.⁶⁰ Inga samhällsmål har under föregående mandatperiod heller omformulerats, trots att regeringen själv i handlingsplanen lyfter fram ett antal politikområden som har stark och tydlig koppling till klimatpolitik men som i sin målformulering saknar referens till klimatmålen. En fördjupning av detta tema görs i kapitel 9.

Vad gäller regelverket för konsekvensanalyser presenterade regeringen genom Finansdepartementet i augusti 2022 promemorian *Bättre konsekvensutredningar*.⁶¹ Den föreslår att ett nytt krav införs på att konsekvensutredningar ska innehålla en särskild beskrivning och beräkning av förslaget eller beslutets effekter av betydelse för minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige och i utlandet. I promemorian föreslås även att om effekter av detta slag inte kan beräknas ska detta motiveras. Regeringen föreslog bland annat att Naturvårdsverket från och med 1 januari 2024 ska få ett förtydligande i sin instruktion att inom sitt verksamhetsområde bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av förordningen om konsekvensutredningar.

Under sommaren 2022 presenterades också en myndighetsgemensam vägledning om bedömning av hur olika styrmedel och åtgärder påverkar utsläppen och upptaget av växthusgaser.⁶² Vägledningen skulle användas som ett underlag i arbetet med att ta fram den kommande handlingsplanen. Klimatpolitiska rådet har återkommande pekat på behovet av konsekvensanalyser som tar klimatmålen i beaktande och välkomnar därför dessa initiativ. Men inte heller på denna, den tredje punkten av insatser som riksdagen beslutat om, fullföljde regeringen det de angivit i planen, trots att förändringar i förordningar för konsekvensbedömningar är beslut som regeringen fullt ut råder över och där det inte krävs riksdagsbeslut eller externa utredningar.

Klimatpolitiska rådet beklagar att regeringen inte lyckades fullfölja de tre punkter som särskilt lyftes fram i handlingsplanen för att integrera klimatfrågan i alla politikområden, även om vissa steg togs under mandatperioden.

Några exempel på viktiga insatser i planen som har genomförts under mandatperioden är att industriklivet har stärkts, klimatkrav har införts i offentlig upphandling, annullering av utsläppsrätter inom EU ETS har fortsatt och klimatdeklarationer för nybyggande har införts.

Vidare har exempelvis emissioner av gröna statsobligationer genomförts, en nationell elektrifieringsstrategi presenterats och Miljömålsberedningen har presenterat förslag på nya klimatmål för konsumtionens klimatpåverkan och klimatnytta från export.

Tabell 5. De 132 insatserna i den klimatpolitiska handlingsplanen utifrån grad av genomförande.

	Antal			
	Genomförda	Påbörjade	Ej beslutade	Ej uppföljningsbara
Uppdrag och utredningar	49	2	1	-
Konkreta insatser	29	5	5	-
Ambitioner och prioriteringar	-	-	-	41

Eftersom regeringen inte har presenterat några egna uppföljningar har Klimatpolitiska rådet, efter vad som går att bedöma, presenterat årliga uppföljningar av planens genomförande (se tabell 5 ovan). De 132 föreslagna insatserna var av olika karaktär. Där finns en rad uttryckta ambitioner och prioriteringar inom olika sektorer som inte varit möjliga att följa upp eftersom det har varit svårt att bedöma i vilken grad dessa har uppnåtts och hur aktiv regeringen varit i frågorna. Det handlar om ca 40 insatser. Övriga drygt 90 punkter i klimathandlingsplanen var så konkret formulerade att de har varit möjliga att följa upp. Det handlar dels om planerade utredningar eller regeringsuppdrag till statliga myndigheter, dels om planerade konkreta insatser såsom nya eller förändrade styrmedel. Vid utgången av 2022 hade en stor majoritet av dessa insatser i handlingsplanen genomförts. Klimatpolitiska rådet konstaterar dock att det är de mest genomgripande reformerna med störst potentiell effekt på möjligheterna att nå klimatmålen som inte har genomförts. Förutom att Klimatråtsutredningen ännu inte har lett till någon konkret förändring av politiken, och inga samhällsmål ännu har integrerats med klimatmålet, genomfördes ingen omfattande skattereform som inkluderade en grön skatteväxling. Infrastrukturplaneringen för transport kan inte heller sägas ha förändrats på något mer genomgripande sätt.

En slutsats som Statskontoret gör i en nyligen publicerad rapport är att myndigheterna inte uppfattat handlingsplanen som ett vägledande dokument.³⁹ Kopplingen har varit svag mellan den politik som föreslogs i handlingsplanen och myndigheternas uppdrag under mandatperioden. Detta stärker Klimatpolitiska rådets bild av att handlingsplanen inte varit det strategiska dokument för vägledning av klimatpolitiken under mandatperioden det är tänkt att vara.

FAKTARUTA 3. LÄRDOMAR FRÅN DEN GLOBALA KLIMATOMSTÄLLNINGEN OCH ANDRA LÄNDERS KLIMATPOLITIK

Sveriges klimatpolitik utformas till stor del som en del av EU:s gemensamma klimatpolitik. EU:s arbete med att minska utsläppen av växthusgaser är i sin tur del av en större global omställning. De pågående klimatförändringarna är ett genuint globalt problem där nationella regeringar fortsatt har den viktigaste rollen för att lösa problemet. Den internationella forskningslitteraturen har utvecklats och lägger nu större vikt vid institutioner och beslutsprocesser för klimatpolitiken, och att klimatomställningen inte kan uppnås med enstaka styrmedel.

Nedan följer några policyrekommendationer från IPCC:

Utveckla distinkta nationella policypaket: Varje enskild politisk åtgärd eller insats har en begränsad effekt på egen hand. För att uppnå en framgångsrik omställningsprocess behövs åtgärdspaket, men hur dessa paket bäst ska sättas ihop varierar mellan länder och över tid.

Anpassa klimatpolitiken till nationella förhållanden: Det är inte bara skillnaden i utsläppsprofil som avgör vilken klimatpolitik som kommer att fungera. Länders politiska system, materiella och ekonomiska resurser, kultur och tradition kan också ha betydelse.

Gör en bred utvärdering av klimatpolitiken: Klimatpolitiska styrmedel bör inte bara utvärderas efter sin effekt på utsläppstrender. Även andra kriterier bör beaktas, som inkluderar både positiva och negativa aspekter för till exempel ekonomisk effektivitet, fördelningseffekter, bieffekter, transformationspotentialen och om landet har den organisatoriska kapaciteten att implementera styrmedlet.

Källa: IPCC:s delrapport Att begränsa klimatförändringarna, april 2022.

5.3 Slutsatser och rekommendationer

Handlingsplanen som ska presenteras i år blir den andra i ordningen sedan det klimatpolitiska ramverket beslutades. Det är viktigt att den innehåller politik som undanröjer identifierade hinder för omställningen på både kort och lång sikt. Planen behöver innehålla dels insatser som bidrar till utsläppsminskningar i närtid, dels strategiska insatser som behöver ske nu för att skapa förutsättningar för fortsatt minskade utsläpp i riktning mot netto noll-målet, som ska vara uppfyllt år 2045.

Klimatpolitiska rådet presenterade i 2022 års rapport fem övergripande rekommendationer vad gäller innehållet i den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Dessa var följande:

- förbättra styrningen av statliga myndigheter och samordningen mellan olika politikområden och beslutsnivåer
- stärk målbild och styrmedel på viktiga områden
- skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås
- genomför ett brett kunskaps- och kompetenslyft för klimatomställningen
- agera proaktivt, koordinerat och kraftfullt i EU.

Rekommendationerna är i högsta grad fortfarande giltiga. Nästa klimatpolitiska handlingsplan, efter planen som fastställs 2023, kommer att presenteras först år 2027, bara tre år innan 2030-målen ska vara uppnådda. Därför är det 2023 års klimatpolitiska handlingsplan som i allt väsentligt behöver innehålla den politik som ska leda till att Sverige uppnår 2030-målen. Planen behöver accelerera omställningen.

Baserat på Klimatpolitiska rådets tidigare bedömning av den föregående regeringens handlingsplan och våra årliga uppföljningar kan följande slutsatser dras:

- Rådet konstaterar att den första klimatpolitiska handlingsplanen innehöll en bred palett av politiska förslag inom olika sektorer och på olika beslutsnivåer. Eftersom omställningen av samhället i grunden berör alla politikområden är det nödvändigt att nuvarande regering och framtida regeringar tar ett fortsatt brett grepp om frågan i alla kommande handlingsplaner. Det är också hög tid att realisera klimatlagens intention om konkret integrering av klimatmålen i alla politikområden.
- Av samma skäl är det viktigt att hela regeringen känner ett ägarskap för klimatomställningen och genomförandet av handlingsplanen. Klimatpolitiska rådet bedömer att det så kallade klimatkollegiet som den förra regeringen tillsatte bidrog till detta. Koordineringen inom regeringen och mellan departementen vad gäller genomförandet av handlingsplanen behöver prioriteras och ur legitimitetssynpunkt bör arbetet i någon form ledas av statsministern.
- Även om handlingsplanens utformning är hela regeringens ansvar bör det finnas en tydlig ansvarsfördelning kopplad till de föreslagna åtgärderna. Utöver Klimatpolitiska rådet har flera centrala myndigheter efterfrågat en tydligare styrning från regeringen vad gäller klimatmålen.^{4,39} Potentialen i den klimatpolitiska handlingsplanen som verktyg för att styra mot klimatmålen bör tas till vara bättre.
- Regeringen och myndigheterna har under den förra mandatperioden stegvis förbättrat bedömningarna av hur olika insatser påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Det är viktigt att fortsätta att ta steg i den riktningen och att den kommande handlingsplanen bättre beskriver både de enskilda insatsernas förväntade effekter och handlingsplanens samlade bidrag till att uppnå de klimatpolitiska målen.
- Som framhållits i kapitel 4, och i flera tidigare rapporter från Klimatpolitiska rådet, bör den årliga klimatredovisningen till riksdagen innehålla en uppföljning av handlingsplanens genomförande. Liksom finansplanen berör den klimatpolitiska handlingsplanen i princip alla samhällsmål och utgiftsområden.
- Att följa upp och att informera om insatserna i handlingsplanen på ett transparent, öppet och begripligt sätt är en viktig del i att förankra den förda politiken hos allmänheten och samhällsaktörer. Därför är det angeläget för regeringen att prioritera detta i den kommande handlingsplanen.
- Politiken som ska möjliggöra omställningen och göra att vi når klimatmålen är beroende av att vara brett förankrad bland medborgare och andra samhällsaktörer. Regeringen bör nyttja handlingsplanen för att skapa en sammanhängande helhetsbild kring omställningen. Planen behöver innehålla en bild av regeringens övergripande perspektiv på omställningsprocessen, vad den ska leda till, hur vägen ser ut och hur aktörer ges möjlighet att delta och bidra till omställningen.

Klimatpolitiska rådets slutsats är att den kommande klimatpolitiska handlingsplanen måste innehålla tillräckliga insatser för att nå 2030-målen och strategiska insatser som ger förutsättningar att nå noll nettoutsläpp år 2045. Regeringen behöver också säkerställa att denna handlingsplan – till skillnad från den förra planen – lever upp till klimatlagens krav, framför allt vad gäller tidsplan och bedömningar av insatsernas effekter på utsläppen av växthusgaser. Likaså är det viktigt att planen effektivt integrerar Sveriges genomförande av EU:s gröna giv och 55 %-paketet.



REKOMMENDATIONER

- Utveckla en tydligare, övergripande berättelse om Sveriges klimatomställning.
- Säkerställ att genomförandet av handlingsplanen prioriteras och koordineras inom regeringen under ledning av statsministern.

6 Analys av underlagen till den klimatpolitiska handlingsplanen

Inför arbetet med att utforma den kommande klimatpolitiska handlingsplanen för mandatperioden 2023–2026 valde den förra regeringen att ge ytterligare tre myndigheter i uppdrag att ta fram underlag till planen. Dessa myndigheter var Tillväxtanalys (som skulle bidra med underlag för näringslivets klimatomställning), Trafikanalys (som skulle bidra med underlag inom transportområdet) och Länsstyrelsen i Uppsala (som skulle bidra med underlag om det regionala och lokala perspektivet i omställningen). Underlagen har remissbehandlats under hösten 2022 och många myndigheter, inklusive Klimatpolitiska rådet, skrev remissvar. Utöver underlagen från myndigheterna, bidrar Naturvårdsverket med underlag avseende handlingsplanens alla delar senast den 15 mars året efter ordinarie riksdagsval.^{63, a}

I rådets uppdrag ingår förutom att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de beslutade klimatmålen att utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Detta kapitel bedömer regeringens uppdrag till myndigheterna, innehållet i myndigheternas färdiga underlag samt processen för att ta fram underlagen. Förutom regeringens uppdrag och myndigheternas rapporter har Klimatpolitiska rådet låtit göra en intervjuundersökning med ansvariga tjänstemän vid Regeringskansliet och inblandade myndigheter för att öka förståelsen för processen och arbetet.⁶⁴

Rådet har bedömt om myndigheternas underlag är ändamålsenligt och tillräckligt för att ta fram en plan som kan accelerera omställningen så att klimatmålen nås. Regeringens uppdrag har bedömts i relation till klimatlagens krav på vad handlingsplanen ska innehålla, vilket redogörs för i kapitel 5 och i rådets tidigare utvärderingar av regeringens styrning av myndigheterna. Myndigheternas processer för att leverera underlag som uppfyller kraven i uppdragen har också betydelse för att utvärdera regeringens politiska ledarskap och den fortsatta utvecklingen av myndighetsstyrningen.

6.1 Uppdragen till myndigheterna

Uppdragen till de tre myndigheterna var att ta fram förslag på politiska insatser i planen och bedöma hur dessa kan bidra till att klimatmålen nås.

De tre uppdragen⁶⁵⁻⁶⁷ är i stort sett likadant utformade, men det finns undantag. Exempelvis står det i uppdraget till Tillväxtanalys att myndigheten ska göra en sektorsspecifik hinderanalys som utgångspunkt för arbetet, men att den också ska ta hänsyn till arbetet inom de andra två uppdragen. Detta gäller inte de andra uppdragen, vilket kan tyckas märkligt. Samverkan mellan de tre parallella uppdragen hade troligtvis underlättats om myndigheterna haft samma utgångspunkter.

Dessutom skulle varje myndighet samverka med Naturvårdsverket och Energimyndigheten samt ett stort antal andra myndigheter som specificeras i respektive uppdrag. De tre ansvariga myndigheterna skulle rapportera till totalt fyra departement: förutom Miljödepartementet även till Näringsdepartementet, Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet.

^a I år har Naturvårdsverket fått förlängt uppdrag till den 15 april.

Valet att låta två mer renodlade utvärderings- och analysmyndigheter samt en länsstyrelse ansvara för analys, samverkan och förankrade inspel var en ny ansats i arbetet med handlingsplanen från regeringen. Inför den första klimatpolitiska handlingsplanen var det endast Naturvårdsverket som hade i uppdrag att ta fram underlag. Eftersom det övergripande syftet med klimatlagen är att integrera klimatfrågan i all politik ser Klimatpolitiska rådet positivt på intentionen att bredda perspektiven och dela ansvaret till fler myndigheter och departement samt därutöver bredda samverkansförfarandet till fler identifierade myndigheter i arbetet att ta fram inspel till handlingsplanen. Beslutet att direkt involvera den regionala och lokala nivån via en länsstyrelse bedömer rådet också som mycket positivt.

Underlagen skulle presentera ett samlat förslag som bidrar till att de nationella och globala klimatmålen nås och till klimatomställningen inom näringslivet, transportområdet på både lokal och regional nivå. Förutom till klimatlagen, klimatmålen och den tidigare klimatpolitiska handlingsplanen skulle myndigheterna ta hänsyn till Klimatpolitiska rådets tidigare rapporter. De skulle även beakta pågående processer inom EU:s lagstiftningsprocesser samt elektrifieringskommissionen, Miljömålsberedningen och utredningar, som exempelvis Klimaträttsutredningen och Utfasningsutredningen.

Gemensamt för uppdragen var också att myndigheterna skulle rangordna och motivera sina förslag utifrån deras betydelse för klimatomställningen, inklusive direkta och indirekta effekter på utsläpp på kort och lång sikt. Regeringen ville också att ett antal andra parametrar skulle vägas in i rangordningen. Det handlar om hur förslagen påverkar uppfyllandet av andra samhällsmål inklusive övriga miljökvalitetsmål, Agenda 2030, samhällsekonomiska effekter, fördelningsspolitik, sysselsättning, jämställdhet och regional utveckling. Konsekvenser för totalförsvaret och vilka effekter förslagen får på statsbudgeten skulle redovisas. Synergier skulle eftersträvas och relevanta målkonflikter redovisas. Förslagen skulle omfatta åtgärder som skulle genomföras under kommande handlingsplansperiod, det vill säga 2023–2026.

Regeringen var tydlig med att myndigheterna skulle bedöma kostnadseffektiviteten i sina åtgärdsförslag utifrån kortsiktiga, långsiktiga, direkta och indirekta klimateffekter. Utgångspunkten skulle dock vara att kostnadseffektivitet ska ses som en komponent i en bredare samhällsekonomisk effektivitetsanalys. Relevanta kriterier för den samhällsekonomiska effektivitetsanalysen skulle utöver kostnadseffektivitet exempelvis vara genomförbarhet, fördelningseffekter, sidoeffekter och konflikter eller synergier med andra samhällsmål. År 2022 tog Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket fram den nationella vägledningen för klimateffektbedömningar. Denna skulle tjäna som utgångspunkt för myndigheternas arbete med underlagen.

Jämfört med de preciserade uppdrag som getts till Naturvårdsverket^{68,69} att ta fram underlag till den förra och den kommande klimatpolitiska handlingsplanen, ger dessa tre uppdrag tydligare instruktion för hur förslagen ska tas fram och vad de ska beakta. De är därför mer specificerade vad gäller innehåll. Trafikanalys uppdrag är mest detaljerat och dessutom det enda uppdraget där det uttalas vilket område som det *inte* ingår att lämna förslag inom, nämligen skatteområdet.

Regeringskansliet menar att uppdragen var tydliga, konkreta och ändamålsenliga, om än omfattande. De ansåg det rimligt att ge myndigheterna 1,5 år för att ta fram uppdragen och de uppfattade att myndigheterna förstod vad som förväntades. Ett argument som Regeringskansliet har angivit för varför just dessa tre myndigheter fick ansvara för uppdragen var att säkerställa förslag som skulle vara genomförbara och därmed legitima. Regeringskansliet ansåg sig också ha haft en bra dialog med myndigheterna när uppdragen utformades.

De tre ansvariga myndigheterna uppfattade dock uppdragen på mycket olika sätt. Representanter från Tillväxtanalys menar att deras uppdrag var för brett och spretigt och därför otydligt, medan representanter från Trafikanalys och Länsstyrelsen uppfattade sina uppdrag som tydliga. I Trafikanalys och Länsstyrelsens fall verkar såväl den interna projektledningen som samverkan med andra myndigheter och aktörer ha fungerat bra, medan det i Tillväxtanalys fall förekom friktion både inom myndigheten och i relation till andra inblandade aktörer. Det är uppenbart att de tre processerna har fungerat helt olika och det är rimligt att anta att det i slutändan också har påverkat utfallet och resultatet i de tre rapporterna.

6.2 Processen och myndigheternas förslag

Totalt presenteras 91 förslag på åtgärder från myndigheterna där Tillväxtanalys står för drygt hälften och Trafikverket och Länsstyrelsen för runt 20 förslag vardera. Förslagen är mycket olika till sin karaktär, rör olika nivåer och omfattar olika områden och sektorer samt svarar också mot uppdragen i olika grad.

Rådet kan konstatera att det inte går att utläsa hur mycket förslagen (vare sig enskilda eller tillsammans) förväntas bidra med vad gäller att minska utsläppen av växthusgaser. I uppdragen är det tydligt att förslagen ska rangordnas utifrån vilken effekt de har på utsläppsminskningar även om flera andra faktorer ska vägas in i bedömningen. Detta har varit utmanande för alla tre myndigheter och ingen har lyckats leverera en tillfredställande rangordning utifrån regeringens önskemål. Nedan följer korta analyser av respektive inspel följt av övergripande slutsatser och rekommendationer.

Länsstyrelsens underlag⁷⁰

Länsstyrelsens uppdrag var att ta fram åtgärdsförslag som utvecklar den regionala och lokala omställningsförmågan. De förslag som presenteras kretsar kring behovet av stärkt ledarskap, ökad kompetens och kapacitet, bättre och mer effektiv samordning samt bättre uppföljning. Alla förslagen kopplar till den regionala och lokala nivåns rådighet och till en eller flera av de hinderkategorier som Länsstyrelsen tillsammans med ett stort antal aktörer^b har identifierat. Hindren handlar om brist på eller otillräcklig omfattning av: vision, riktning, mål och ledarskap; organisatorisk kapacitet och resurser för hållbar omställning; ramvillkor och kravnivåer. Klimatpolitiska rådets slutsatser om hur styrningen av myndigheterna i relation till klimatmålen och klimatlagen brister utgör en av flera tydliga utgångspunkter för Länsstyrelsens arbete.

Alla åtgärdsförslagen bedöms utifrån en kvalitativ potentialbedömning som rymmer effekter både på kort och lång sikt, ekonomiska konsekvenser (inklusive kostnadseffektivitet och påverkan på statsbudget samt de regionala och kommunala budgeterna) och hur förslaget bidrar till andra samhällsmål. I flera fall kopplas förslagen ihop och det beskrivs hur de stödjer varandra och därmed bidrar till effektivitet i genomförandet. I ett par fall görs också kopplingar till de andra två uppdragen då synergieffekter med förslag i de andra rapporterna synliggörs. I uppdraget stod det särskilt framskrivet att förslagen skulle ge effekt både på kort och lång sikt. Länsstyrelsen gör bedömningen att nästan alla deras förslag kommer att ge effekt i form av utsläppsminskningar under de kommande fyra åren. Dessa har dock inte kvantifierats i någon större omfattning.

^b Länsstyrelsen tog initiativ till att genomföra en egen hinderanalys tillsammans med externa aktörer såsom kommuner, regioner, Sveriges kommuner och regioner, Klimatkommunerna, Viable Cities, energikontor, BioDriv Öst, Drive Sweden och Fossilfritt Sverige.

Förslagen handlar i hög grad om förändrade arbetsformer och en förändrad organisation som kan skapa förutsättningar att genomföra åtgärder, men effekterna av detta är svåra att kvantifiera.

Alla förslag från Länsstyrelsen berör de rekommendationer som Klimatpolitiska rådet gav i förra årets rapport vad gäller innehållet i den kommande handlingsplanen. Främst handlar förslagen om att stärka kunskapen och kompetensen på den lokala nivån genom att exempelvis skapa en rådgivningscentral för försöksverksamhet, ta fram ny statistik och satsning på att öka kompetensen om återvätning av skogsmark. Många förslag handlar också om att stärka styrningen genom bättre och mer effektiv samordning och koordinering i form av nya förslag och redan befintliga processer.

Den regionala nivån föreslås få ett tydligare ansvar för att öka och tillämpa klimatkraven i kommunernas och regionernas offentliga upphandlingar. Ytterligare ett förslag som ger den regionala nivån ökat ansvar handlar om att förbättra förutsättningarna för att aktivt kunna stötta en transporteffektiv samhällsutveckling. Länsstyrelsen konstaterar att många kommuner i dag saknar resurser för att arbeta konsekvent och strategiskt med mobilitetsfrågor samt att bättre samordning behövs mellan den kommunala och regionala nivån.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att underlaget från Länsstyrelsen genomgående bygger på kvalitativa analyser och metoder. Avsaknaden av kvantitativa effektbedömningar gör att det inte går att utläsa varken hur mycket förslagen kommer att sänka utsläppen eller hur samhällsekonomiskt effektiva förslagen är. Detta är dock delvis väntat eftersom så kallad mjuk styrning, som det handlar om i Länsstyrelsens förslag, är svår att kvantifiera. Däremot bedömer rådet att det finns en stor potential att öka takten i omställningen genom att bättre samordna själva styrningen mellan de olika nivåerna (region och kommun), aktivt arbeta med relevanta lokala aktörer och samtidigt stärka kapaciteten genom kompetenslyft och resurstillsättning. Den helhetssyn som presenteras i underlaget, där delförslagen i mångt och mycket hänger ihop och bygger på varandra, är föredömligt ur ett klimatomställningsperspektiv.

Länsstyrelsen och de samverkande myndigheterna är nöjda med hur arbetet med underlaget har genomförts. Till skillnad från de två andra myndigheternas åtgärdsförslag finns inga särskilda yttranden eller reservationer bilagda till deras rapport. Uppdraget uppfattades som tydligt och Länsstyrelsen stämde tidigt av med Regeringskansliet vilka förväntningarna var och hur de skulle tolka uppdraget. Uppdraget prioriterades av Länsstyrelsens ledning, resurser frigjordes och arbetet kom i gång snabbt. Klimatpolitiska rådet bedömer att detta, tillsammans med en tidig involvering av samverkande myndigheter, kommuner och regioner, bidrog till en genomarbetad slutrapport.

Trafikanalys underlag⁷¹

Totalt presenterar Trafikanalys 23 förslag sorterade inom tre åtgärdsområden: ett transporteffektivt samhälle (9 förslag), hållbara förnybara drivmedel och energieffektiva fordon (7 förslag) samt trafikslag (7 förslag). Förutom den huvudrapport som skickats in till regeringen finns flera underlagsrapporter bilagda Transportanalys underlag.

Myndigheten konstaterar att flera viktiga styrmedel för att Sverige ska nå klimatmålen redan är på plats. Åtgärdsförslagen ska ses som justeringar och komplement till dessa samt de EU-regleringar som framför allt 55 %-paketet kommer att föra med sig. Överhuvudtaget menar Trafikanalys att EU-politiken kommer att få stor betydelse för innehållet i nästa klimatpolitiska handlingsplan. Flera åtgärdsförslag ska ses i ljuset av detta. De förslag som presenteras utgick från att etappmålet för inrikes transporter skulle nås, utifrån att beslutad politik låg fast och syftar till att öka robustheten i omställningen över tid. Vidare var fokus att klimatmålen skulle nås på ett mer

hållbart och kostnadseffektivt sätt. Trafikanalys skriver att om förutsättningarna ändras, till exempel att drivmedelsskatter eller reduktionspliktsnivån sänks, måste nya styrmedel föreslås. Av de fyra nyckelområden för klimatomställning som identifierats av Klimatpolitiska rådet berör nästan 70 procent av förslagen nyckelområdet effektivare resurs- och energianvändning.

De flesta förslagen berör vägtrafiken, men två trafikslagsövergripande åtgärder presenteras. Dels föreslås att Energimyndigheten får i uppdrag att utreda vilka ytterligare bränslen och trafikslag som kan ingå i reduktionsplikten fram till år 2030, hur systemet ska utformas efter 2030 och om det är lämpligt att omvandla reduktionsplikten till ett nationellt utsläppshandelssystem. Dels föreslås att riksdagen bör lägga till ett transporteffektivt samhälle som en grundläggande transportpolitisk princip till de nuvarande fem vägledande principerna.^c

Representanter från Trafikanalys menar att genomförandet av uppdraget har fungerat väl. Det bekräftas även av de samverkande myndigheterna som tidigt involverades i arbetet. Ett öppet och tillitsfullt samverkans klimat har präglat de olika delprocesserna i projektet. Området som gäller ett transporteffektivt samhälle verkar delvis ha varit utmanande för de inblandade eftersom det uppfattas finnas ideologiska konfliktlinjer i frågan. En viss självkritik förs fram om att det eventuellt blev lite för mycket fokus på biltrafik i relation till kollektivtrafik.

Alla förslag i underlaget bedöms ge begränsade effekter i termer av utsläppsminskningar fram till 2030 och påverkar således i liten grad måluppfyllelsen av etappmålet för inrikes transporter. Däremot bedömer Trafikanalys att åtgärderna kommer att minska utsläppen på längre sikt under perioden 2030–2045 eftersom de i många fall rör områden som samhällsplanering och infrastruktur.

Trafikanalys är den enda av de tre myndigheterna som fick en uttalad begränsning i sitt uppdrag från regeringen då de uppmanades att inte ge förslag på skatteområdet. Klimatpolitiska rådet anser att detta är en anmärkningsvärd uppmaning och svår att motivera. Trafikanalys påpekar i sin rapport att skattepolitik generellt sett är ett mycket effektivt sätt att styra mot klimatomställningen och uppmanar regeringen att inkludera skatter i den kommande handlingsplanen. Myndigheten hänvisar till sin egen underlagsrapport⁷² och den diskussion som där förs om en möjlig utveckling av bland annat bonus malus-systemet, vägskatt, förmånsbeskattning och trängselskatt som viktiga pusselbitar för att nå klimatmålen.

I inledningen berörs målkonflikter på ett generellt plan, kring exempelvis användning av biodrivmedel, ökad användning av batterier och värdefulla metaller samt rekyleffekter^d av energieffektivisering. Målkonflikterna nämns dock inte i de enskilda förslagen, vilket är en brist. Förslagen är rangordnade enligt en egen logik från myndigheten och det framgår inte tydligt hur förslagen hänger ihop och förhåller sig till varandra eller helheten. Rådet håller därför med Naturvårdsverket och Energimyndigheten som påpekar att det saknas en helhetsbild och effektbedömning av förslagen i relation till måluppfyllelse för 2045-målet.

Brist på helhetsanalys gör också att viktiga perspektiv och förslag på transportsektorns omställning inte finns med i underlaget, vilket Energimyndigheten och Naturvårdsverket påpekar. Exempel på sådana viktiga perspektiv och förslag är infrastrukturanvändning och

^c De nuvarande principerna är: 1) kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras, 2) beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former, 3) samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas, 4) konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas och 5) trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

^d Kostnaderna för en viss energitjänst (till exempel att förflytta sig en viss sträcka med bil) minskar vid genomförandet av en energieffektiviseringsåtgärd. Det kan innebära att en viss del av energibesparingen äts upp av att en del av frigjorda ekonomiska resurserna används till energianvändande aktiviteter. Detta är den så kallade rekyleffekten.

energieffektivisering på kort sikt. Ytterligare ett perspektiv som saknas är järnvägens potential och kapacitetsutmaningar, vilket lyfts fram av såväl Transportstyrelsen som Trafikverket.

Tillväxtanalys underlag⁷³

Tillväxtanalys underlag består av 47 förslag som bidrar till att näringslivet snabbare och mer effektivt kan ställa om. Dessa fördelar sig ungefär lika i antal mellan sektorsövergripande och sektorsspecifika förslag. Myndigheten har själva delat in de sektorsövergripande åtgärderna i följande områden: EU-politiken som grundförutsättning, finansiering, kompetensförsörjning, offentlig upphandling och utvidgade processer för lärande. De sektorsspecifika har delats in i följande områden: arbetsmaskiner, elektrifiering, industri, förbränning av plast samt konstruktion av bostäder och markanvändning. Ett tiotal underlagsrapporter har tagits fram inom ramen för uppdraget.

Tillväxtanalys diskuterar i rapporterna de metodologiska svårigheterna med att rangordna förslagen utifrån climateffekt, kostnadseffektivitet, sysselsättning, konkurrenskraft och jämställdhet. De lyfter bland annat upp problemen med att konsekvensanalyserna inte var harmoniserade och därmed blir svåra att jämföra. Tillväxtanalys väljer i stället att rangordna förslagen enligt följande: 1) förslag som anses väl utredda eller väl motiverade och som har stora möjligheter att kunna genomföras, 2) rekommendationer som inte anses vara tillräckligt utredda eller konkreta, 3) förslag för fortsatt utveckling, som anses ha potential men som inte är tillräckligt utredda eftersom de varken har någon konsekvensanalys eller är konkreta. Det är svårt att få en bild av förslagets effekter rent generellt och i synnerhet hur mycket utsläppsminskningar förslagen potentiellt kan bidra till. Kopplingen mellan vad som behöver göras för att målen ska nås och vilka åtgärder som föreslås är oklar.

Förslagen är i mycket begränsad omfattning effektbedömda. Diskussionerna om målkonflikter och synergier med andra samhällsmål är heller inte särskilt utvecklade. Fokus i hela rapporten är på näringslivets omställning snarare än på förslag som direkt minskar utsläppen. Det innebär att det är svårt att kvantifiera climateffekterna. I relation till de av Klimatpolitiska rådet identifierade nyckelområdena för att nå klimatmålen finns de flesta förslagen i Tillväxtanalys underlag inom området energi- och resurseffektivisering. Något färre förslag finns inom fossilfri elektrifiering samt området upptag och lagring av koldioxid. Nästan inga alls återfinns inom området biomassa. Rådet konstaterar att Tillväxtanalys presenterar ett underlag som bara delvis uppfyller uppdragets krav och som saknar en helhetsberättelse om näringslivets omställning liksom en bedömning av förslagets effekter på utsläppsutvecklingen, både enskilt och sammantaget.

Ett förslag handlar om att ge Miljömålsberedningen i uppdrag att se över och justera de nationella klimatmålen så att de tydligare anknyter till och bidrar till EU:s klimatpolitik (se kapitel 1 och 2 för en diskussion om målstrukturen och relationen mellan Sveriges nationella mål och EU:s mål). Förslaget motiveras med att de nationella målen och EU:s mål inte är harmoniserade. Därmed kan ett territoriellt mål för Sverige, i relation till EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS), leda till försämrad konkurrenskraft för svenska företag. Det kan i sin tur leda till koldioxidläckage, alltså att industrier flyttar från Sverige för att slippa utsläppskrav. Både Energimyndigheten och Naturvårdsverket tar avstånd från detta förslag i de särskilda yttranden som finns som bilagor till Tillväxtanalys rapport.

Tillväxtanalys ledning var inledningsvis tveksam till att få uppdraget eftersom den ansåg att den inte hade den erfarenhet och kompetens som krävdes. Dessutom såg den sig som en utvärderande myndighet och inte en myndighet som ska föreslå politiska åtgärder. Regeringen

valde ändå att ge myndigheten ansvar för underlaget som kopplar till näringslivets omställning. Myndigheten fick en betydligt högre budget än de två andra myndigheterna^c för att kunna knyta till sig den kompetens som saknades internt. Myndigheten tillsatte tidigt en extern referensgrupp för att stötta projektgruppen och kvalitetssäkra resultatet.

Processen upplevdes av flertalet deltagare ha brister som handlade om intern oenighet kring tolkningen av uppdraget. Vidare upplevdes brister avseende samverkan, förankring och dialog samt tid och kontinuitet. Såväl Energimyndigheten som Naturvårdsverket riktar, i sina bilagda yttranden, kritik mot processen och det faktum att de bland annat inte gavs möjlighet att kvalitetssäkra förslagen, varför de uttrycker att de inte heller står bakom slutrapporten i sin helhet.

Tillväxtanalys är den av de tre myndigheterna som låtit göra flest antal externa uppdrag som underlag till sin analys. Det är också det bredaste uppdraget och omfattar flera sektorer med sinsemellan olika förutsättningar. I många av dessa underlag, framför allt från Energimyndigheten och Naturvårdsverket, finns mer genomarbetade analyser av förslagen än vad som framgår av den summerande slutrapporten.

6.3 Slutsatser och rekommendationer

Rådet bedömer att uppdragen till myndigheterna på det stora hela är ändamålsenligt formulerade för att få förslag till politiska insatser för att uppnå klimatmålen. Det är positivt att ansvaret har breddats till flera myndigheter. Dessutom är det bra att det förväntas att myndigheterna ska genomföra konsekvensanalyser av åtgärderna och synliggöra såväl målkonflikter som synergier med annan politik.

Förslagen i underlagen är inte tillräckliga för att klimatmålen ska nås

Huvudfrågan för vår analys är om underlagen är ändamålsenliga och tillräckliga för att regeringen ska kunna presentera en handlingsplan som har förutsättningar att accelerera klimatomställningen så att klimatmålen uppnås. Eftersom så få förslag har en kvantifierad effektbedömning är det omöjligt att bedöma i vilken grad de nära 100 förslagen kan ge tillräckliga utsläppsminskningar i närtid för att klimatmålen ska nås.

Förutsättningarna för att nå målen är dessutom annorlunda i dag än när uppdraget gavs. Då pekade de senaste utsläppsprognoserna från Naturvårdsverket på att 2030-målen skulle kunna uppnås med redan beslutad politik.⁷⁴ Så är inte längre fallet. Med den politik som nu gäller bedöms utsläppen komma att öka under de närmaste åren, framför allt från transportsektorn, se kapitel 3. De underlag som levererats av de tre myndigheterna är otillräckliga för att fylla det gap mellan mål och prognos som nu uppstått för år 2030. Det gäller i synnerhet målet för inrikes transporter. Därmed skapas också stora svårigheter att nå målet för samtliga utsläpp utanför EU ETS. Utifrån det läge som regeringen nu befinner sig i behövs därför ytterligare underlag i syfte att ge större utsläppsminskningar i närtid.

Då det finns ett särskilt etappmål till 2030 för transportsektorn var det enklare för Trafikanalys att bedöma hur stor vikt de skulle lägga vid förslag som minskar utsläppen i närtid. För övriga sektorer fanns inget tydligt riktmärke att förhålla sig till vad gäller ambitionsnivån för de olika förslagen. Sammantaget fick regeringen få förslag som kan bidra till utsläppsminskningar under de

^c Tillväxtanalys: 7 miljoner. Trafikanalys: 4 miljoner. Länsstyrelsen i Uppsala: 3 miljoner.

närmaste åren. När politiken nu på kort tid förändrats blir detta en avgörande brist när regeringen ska utforma den klimatpolitiska handlingsplanen. Politikskiften eller omvärldsförändringar kan på liknande sätt komma att snabbt förändra förutsättningarna vid fler tillfällen i framtiden. En lärdom bör vara att regeringen uttryckligen bör beställa förslag som kan ge betydande utsläppsminskningar inom respektive sektor, både på kort och lång sikt, utöver vad som krävs för att nå målen enligt gällande scenarier. Det skulle göra underlagen mer robusta både i relation till externa händelser och exempelvis regeringsskiften efter riksdagsval. Det ökar också handlingsfriheten för en tillträdande regering att välja hur den vill uppfylla klimatlagens krav på handlingsplanen. Alla förslag behöver inte genomföras men en sådan beställning skulle stimulera myndigheter och andra inblandade att öka kreativiteten och konkretionen i förslagen.

Processen med att ta fram underlagen uppvisar tydliga brister

Det som uppenbarligen alla tre myndigheterna har haft problem med är kravet på hur rangordningen av förslagen ska göras. Myndigheterna presenterar tre olika varianter men ingen svarar mot det som uppdraget uttryckte. Det talar för att den delen av uppdraget var svår att genomföra.

Flera intervjupersoner lyfter fram att en bättre koordinering av uppdragen från Regeringskansliet troligtvis skulle ha bidragit till ännu bättre underlag. En större samordning mellan uppdragen hade varit önskvärd då det rimligtvis borde ha ökat möjligheterna till en bättre synkronisering mellan förslagen från de tre uppdragen. Rådet saknar också generellt tydliga beskrivningar av synergieffekter i förslagen.

För att underlätta för myndigheterna borde regeringen ha bifogat en sammanställning över de pågående processer av relevans som myndigheterna enligt uppdraget skulle förhålla arbetet till. Det tog mycket tid i anspråk för myndigheterna att själva skapa sig den överblicken. Inför kommande uppdrag bör detta finnas med från start. Statskontoret har i en nyligen presenterad rapport också framhållit detta som ett mer generellt problem vad gäller regeringens styrning av myndigheterna i klimatomställningen.³⁹

Vår genomgång visar att en tydlig, transparent och förankrad process är väsentlig för en genomarbetad och kvalitetssäkrad slutprodukt. Det är uppenbart att arbetet med näringslivets omställning brast på den punkten.

Rådet står fast vid sin tidigare rekommendation att regeringen bör ge flera myndigheter ett stående uppdrag att leverera inspel till de klimatpolitiska handlingsplanerna. En sådan ordning skulle bland annat bidra till breddat ansvar, långsiktig kompetensuppbyggnad och stegvist lärande. En klimatpolitisk handlingsplan ska enligt klimatlagen presenteras på nytt vart fjärde år och arbetet med både uppföljning och utveckling bör präglas av kontinuitet. Utöver detta behövs sannolikt också någon form av stående koordineringsprocess eller organisation mellan inblandade myndigheter.^{4,39} Regeringen bör också överväga Statskontorets förslag om att utveckla handlingsplanen som ett mer styrande dokument även för myndigheterna för att ta tillvara planens fulla potential.



REKOMMENDATIONER

- Ge relevanta myndigheter ett stående uppdrag att lämna underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen med förslag som ger utsläppsminskningar som överstiger klimatmålen.

Del II

Synergier och konflikter
i klimatpolitiken



Introduktion- synergier, konflikter och målavvägningar

Förutsättningarna för att vända utvecklingen och kraftigt minska utsläppen av växthusgaser är på många sätt bättre nu än någon gång tidigare. Samtidigt, för att åstadkomma detta krävs en genomgripande transformation av samhället som på olika sätt berör samtliga samhällsområden. Därför blir det allt viktigare att förstå kopplingarna mellan klimatpolitiken och andra politikområden, vad gäller mål och vägval. Att finna synergier och hantera konflikter med andra mål blir avgörande för genomförandet av den omställning som krävs för att klimatmålen ska kunna nås.

Mognad, momentum och motreaktioner

Klimatpolitiska rådets två senaste rapporter har beskrivit hur klimatomställningen genom långsiktiga, underliggande förändringar nått en ny **mognad**: Förnybar energi har i allt fler tillämpningar lägre kostnader än fossila energikällor, näringslivet ser allt fler möjligheter i fossilfri konkurrenskraft och en bred opinion i nästan alla världens länder uttrycker stöd för klimatomställningen. Det finns också ett starkare institutionellt ramverk för klimatet – från global till nationell nivå, och i allt högre grad även på regional och lokal nivå.

Ett antal händelser under senare år har därtill bidragit till ett nytt **momentum** i omställningen. I flera länder har de klimatpolitiska insatserna ökat kraftigt, inte minst i och med EU:s klimatlag och gröna giv, se kapitel 2. Under det senaste året har även USA:s kongress beslutat om omfattande reformer för klimatomställningen med fokus på industripolitik och gröna investeringar. De åtgärder som alla världens regeringar vidtog för att begränsa covid-19-virusets skadeverkningar påminde också om att gemensam handling och snabb förändring är möjlig när samhället ställs inför en allvarlig kris. Under det senaste året har Rysslands invasion av Ukraina på ett brutalt och akut sätt förstärkt skälen för hela Europa att komma ur ett stort beroende av importerad, fossil energi.

De chocker som samhället utsatts för bidrar samtidigt till att klimatomställningen möter nya svårigheter eller **motreaktioner**. När politiska och ekonomiska resurser fokuseras på en akut pandemi eller ett plötsligt uppblossande krig i vår närhet finns en uppenbar risk att andra, redan pågående, kriser och långsiktiga mål hamnar i bakgrunden. En chock eller ett krisläge riskerar också att leda till stress och rädsla samt minskad framtidstro och tillit till vår gemensamma förmåga. I ett sådant läge kan det bli extra frestande för politiska ledare och opinionsbildare att presentera eller kräva enkla lösningar på komplexa problem. När accelerationen av klimatomställningen verkligen sker bidrar detta paradoxalt nog också, i sig själv, till motreaktioner. När förändringarna blir storskaliga berörs fler, och starka intressen i den rådande ordningen hotas. Målkonflikter blir tydligare.

Men även potentialen i omställningens synergier blir tydligare när omställningen tar fart. Utveckling av ny teknik öppnar för nya möjligheter, ny industri skapar nya jobb och framtidstro och människor prövar nya beteenden och finner att det ökar välbefinnandet. Framtidsmöjligheterna blir fler. Det nya, mer hållbara samhället kan anas.

Allt detta sker samtidigt. I en historisk brytningstid blir det stökigt. Det kan vara svårt att se mönstren och agera klokt när vi befinner oss mitt i förändringen.

Synergier och konflikter

Mot bakgrunden ovan har Klimatpolitiska rådet valt att fokusera temadelen i årets rapport, del II, på synergier och konflikter mellan klimatmålen och andra samhällsmål. Vi vill ge ett kunskapsunderlag som kan bidra till att öka politikens förmåga att göra kloka målavvägningar och politiska vägval för att maximera synergier och bättre hantera målkonflikter.

Rapporten kan ses som en fortsättning av förra årets rapport om acceleration och prioriteringar för den klimatpolitiska handlingsplanen. Förra året beskrev Klimatpolitiska rådet hur vi ser på omställningen från ett fossilberoende till ett fossilfritt samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser och hur omställningen kan och behöver accelerera. I årets rapport fördjupar vi diskussionen genom att närmare gå in på hur synergier och konflikter kan uppstå i flera olika dimensioner. Likaså lyfter rådet fram hur ambitionen om en ”rättvis omställning”, det som internationellt kallas ”just transition” eller ”just transformation”, behöver förstås ur flera olika perspektiv.

Kapitel 7 ger en teoretisk och principiell grund till hur man kan se på synergier och konflikter, både mellan olika övergripande samhällsmål och mellan olika intressen i omställningen. För att konkretisera diskussionen görs i kapitel 8 några korta tematiska nedslag kring synergier och konflikter som kan uppkomma inom klimatomställningens nyckelområden. De presenterades i förra årets rapport och beskrivs i inledningen till denna rapport. I kapitel 9 är fokus i stället kopplingarna mellan klimatpolitiken och övriga samhällsmål för Sverige med utgångspunkt i de mål som presenteras i regeringens budgetproposition.

Därefter följer ett exempel vardera på hur en extern chock, respektive en accelererad omställning, tydliggör både synergier och konflikter i relation till klimatomställningen. Rådet diskuterar hur regeringen hittills har hanterat dessa och vilka lärdomar som kan dras inför framtiden.

Det första exemplet gäller de kraftiga prisökningar på energi som inträffade under år 2022. I kapitel 10 diskuteras hur politiken på olika sätt försökte minska konsekvenserna för hushåll och företag och hur sådana förslag kan påverka möjligheterna att uppnå klimatmålen.

Det andra exemplet, i kapitel 11, belyser synergier och konflikter i relation till den storskaliga industriomställningen i övre Norrland. Diskussionen återknyter även till rekommendationerna i förra årets rapport om insatser i den klimatpolitiska handlingsplanen för att accelerera klimatomställningen.

Den stora synergin

De frågor som diskuteras i dessa kapitel handlar om hur olika synergier och konflikter kan uppstå kring de åtgärder och den politik som formas för att uppnå klimatmålen. Klimatpolitiska rådet vill dock redan här påminna om den starka, grundläggande synergi som på lång sikt finns mellan att uppnå klimatmålen och i stort sett alla andra samhällsmål.

Om världen inte förmår hejda de pågående klimatförändringarna kommer det att bli svårare att uppnå de allra flesta andra samhällsmål, exempelvis inom ekonomi, folkhälsa och säkerhet, liksom att uppnå många andra miljömål, inklusive bevarande av biologisk mångfald. Det är denna insikt som fått FN, EU och nationella regeringar i hela världen att så starkt lyfta fram ambitionen att begränsa koncentrationen av växthusgaser till en nivå som förhindrar klimatförändringarnas mest extrema konsekvenser.⁷⁵ De klimatförändringar som redan har skett gör det svårare att uppnå fundamentala samhällsmål på många håll i världen.

Denna grundläggande synergi mellan klimatmålen och nästan alla andra samhällsmål är underliggande och betraktas som underförstådd i denna rapport. Vår diskussion här handlar således inte om utsläppsminskande åtgärder ska vidtas eller inte, utan om att göra vägval som maximerar synergier och begränsar eller hanterar konflikter med andra samhällsmål så effektivt som möjligt. Det ger inte bara bättre förutsättningar att uppnå flera av samhällsmålen på ett effektivt sätt, utan ökar också sannolikheten för att klimatomställningen ska få acceptans hos medborgarna. Folkligt stöd är i ett demokratiskt samhälle en förutsättning för att kunna genomföra omfattande samhällsförändringar.

Ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser kan se ut på många olika sätt. Det finns många möjliga framtider inom ramen för klimatmålen och mängder av vägval på vägen dit. Dessa vägval kommer att styras av ekonomiska, sociala, kulturella och värderingsmässiga faktorer. Det är inte möjligt att förutse alla potentiella konflikter eller synergier som ligger i enskilda beslut. Forskningen kan heller inte ge svar på vilka avvägningar som ska göras mellan olika mål och intressen. Sådana beslut bör vägas i en öppen diskussion i samhället och avgöras av demokratins beslutsfattande. Den här rapporten syftar till att hjälpa politiken att tydligare få syn på möjliga synergier och att bättre hantera konflikter, mellan olika mål och intressen. De handlar bland annat om att stärka eller förbättra de institutioner och processer som syftar till att analysera eller avgöra målavvägningar av olika slag.

7 Synergier och konflikter – perspektiv och dimensioner

En klimatomställning i enlighet med Parisavtalet kräver snabba och omfattande förändringar av samhället. Hänsyn behöver tas till många olika perspektiv så att väl avvägda och legitima beslut kan fattas. För att nå klimatmålen behöver aktörer inom alla politikområden ta ansvar och bidra till det arbetet, vilket gör det relevant att beakta alla samhällsmål när klimatpolitiken utformas. För att klimatomställningen ska vara möjlig behöver därför konflikter med andra samhällsmål och intressen hanteras. Om synergier mellan klimatomställningen och övriga samhällsmål dessutom utnyttjas kan omställningen underlättas.

Hanteringen av samhälleliga målkonflikter innebär komplexa utmaningar. I detta kapitel presenterar vi övergripande perspektiv för hur synergier och konflikter mellan klimatmålen och andra samhällsmål kan betraktas för att sätta analysen i de följande kapitlen i ett sammanhang. Som diskuterats ovan utgår klimatomställningen på en övergripande nivå från bedömningen att omställningen är nödvändig för att andra samhällsmål ska nås, inklusive miljömålen. Den nuvarande utvecklingen med snabbt förändrat klimat gör det allt svårare för såväl ekosystem som samhällssystem att anpassa sig, vilket medför stora risker för negativa konsekvenser inom de flesta samhällsområden. Sett ur det perspektivet finns det långsiktigt starka synergier mellan klimatomställningen och samtliga övriga samhällsmål. Det hindrar inte att specifika strategier och förslag som läggs fram med syfte att bidra till klimatomställningen kan uppvisa konflikter med olika samhällsmål och intressen. Andra val kan ibland göra att dessa kan undvikas eller till och med skapa synergier i stället. Vägvalet blir med andra ord centralt – det gäller att navigera så att synergierna maximeras samtidigt som konflikterna identifieras och minimeras.

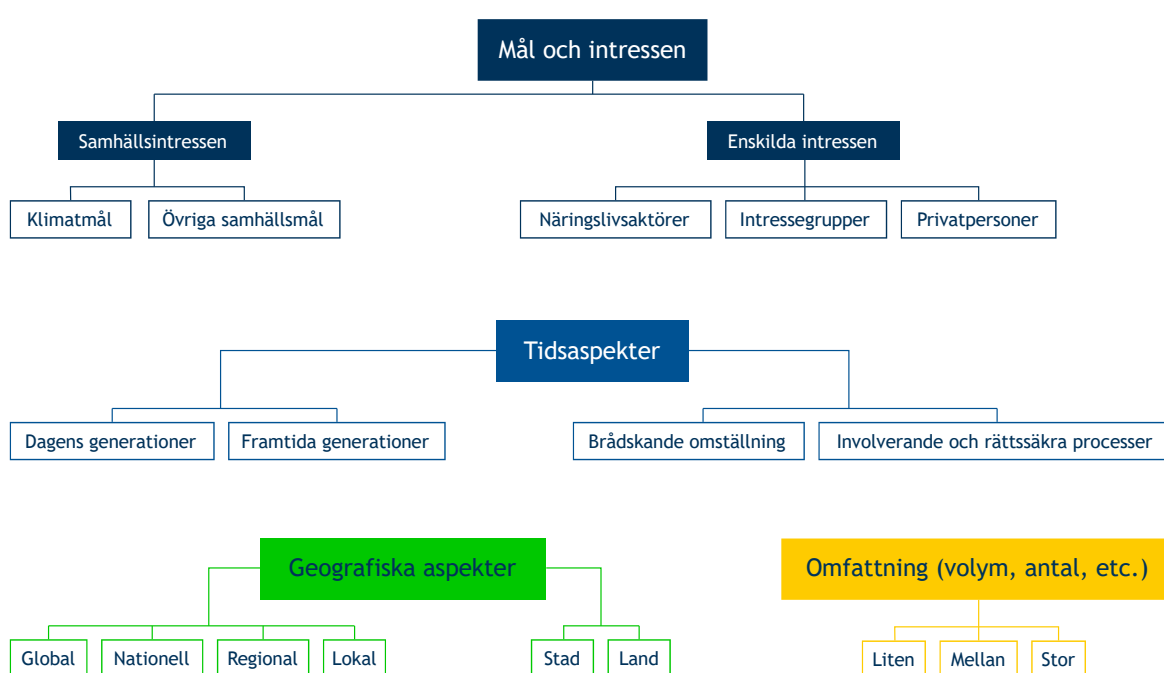
Vad som uppfattas som konflikter mellan olika politikområden handlar inte alltid om inneboende målkonflikter. Eftersom metoder och strategier för att nå samhällsmål påverkar graden av konflikt eller synergi, handlar det i stället i hög grad om vilka vägar som väljs för att uppnå målen. Det kan till exempel finnas en konflikt mellan klimatmålet och en strategi för att nå transportsektorns tillgänglighetsmål om strategin bygger på ny infrastruktur och ökad bilism. Om strategin i stället bygger på bättre tillgänglighet genom kollektivtrafiklösningar eller digital kommunikation kan en sådan konflikt undvikas.

Åtgärder för att lösa en konflikt kan dock leda till att en ny konflikt dyker upp. En konflikt mellan klimatmålet och ett mål att bevara skyddsvärd natur kan till exempel uppstå vid en vindkraftsetablering. Konflikten kan minskas genom valet av en plats med mindre skyddsvärd natur men där det i normalfallet också blåser mindre. Den första konflikten kan då minskas, men den nya etableringen kan potentiellt leda till högre elproduktionskostnader. Detta påverkar både det energipolitiska målet om konkurrenskraft och det enskilda företagens ekonomiska intressen negativt. I en sådan här situation gäller det att ta hänsyn till och värdera olika parametrar i relation till de olika samhällsmålen och konfliktdimensionerna. På så vis kan ett väl avvägt beslut fattas. Lösningar som bygger på synergier mellan olika samhällsmål kan ofta visa sig mer samhällsekonomiskt effektiva även om de inte framstår som optimala för att uppnå enskilda samhällsmål betraktade var för sig.

7.1 Olika perspektiv på synergier och konflikter

Synergier och konflikter kan ses på olika nivåer och kan vara av olika karaktär (se figur 8). Synergier och konflikter kan finnas mellan olika samhällsintressen, mellan samhällsintressen och enskilda intressen samt mellan olika enskilda intressen. Samhällsintressen speglas i politiskt beslutade mål eller underliggande, uttalade gemensamma strävanden medan enskilda intressen kan handla om personer, företag och olika grupper.

Synergier och konflikter kan se olika ut beroende på val av tidsperspektiv och geografiskt perspektiv. Det är inte självklart att nyttorna och kostnaderna för omställningen landar på samma ställe vare sig i tid eller rum. För- och nackdelar med olika typer av åtgärder påverkas också av i vilken omfattning eller skala de genomförs.



Figur 8. Olika konflikt- och synergidimensioner inom klimatområdet.

I klimatpolitiska sammanhang finns flera övergripande syften med att synliggöra synergier och konflikter: dels ges möjlighet att balansera värden inom olika politikområden mot varandra, dels kan man identifiera lösningar som innebär minskade konflikter och ökade synergier. Detta är i sig viktigt ur ett legitimitetperspektiv för att öka acceptansen för själva genomförandet av politiken.⁷⁶

Ett exempel är när hänsyn tas till lokala intressen vid en exploatering för att öka den lokala acceptansen, eller när nya åtgärder införs inom ramen för ett klimatstyrmedel för att hantera negativa fördelningseffekter.⁷⁷ Att kunna lösa mål- och intressekonflikter och försöka utnyttja synergier kan göra det lättare att fatta de beslut som behövs för att nå klimatmålen.

7.2 Olika samhällsintressen

Ett sätt att betrakta målkonflikter och synergier är att göra det på en övergripande samhällsnivå. Exempel på övergripande mål är nationella eller EU-gemensamma mål för olika politikområden. Andra exempel kan vara de globala hållbarhetsmålen.

Synergier och konflikter mellan klimatpolitiken och andra samhällsmål kan vara av olika typer. Man kan skilja på synergier och konflikter med andra samhällsmål som uppstår som en följd av klimatpolitiska åtgärder och de positiva eller negativa effekter på klimatomställningen som uppstår till följd av åtgärder inom andra politikområden.^{76,78,79} Ibland kan det handla om samtidiga konflikter och synergier mellan multipla samhällsmål. De flesta åtgärder för att bevara biologisk mångfald är till exempel positiva för klimatet⁸⁰ samtidigt som dessa synergistiska lösningar kan gå ut över andra samhällsmål som ökad materiell välfärd.

Som tidigare nämnts innebär en övergripande offensiv klimatpolitik på sikt bättre förutsättningar för att nå såväl miljömål som andra samhällsmål genom att klimatförändringarna begränsas. Till exempel kommer de risker som klimatförändringarna innebär minska för miljömålen Ett rikt-växt och djurliv, Storslagen fjällmiljö, Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap. Klimatförändringarna kan även innebära risker för andra samhällsintressen såsom livsmedelsförsörjning och olika former av fysisk infrastruktur.

De specifika strategierna^a och åtgärderna som genomförs för att minska klimatpåverkan kan ge upphov till såväl synergier som konflikter med andra samhällsmål.^b Detaljer i dessa strategier påverkar i vilken grad och vilka typer av konflikter och synergier som uppstår. De vägval som görs för att nå klimatmålet blir därmed betydelsefulla. Valet av dessa strategier kan även påverkas av vilka uppföljningsmått som väljs för att analysera uppfyllelsen av de olika samhällsmålen.

I kapitel 8 illustreras strategivalens betydelse genom att exemplifiera synergier och konflikter som uppstår om och när åtgärder genomförs inom de fyra nyckelområden för klimatomställningen som Klimatpolitiska rådet pekat ut.^c Dessa strategier skulle kunna ses som generella strategier för omställningen. Även de val av uppföljningsmått som väljs för de olika samhällsmålen är betydelsefulla, eftersom dessa i sin tur påverkar hur strategierna ser ut. I kapitel 9 ges en översiktlig analys över synergier och konflikter mellan klimatmålet och olika samhällsmål, så som de beskrivs för olika politikområden i regeringens budgetproposition för 2023.

7.3 Samhällsintressen och enskilda intressen

Ett möjligt sätt att kategorisera synergier och konflikter är att skilja mellan intressen på övergripande samhällsnivå och intressen hos enskilda aktörer och intressegrupper.^d

^a Här väljer vi att tolka begreppet brett som de vägval som väljs för att uppnå målen. Dessa kan presenteras i uttalade strategidokument, instruktioner till olika myndigheter etcetera men manifesterar sig också i konkreta politiska beslut om styrmedel m.m. Sådana vägval eller strategier är inte alltid klart uttalade utan är ibland underförstådda eller följer av länge etablerade tankesätt eller praxis.

^b Det finns till exempel ett stort antal synergier och konflikter mellan olika strategier och åtgärder för klimatomställning och de övriga 15 miljömålen, se till exempel Hildingsson och Johansson (2016) *Governing low-carbon energy transitions in sustainable ways: Potential synergies and conflicts between climate and environmental policy objectives*. Energy Policy 88, 245-252.). Diskussioner kring betydelsen att länka samman klimat och biodiversitet utreds bl. a i Pörtner, et al. 2021. *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change*; IPBES and IPCC.

^c De fyra nyckelområdena är effektivare resurs- och energianvändning, fossilfri elektrifiering, biomassa från skogs- och jordbruk, upptag och lagring av koldioxid.

^d I vissa sammanhang talar man även om naturens inneboende värde (intrinsic value of nature), se till exempel IPBES Methodological assessment regarding the diverse conceptualization of multiple values of nature and its benefits, including biodiversity and ecosystem functions and services Här tänker vi oss att dessa på något sätt beaktas inom ramen för miljömålen.

Dessa intressen skiljer sig ofta åt men gränsen mellan samhällsintressen och enskilda intressen är inte given. Samhällsintressen, som kan reflekteras i olika samhällsmål, behöver inte stå i konflikt med grupper eller enskilda intressen. Ett välfungerande näringsliv ses till exempel i allmänhet som ett övergripande samhällsintresse vilket i sin tur innebär att företagens ekonomiska intressen behöver beaktas.

Dock kan det vara viktigt att synliggöra distinktionen mellan samhällsintressen och enskilda intressen eftersom det kan finnas drivkrafter hos enskilda aktörer att formulera sina egna intressen (till exempel ekonomiska) som ett samhällsintresse för att ge sitt perspektiv större tyngd och legitimitet.

Konflikter mellan övergripande samhällsmål och enskilda intressen kan till exempel uppstå om miljömål och andra samhällsmål inskränker möjligheterna att exploatera vissa områden, vilket kan påverka företagens ekonomi. När det gäller klimatåtgärder är effekten på det globala klimatet i princip oberoende av var åtgärderna sker, medan kostnaderna kan falla på aktörer som markägare, kommuner eller regioner beroende på vilka åtgärder som åsyftas. Detta kan leda till konflikter mellan samhällsintressen och enskilda aktörers intressen. Synergier kan uppstå också mellan klimatomställning och enskilda intressen när nya näringsgrenar och lokalsamhället gynnas av omställningen. Men strategierna kan skapa såväl vinnare som förlorare. Maktförhållanden och inflytande för respektive grupp kan påverka genomförandet av en strategi eller ett omställningsprojekt.

Konflikter uppstår inte sällan mellan olika enskilda intressen vid investeringar, inte minst mellan exploitörerna och lokalbefolkningen. Frågan om i vilken grad lokalbefolkningen får ta del av nyttan av ett projekt blir en möjlig konfliktpunkt. Nyttan kan handla om ekonomisk ersättning och arbetstillfällen, men i vilken grad konflikter uppstår kan också påverkas av möjligheten till involvering och inflytande i processerna kring projektet. Ett viktigt skäl till att minska konflikterna mellan övergripande samhällsintressen och enskilda intressen så mycket som möjligt och att i bästa fall finna synergier mellan dem är att det kan underlätta genomförandet av klimatpolitiken.

7.4 Tidsperspektivet

Klimatpolitiska rådet är i sin rapport från 2022 tydlig med att omställningen behöver accelereras. En snabbare förändringstakt innebär att anpassningen av befintliga system och institutioner har svårt att hinna med vilket kan göra att målkonflikterna blir tydligare, friktionen ökar och motkrafter mobiliseras. Men om det finns synergier mellan olika samhällsmål innebär accelerationen samtidigt att samhällsnyttan ökar eller förverkligas snabbare än vad som annars varit fallet. Kort sagt – klimatomställningen behöver accelerera och det kommer att tydliggöra och förstärka både konflikter och synergier. Därmed ställs nya eller åtminstone starkare krav på politiken att hantera dessa.

Friktionen mellan olika intressen i samhället uppstår ofta i förändringsprocesser. Olika aktörer reagerar på ändrade förutsättningar och förskjutningar i maktbalanser. På övergripande nivå finns också i princip alltid en större eller mindre samhällsekonomisk förändringskostnad när invanda beteenden och befintliga produktions- och konsumtionsmönster ändras.

En tydlig potentiell konflikt finns mellan generationer. Klimatkrisen innebär att dagens generation måste agera för att framtida generationer ska ges möjlighet till en dräglig tillvaro i spåren av klimatförändringarnas effekter. Det kan med andra ord vara så att det framför allt är framtida generationer som gynnas av klimatomställningen medan omställningskostnaderna faller på dagens

generation. Graden av acceptans för att kostnaden inte självklart kommer att ge tillbaka någon tydlig vinst på kort sikt påverkar valet av strategi. Detta kan utgöra ett hinder för genomförandet av en kraftfull klimatpolitik. Samtidigt kan man vända på perspektivet eftersom nuvarande och tidigare generationer genom en fossilbaserad livsstil har orsakat stora utsläpp och vars konsekvenser yngre och kommande generationer behöver leva med och ta kostnaden för.

Synergier och målkonflikter kan vara av olika karaktär beroende på om man studerar framtida samhällen när omställningen har genomförts eller under processen på vägen mellan nu och då. Klimatomställningen är en förutsättning för att uppnå övriga samhällsmål och det omställda samhället innebär större möjligheter för människor att leva ett gott liv än i alla andra alternativa framtider. Trots det kan vägen dit vara skakig med flera betydande målkonflikter och svåra vägval som måste göras.

Det finns även en inneboende risk för krock mellan behovet av snabb omställning och de demokratiska processer som är skapade för att säkra förankring, inkludering och möjlighet till inflytande för olika grupper och intressen. Dessa processer har ofta inbyggda element som är långsamma vilket skapar en konflikt med behovet av att agera snabbt för att sänka utsläppen av växthusgaser. Samtidigt innebär inte långa processer nödvändigtvis inkludering och inflytande. De kan också permanenta en konflikt eller konservera befintliga maktförhållanden. Snabbare processer behövs, men en stark rättssäkerhet måste samtidigt behållas.

7.5 Det geografiska perspektivet

Platser med stor tillgång till mark och andra naturresurser som är av betydelse för klimatomställningen kan få en ökad ekonomisk aktivitet. Som en följd av detta kan regioner som har haft en svag ekonomi få bättre möjligheter till stärkt välfärd och ekonomisk utveckling. Den pågående utvecklingen i övre Norrland är bland annat ett exempel på detta (se kapitel 11).

Klimatomställningen har även en potentiell målkonflikt mellan stad och land och mellan regioner, vilket kan påverka politikens legitimitet om konflikten inte hanteras. Konfliktlinjen kan handla om att mycket av den infrastruktur som behövs för förnybar energi måste lokaliseras till landsbygden, samtidigt som vinsterna kan hamna eller uppfattas hamna någon annanstans. Detta gäller särskilt om projekten inte genererar lokala arbetstillfällen i någon större grad. På samma sätt kan ökade transportkostnader som en följd av klimatpolitiken vara ett större problem i områden där kollektivtrafiken är bristfällig eller för vissa typer av avlägset belägna industrier för vilka transportkostnaderna är en större del av totalkostnaderna.

Målkonflikter med olika miljömål kan dessutom se väldigt olika ut beroende på var olika utsläppsminskande åtgärder genomförs. Till exempel kan påverkan på den biologiska mångfalden av uttag av biomassa och vindkraftsproduktion hänga på var utvinningen är lokaliserad.

Genom effekter på det globala klimatet påverkar svensk klimatpolitik utvecklingen i omvärlden, men även andra konsekvenser av klimatpolitiken kan ha positiva eller negativa effekter på omvärlden. Synergier kan vara att åtgärder i Sverige leder till teknikspridning med potentiellt positiv utveckling för andra länders möjlighet att ställa om. En potentiell konflikt kan i stället vara om ökad användning av biodrivmedel baseras på import av bränslen från andra länder och som i sin tur leder till indirekta effekter genom ökad eller ändrad markanvändning. Detta kan bidra till ökad konkurrens om marken med till exempel livsmedelsproduktionen vilket kan innebära hot mot livsmedelsförsörjningen, bidra till avskogning eller intensivare skogsbruk. Kärnkraften har också internationella kopplingar eftersom uranet som används kommer från gruvor utanför

Sverige. Ett lands bidrag till expansionen av det kärnkraftsindustriella systemet skulle i sin förlängning också kunna påverka förutsättningarna för kärnvapenspridning i världen med internationella säkerhetspolitiska konsekvenser. Men klimatpolitiken i andra länder kan också påverka Sverige, till exempel om norrländsk vattenkraft förväntas spela en roll utanför Sveriges gränser, för balanseringen av variabel elproduktion från vindkraft och solkraft. Samtidigt kan investeringar i sol- och vindkraft i andra länder öka tillgången på energi till låga priser i Sverige. Mer generellt kommer utvecklingen av ny kunskap, demonstration av nya lösningar och investeringar i ny teknik i resten av världen att underlätta omställningen i Sverige.

En annan aspekt att beakta är det ojämlika utfallet i hur världens länder påverkas av klimatförändringarna. De fattigaste länderna är i mycket högre grad sårbara för klimatförändringarna än de rika länderna, samtidigt som de rika länderna har klart bättre förutsättningar att agera för att utsläppen ska minska globalt. Detta faktum gör att det vilar ett särskilt ansvar på den rika delen av världen att driva omställningen, vilket också är en grundläggande princip i FN:s klimatkonvention. Vid COP 27 hösten 2022 tillkom det dessutom ett beslut om att stödja utsatta länder för förluster och skador på grund av klimatförändringar, genom en särskild fond.⁸¹

Ytterligare en geografisk dimension handlar om relationen mellan institutioner som agerar på olika geografiska nivåer, till exempel FN, EU, staten och kommunerna. Det skulle också kunna ses som ett eget institutionellt perspektiv, som kan handla om på vilken nivå det är mest legitimt att fastställa övergripande samhällsmål och hur beslut på en institutionell nivå går emot vägval som görs på en annan nivå.

7.6 Åtgärders omfattning

Ett ytterligare perspektiv handlar om i vilken omfattning en åtgärd genomförs. Många lösningar kan i liten skala fungera utan att skapa några större konflikter med andra mål medan konflikter kan växa vid mer storskalig användning. En begränsad användning av till exempel bioenergi kan utan större problem rymmas inom befintlig markanvändning. Storskalig användning kan däremot leda till betydligt större målkonflikter med ökade utmaningar att rymmas inom en långsiktigt hållbar markanvändning. Konsekvenserna förändras inte linjärt med en ökad användning utan det kan finnas olika former av tröskeeffekter.

Även för andra energilösningar kan den fysiska omfattningen ha betydelse. En ökad användning av nya utsläppsminskande lösningar leder i allmänhet till fallande kostnader genom stordriftsfördelar och utveckling av förbättrade produktionsmetoder, vilket gör lösningen ekonomiskt mer konkurrenskraftig. Detta har till exempel bidragit till den exceptionella utvecklingen inom förnybar energi och batteriteknik under det senaste decenniet. Samtidigt kan det, vid större skala, skapas utmaningar när det gäller att hitta lämpliga platser för produktionsanläggningar. Nya problem kan också uppstå när det gäller tillgången till olika material till exempel för vissa typer av batterier, generatorer och solceller.

Skaleffekterna är ett viktigt skäl till att effektiv energi- och resursanvändning spelar en strategiskt central roll för att minska målkonflikter. Effektiv energi- och resursanvändning kommer att vara av stor betydelse även i framtida system baserad på fossilfri teknik, för att minska konflikter med andra mål.

7.7 Rättsviseperspektivet

En viktig faktor för att säkerställa genomförandet av klimatomställningen är att eftersträva rättvisa och skapa acceptans för och engagemang i frågan. Omställningen kommer att påverka resursfördelning, maktbalanser och inflytande. Det är viktigt att befintliga orättvisor inte cementeras eller förstärks och att nya orättvisor inte skapas. Målkonflikter som uppstår i samband med klimatomställningen behöver hanteras på ett sätt (såväl innehålls- som processmässigt) som uppfattas rimligt och rättvist.^{76,82} En ökande mängd forskning, vilket även tydliggörs i IPCC:s forskningsammansättningar, pekar på vikten av att studera och inkludera det som kommit att kallas rättvis omställning.^{e,83-87}

Vad rättvis omställning ska innebära för praktisk politik är inte givet eftersom rättvisa är ett etiskt-politiskt begrepp som är föremål för en ständigt pågående diskussion. Värt att notera är dock att rättvisa i det här sammanhanget handlar om mycket mer än ekonomi och fördelningsaspekter, till exempel beslutsprocedurers utformning och vikten av att erkänna olika gruppers kultur, kunskap och behov (se tabell 6). Jämställdhetsaspekten är också en viktig del av perspektivet kring rättvis klimatomställning.^f Inte minst inom transportområdet har valet av strategi för att minska klimatpåverkan en påverkan på jämställdheten eftersom transportsmedelsval skiljer sig mellan män och kvinnor på gruppnivå.^{88,89}

Tabell 6. Tre perspektiv på en rättvis klimatomställning med exempel på innehåll.^{87,90}

Rättvis fördelning	Proceduriell rättvisa	Rätt till erkännande*
<p><i>Beakta fördelning av kostnader och nyttor över tid, rum och mellan grupper till exempel genom att:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - skapa mekanismer för att förbättra det fördelningsmässiga utfallet 	<p><i>Säkerställ att institutioner, policys, beslutsfattare och styrningsmetoder är och uppfattas som legitima till exempel genom att:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - inkludera berörda individer och grupper i processerna och ta hänsyn till deras synpunkter - stödja byggande av lokal kapacitet för deltagande - skapa tillgång till metoder för konfliktlösning 	<p><i>Erkänn existerande rättigheter och nyttjanderätt till exempel genom att ta hänsyn till:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - urfolks rättigheter - olika världsåskådningar, perspektiv och värderingar - existerande praktiker, institutioner

* Recognitional justice

Exempel på när både aspekterna proceduriell rättvisa och rätt till erkännande kan spela en särskilt stor roll är i anslutning till olika tillståndsärenden, såväl kring installationer av sol-, vind- och kärnkraft som brytning av mineraler med betydelse för omställningen. Den ekonomiska aspekten och rättvis fördelning har i sin tur spelat roll i den aktuella diskussionen kring kompensation för höga energipriser som beskrivs mer detaljerat i kapitel 10.

^e På engelska "just transition" eller "just transformation".

^f Naturvårdsverket tog 2021 fram en strategi för hur jämställdhet ska kunna beaktas och integreras vid Sveriges genomförande av Parisavtalet. Naturvårdsverket. 2021. Förslag till strategi för att beakta och integrera jämställdhetsaspekter vid Sveriges genomförande av Parisavtalet. Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering från regeringsbeslut M2020/01518. NV-07656-20.

Rättviseperspektivet är också närvarande i den globala klimatkonferensen, vilket inte minst märktes vid FN:s senaste klimatkonferens COP27 i Egypten. I grunden finns vetskapen om att höginkomstländer står för den absoluta merparten av alla historiska utsläpp av växthusgaser medan många låginkomstländer hör till de mest drabbade av klimatförändringarna. Diskussionerna handlar till stor del om rättvis fördelning av kostnaderna för både utsläppsminskings- och anpassningsåtgärder. Men också om vilka som har tillträde och kan göra sin röst hörd i de globala förhandlingarna och om rätten och möjligheterna för till exempel många urfolk att fortsätta leva på det sätt de gjort under många generationer.

7.8 Kommentarer och slutsatser

Synergier och målkonflikter behöver beaktas för att välja rätt väg mot klimatmålen

Det finns som noterats i detta kapitel skäl att i ökad grad beakta synergier och konflikter mellan olika politiska områden som rör klimatfrågan. Detta kan ske på olika nivåer och utifrån olika principer. Det kan handla om att beakta synergier och konflikter vid utformning av mål, strategier och olika styrmedel,⁸ eller att göra övergripande avvägningar i lagtexter och planer. I det konkreta genomförandet görs också regelbundet avvägningar mellan samhällsmål inom ramen för myndighetsutövning till exempel i tillståndsärenden enligt miljöbalken. På en övergripande politisk nivå kan det handla om att öka koordinering och samverkan mellan olika politikområden, vilket ofta beskrivs med termen *policy-integration*.^{91,92}

I vissa fall kan det vara svårt att finna strategier som gör de olika målen förenliga med varandra och en prioritering mellan målen är nödvändig. Prioritering och vägning av de olika målen liksom kompromisser mellan dem är en central del av politisk verksamhet. Genomgången i detta kapitel visar på de många perspektiv och aspekter som behöver vägas samman i en helhetsbedömning av en effektiv klimatpolitik. Detta skapar en komplex situation som beslutsfattarna behöver hantera.

Till stöd för att väga samman positiva och negativa aspekter kan olika beslutsstöd som livscykelanalyser, kostnadsnyttoanalyser och andra former av multikriterieanalyser utnyttjas. Om metoderna används på rätt sätt kan de vara mycket värdefulla, samtidigt som till synes exakta resultat riskerar att ge intryck av en överdriven säkerhet. Alltför stor vikt kan läggas på sådant som kan mätas jämfört med sådant som är mer svårsmätbart. Data kan i olika grad vara osäkra och ha stor betydelse för resultaten vilket kan vara svårt för beslutsfattare att genomskåda. Att vid prioritering förlita sig på enskilda resultat från en enskild metod kan därför vara riskfyllt.

Olika typer av målkonflikter behöver olika lösningar

Olika målkonflikter har som tidigare nämnts olika orsaker och kräver i sin tur olika lösningar. För det första kommer vissa styrmedel och åtgärder för att minska klimatpåverkan att skapa vinnare och förlorare vad gäller konsekvenserna av dessa (konsekvensetik). Sådana styrmedel och åtgärder kan vara motiverade utifrån ett nytto-kostnadsperspektiv, men skapar ändå problematiska fördelningseffekter och effekter på jämställdheten. Ett exempel är att höga koldioxidskatter på bensin får proportionellt större negativa ekonomiska effekter på låginkomst- och

⁸ För att få upp synergier på dagordningen föreslår Karlsson och Westling bland annat följande åtgärder: 1. Komplettera Kommittéförordningen – det regelverk som styr hur statliga utredningar ska jobba – med krav på att studera klimatrelaterade effekter. Liknande förändringar av spelregler bör även göras för såväl myndigheter som Regeringskansliet. 2. Fatta mer allsidigt avvägda beslut. I dag finns ett starkt fokus på åtgärdskostnader när beslut förbereds och fattas i klimatpolitiken medan tillkommande nyttor samt de klimatkostnader som uppstår vid uteblivna åtgärder inte beaktas. Det bör därför införas beslutsriterier som åtminstone gör att tillkommande nytta vägs in i besluten. Karlsson och Westling (2017) Synergier överallt? - om klimatpolitikens dolda vinster och andra samhällsprojekts samhällsnytta.

glesbygdshushåll. I sådana situationer kan det vara meningsfullt med kompensationsåtgärder, men dessa behöver då utformas på ett träffsäkert sätt som inte gör att klimatomställningen tappar fart. De behöver inte nödvändigtvis utgöras av direkt kompensation utan kan till exempel handla om satsningar på regional utveckling och kollektivtrafik. I bästa fall kan kompensationen utformas på ett sådant sätt att klimatomställningen gynnas och synergier med andra samhällspolitiska mål uppnås eller stärks.

För det andra uppstår även konflikter för att berörda aktörer inte får vara med och påverka de beslutsprocesser som leder till olika styrmedel och åtgärder (procedur etik). Där handlar lösningarna givetvis främst om att skapa goda förutsättningar för sådant inflytande, till exempel genom ökade krav på samråd.

För det tredje kan det handla om skyddandet av rättigheter (rättighetsetik), till exempel där nyetableringar av vindkraft kommer i konflikt med urfolks rättigheter och rennärningen eller kommunernas vetorätt. Även här kan direkt kompensation eller värddelning vara en väg framåt. En annan viktig aspekt är att skapa ett institutionellt ramverk som gör det möjligt och relativt smidigt att upprätta frivilliga och legitima överenskommelser mellan olika parter, till exempel stöd till samebyar vid samråd och avtalsförhandlingar med vindkraftsföretag.

Detta kapitel har illustrerat ett stort antal aspekter av hur olika samhällsmål och intressen kan interagera med varandra i genomförandet av praktisk politik. Denna interaktion kan vara i form av både synergier och konflikter och sträcka sig över olika tids- och rumsliga skalor. Konflikter och synergier uppstår oftast inte på målnivå, utan beror på vilka strategier som används för att nå målen. De kan också uppstå vid det praktiska genomförandet av strategierna i form av styrmedel och styrmedelstillämpning. Att på ett transparent sätt identifiera konfliktytor och potentiella synergier, möjliggöra deltagande och inflytande samt motivera vilka vägval och avvägningar som görs är en viktig del för att den förda politiken ska uppfattas som legitim. Att sätta in dessa vägval i en tydlig berättelse om hur klimatomställningen ska gå till blir också betydelsefullt. Det förbättrar i sin tur förutsättningarna för en ökad acceptans hos olika aktörer och intressen för de beslut som tas. De åtgärder som föreslås för att hantera konflikter bör i så stor grad som möjligt konstrueras så att de både tar hänsyn till de som drabbas och samtidigt inte förhindrar en pågående och accelererad omställning.

8 Synergier och konflikter i fyra nyckelområden för omställning

I detta kapitel görs ett antal nedslag i några viktiga vägval i klimatomställningen kopplade till de fyra nyckelområden för klimatomställningen som Klimatpolitiska rådet tidigare har identifierat. Nyckelområdena som presenteras i rapportens inledning är: effektivare resurs- och energianvändning, fossilfri elektrifiering, användning av biomassa från jord- och skogsbruk samt upptag och lagring av koldioxid. Kapitlet tar upp exempel kopplade till aktuella diskussioner för att illustrera komplexiteten i interaktionen mellan klimatomställningen och andra samhällsmål. Strategier för att uppnå klimatmålen behöver innehålla åtgärder inom samtliga av dessa nyckelområden, men synergier och konflikter med andra samhällsmål och intressen kan påverka vilken roll de olika åtgärderna kommer att få. Avvägningar som görs inom klimatpolitiken bör ta dessa synergier och konflikter i beaktande.

8.1 Effektivare resurs- och energianvändning

Effektivare resurs- och energianvändning ger en positiv effekt på de flesta miljömål.⁹³ Det gäller även i de fall effektiviseringen handlar om förnybara resurser, eftersom intrång i känsliga miljöer och konkurrens om knappa bioresurser kan begränsas. Det är snarare tekniska gränser och genomförandehinder, inklusive kunskapsbrist, ekonomiska begränsningar samt normer och vanor, som begränsar effektiviseringens roll.

Minskat köttätande kan leda till positiva klimateffekter genom att minska utsläppen av metan och minska behovet av mark för livsmedelsproduktion, samtidigt som det i många fall gynnar en god hälsa.⁹⁴ Kosthållningen interagerar generellt med hela markanvändningssektorn. Mindre behov att använda mark för foderproduktion kan möjliggöra en ökad odling av energigrödor. Olika typer av kött har olika påverkan på miljön. De direkta utsläppen av växthusgaser (främst metan) är höga från nötkreatur. Utsläppen kan i viss grad motverkas av ökad kolinbindning i mark.⁹⁵ Samtidigt kan andra typer av kött ha andra typer av hållbarhetsproblem, till exempel kopplade till djurhållning.⁹⁶ Köttproduktion kan bidra till ökad biologisk mångfald genom naturbete⁹⁷, men denna nytta kan uppnås med betydligt mindre kvantiteter än vad som motsvarar dagens konsumtionsnivåer av kött.⁹⁸ Olika former av begränsningar av köttkonsumtion kan utöver naturvård komma i konflikt med såväl lantbrukares ekonomi och existerande normer, beteenden och preferenser hos konsumenterna.⁹⁹

Klimatpolitiska rådet lyfter i flera tidigare rapporter upp åtgärder för ett transporteffektivt samhälle som en mycket viktig del av klimatomställningen, vilken kan ses som en del av området effektivare resurs- och energianvändning. Transporteffektiviteten kan ökas genom bland annat förbättrad logistik, lokalisering av bostäder och verksamheter samt ökad användning av energieffektiva transportslag som cykel och kollektivtrafik eller genom att uppnå samma nytta genom andra arbetssätt, till exempel ökat distansarbete. Det finns synergier med andra mål som renare luft, utrymme för en grönare stadsmiljö, folkhälsoeffekter, ökad tillgänglighet för icke-bilister och ökad jämställdhet.^{100,101} De åtgärder och styrmedel som bidrar till ökad transporteffektivitet, till exempel energiskatter och begränsningar i biltrafiken, kan samtidigt leda till att tillgängligheten för en del blir försämrad.

8.2 Fossilfri elektrifiering

En fossilfri elektrifiering består av en mix av flera olika beståndsdelar och inkluderar ny elproduktion, transmission, distribution samt diverse balanstjänster som till exempel batterier, gasturbiner, pumpkraft och flexibel användning. Delarnas relativa roll beror på hur deras olika för- och nackdelar ska prioriteras. I det följande väljer vi att fördjupa oss enbart i synergier och konflikter kopplade till två elproduktionsval, nämligen vindkraft och kärnkraft då de både skiljer sig i karaktär och är centrala i debatten. Liknande analyser kan göras för andra delar av elektrifieringen som solenergi, batteri- och vätgasdrift i transportsektorn samt balansen mellan transmission och lagring i elsystemet. Man bör också observera att analyserna påverkas av vilken teknikupplösning man tillämpar. Till exempel skapar olika typer av batteri- och kärnkraftstekniker olika möjligheter och problem, och lokaliseringen av vindkraft till havs skapar andra möjligheter och problem än vindkraft på land.

Vindkraft

Parallellt med att utgöra ett viktigt bidrag till den snabbt utökade elproduktionen i Sverige har utbyggnaden av vindkraft varit föremål för mycket debatt kopplad till målkonflikter, inflytande och fördelningsfrågor. Ett exempel på en geografisk konfliktdimension är när lokala intressen hamnar i konflikt med övergripande nationella mål om ökad andel vindkraft i energisystemet. Motståndet mot vindkraft motiveras av bland annat buller, negativ förändring av landskapsbilden samt andra miljöskäl som till exempel risker för vissa fladdermus- och fågelarter. I flera fall uppstår även intressekonflikter kopplat till rennäringen. De lokala målkonflikterna reflekteras även i kommunernas vindkraftsplanering.¹⁰²

Den geografiska dimensionen har också haft en tydlig koppling till kravet på kommunal tillstyrkan för att kunna få tillstånd för vindkraftverk. Antalet kommuner som inte tillstyrker vindkraft har ökat med tiden vilket har uppfattats som ett övergripande problem. Kommunernas möjlighet att vägra tillstyrkan utan motivering har ifrågasatts från många håll men har också försvarats som ett sätt att bibehålla lokalt inflytande. Olika lösningar för att lokalsamhället ska ta del av de ekonomiska vinsterna från vindkraft har föreslagits.^a Forskning visar också på betydelsen av lokal involvering och lokalt ägande av vindkraftverken för att öka acceptansen för nya anläggningar.^{85,103}

Målkonflikter med andra riksintressen handlar till exempel om miljöintressen, rennäringen och totalförsvarets intressen där framför allt Natura 2000-områden och totalförsvaret generellt begränsat utbyggnad av vindkraft. Vindkraft är också definierat som ett riksintresse men i Sverige är riksintresseutpekandet svagt, jämfört med andra länders motsvarigheter, när det används som instrument för att främja vindkraft. Att notera är att vindkraftens miljöpåverkan, till exempel buller och påverkan på landskapsbilden, till stora del är reversibel, till skillnad från många andra kraftslags påverkan (till exempel kärnkraftens avfall).

Synergier med andra intressen handlar till exempel om att vindkraftens decentraliserade produktion och oberoende av bränsletillförsel samtidigt kan bidra till ökad försörjningstrygghet och vara en tillgång för samhällets förmåga att fungera i krig eller kris.

^a Det finns även en pågående utredning som arbetar med frågan "Utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft". M2022:03.

Kärnkraft

Kärnkraftens för- och nackdelar är av en annan karaktär än vindkraftens. Kärnkraften bidrar med en del tekniska egenskaper till exempel svängmassa och reaktiv effekt som bidrar till stabilitet i elsystemet. Den är dessutom mindre väderberoende än vind- och solenergi och kan därmed ge en jämnare produktion.^b Samtidigt innebär dess höga säkerhetskrav att anläggningarna på kort varsel kan behöva stängas ner om säkerhetsbrister identifieras. Om kärnkraft baseras på storskaliga anläggningar kan en nedstängning periodvis ge stor negativ effekt på försörjningstryggheten. Detta innebär därmed en begränsning vad gäller planerbarhet för kärnkraft som resurs. Riskerna med kärnkraft karaktäriseras av att sannolikheten för olyckor är låg men konsekvenserna av olyckor mycket stora och kan uppfattas som existentiella hot mot hela samhället eller mänskligheten.

Hanteringen av radioaktivt material och behovet av långtidslagring av kärnavfallet innebär särskilda tekniska och institutionella utmaningar samt en tidsmässig konfliktdimension mellan nuvarande och kommande generationer som blir tydlig genom behovet av lagring med en tidshorisont i storleksordningen 100 000 år. Rysslands invasion av Ukraina har också visat på de risker kärnkraftverken kan innebära i samband med väpnade strider. De säkerhetspolitiska kopplingarna mellan kärnkraft och kärnvapenspridning har varit en målkonflikt som tidigare ofta lyfts men som i dag i mångt och mycket lyser med sin frånvaro i den svenska debatten.

Kärnbränsle kräver gruvbrytning och omfattande bearbetning vilket också innebär målkonflikter kopplade till markanvändning, social hållbarhet och klimaträttvisa samt miljö och naturvård. Alternativet är ett importberoende och medföljande avvägningar vad gäller bland annat försörjningstrygghet.

Den senast byggda svenska kärnreaktorn togs i bruk för snart fyrtio år sedan medan vindkraft på land är mitt inne i en stark expansion. En ytterligare skillnad är därmed att konflikter och synergier kring vindkraften just nu är högst konkreta och synliga medan avvägningar kring eventuellt nya kärnreaktorer är hypotetiska och därmed mindre tydliga.

8.3 Biomassa från skogs- och jordbruk

Bioenergi i olika former, till exempel fasta biobränslen och biodrivmedel, är en energilösning som interagerar med flera olika samhällsområden. Uttaget av bioenergi från skogen är nära kopplat till skogsindustrins utveckling eftersom det i hög grad är baserat på skogsindustrins och skogsbrukets biprodukter. Skogsbruket är i sig kopplat till flera målkonflikter som berör den biologiska mångfalden, kolbalanser, andra näringar, kultur samt social funktion där olika aktörer (forskare, myndighetsexperter, näringen och civilsamhälle) har olika syn på den lämpliga avvägningen mellan olika mål. Nu gällande skogspolitik har två övergripande och formellt jämställda mål: ett produktionsmål och ett miljömål.

I jämförelse med bedrivandet av skogsbruk i sig har utvinningen av biprodukter mindre påverkan på naturmiljön och kolbalanserna. Tillgången är dock begränsad och ökad efterfrågan på biprodukterna kan driva på ökad avverkning av sågtimmer.¹⁰⁴ Som en del av omställningen av ekonomin i en hållbar riktning finns också en önskan att öka utnyttjandet av bioresurser för

^b Erfarenheter från bland annat Frankrike har visat att kärnkraft kan vara känsligt för höga temperaturer eftersom det påverkar kylningen.

produktion av till exempel textilfibrer och plaster för att ersätta fossilbaserade material, vilket begränsar möjligheterna att utnyttja bioenergi.

Bioenergi från jordbruksmark interagerar i sin tur med livsmedelsförsörjningen. Beroende på val av grödor, lokalisering, växtföljder och brukningsmetoder kan bioenergi ge synergier i form av minskad övergödning, erosion och ökad biodiversitet.¹⁰⁵ Samtidigt kan ökad produktion av bioenergi på jordbruksmark indirekt innebära att ny mark måste tas i anspråk för att säkerställa tillräcklig livsmedelsproduktion. Efterfrågan på ny mark kan i slutändan bidra till en ökad risk för avskogning. Man talar i sammanhanget ofta om indirekta klimateffekter. Processerna är dock komplexa och förutsättningarna för ökad bioenergiproduktion hänger på ett flertal parametrar som till exempel ett förändrat klimat, kostval, utveckling av odlingsteknik och andra länders politik. Till exempel skulle mindre köttkonsumtion (se avsnitt 8.1) minska behovet av fodergrödor och därmed potentiellt frigöra ytor för till exempel bioenergiproduktion.

Beroendet av olika ekosystem leder till att möjligheten att expandera bioenergin möter begränsningar och därmed tydligt beror på i vilken skala som expansionen sker. Ju mer bioenergi som används desto större markområden kan förväntas bli påverkade och ju mer intensivt brukad marken blir desto större risk för försämrade förutsättningar för biologisk mångfald. Effektiv användning av biomassaresurserna är essentiell för att minska målkonflikterna.

Samtidigt som det finns många målkonflikter möjliggör bioenergin också synergier med andra samhällsmål. Utvinningen är geografiskt spridd och kan i viss mån bidra till den lokala arbetsmarknaden och regional utveckling. Differentiering av energitillförseln till transportsektorn genom ökad användning av biodrivmedel kan också minska den säkerhetspolitiska utsattheten genom att importen av fossila drivmedel kan minska.

8.4 Upptag och lagring av koldioxid

Upptag av koldioxid från atmosfären och inlagring i naturliga och brukade ekosystem har en potential att delvis kompensera för utsläpp av växthusgaser och dämpa effekten av klimatförändringarna. Inte minst kan lösningar som bygger på inlagring av koldioxid realiseras relativt snart och därmed bidra till att hålla temperaturförändringarna inom ramen för Parisavtalets målsättning. Växters upptag av koldioxid är en väsentlig del av kolcykeln och delar av det kol som assimileras lagras i ekosystem som levande biomassa eller som organiskt kol i marken. Processer som accelererar inbindningen av koldioxid eller minskar nedbrytningen kan därmed bidra till att minska koldioxidhalten i atmosfären. Avskogning leder till att koldioxid bunden i skogsekosystem frigörs, medan skogsplantering har motsatt effekt. När det gäller befintliga skogar, kan till exempel ökade omloppstider leda till att mer kol binds i skogen.¹⁰⁶ Inom jordbruket kan ökad användning av vall^c i växtföljden öka inlagringen av kol och minskad jordbearbetning reducera nerbrytningen av kol.¹⁰⁷⁻¹⁰⁹

Det finns tydliga synergier men också konflikter mellan åtgärder för att binda in kol och andra samhällsmål. Längre omloppstider eller avsättning av skog som reservat kan leda till att synergier uppstår mellan klimatnytta och bevarande av biologisk mångfald och skogens rekreativvärden. Samtidigt leder åtgärderna till minskad tillgång till biomassa från skogen, med potentiellt minskade substitutionseffekter där biomassa ersätter energikrävande byggnadsmaterial eller fossila råvaror. Dessa avvägningar är beroende av tidsperspektivet, där ett fokus på snabba klimateffekter

^c Vall är en gröda på åkermark som huvudsakligen odlas för produktion av foder i form av hö och ensilage. Den består huvudsakligen av olika vallgräs som exempelvis timotej eller baljväxter som klöver och lusern.

generellt leder till större fokus på kolinbindning jämfört med substitution, allt annat lika.¹¹⁰ Eftersom organiskt kol gynnar jordbruksproduktion, kan ökad användning av vall i rotation med andra grödor leda till ökad bördighet och minskad användning av handelsgödsel. Vallen utnyttjas som råvara i biogasanläggningar och ersätter därmed fossilt bränsle. Samtidigt finns det en alternativkostnad, det vill säga att vallen odlas i stället för andra grödor, vilket kan påverka lantbrukets lönsamhet och tillgången till mat. Både inom skogsbruket och jordbruket finns det dessutom en risk för läckage, det vill säga att minskad tillgång till biomassa från skogen eller grödor inom jordbruket via marknadsmekanismer leder till ökad produktion någon annanstans.¹¹¹

8.5 Kommentarer och slutsatser

I beskrivningarna ovan blir det tydligt att de synergier och konflikter som uppstår för åtgärder inom de olika nyckelområdena många gånger är komplexa och skiljer sig i karaktär. Vilken betydelse som de olika synergierna och konflikterna ska ges och hur det ska påverka mixen av lösningar är en politisk fråga, men avväganden och vägval måste göras.

Av textutrymmesskäl speglade beskrivningarna ovan bara ett begränsat urval av de åtgärder som står till buds inom de olika nyckelområdena. Till exempel behandlades inte koldioxidavskiljning och lagring från förbränning av biomassa (bio-CCS) eller batteriers och solcellers roll i ett fossilfritt elsystem, tekniker som i framtidsscenarier förväntas ha stor betydelse för klimatomställningen. Men syftet med detta kapitel var inte att vara heltäckande utan att illustrera de komplexa överväganden som nuvarande och framtida regeringar kommer att ställas inför.

9 Sveriges klimatmål och andra samhällsmål

Detta kapitel syftar till att visa hur interaktionen mellan klimatmål och andra samhällsmål kan se ut mer konkret i ett svenskt politiskt sammanhang. Det bygger vidare på den mer principiella genomgången om synergier och målkonflikter i kapitel 7 och de exempel som presenterades i kapitel 8. Utgångspunkten är de mål för olika politikområden som har beslutats av regering och riksdag och som redovisats i budgetpropositionen 2023.

I samband med att propositionen som innehåller den klimatpolitiska handlingsplanen³¹ antogs av riksdagen så beslutades det att klimatet ska integreras i alla relevanta politikområden bland annat genom att ”regeringen i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen”. I samband med den samlade utvärderingen av planen som presenteras i kapitel 5 konstaterar Klimatpolitiska rådet att några sådana omformuleringar av samhällsmålen inte skedde under förra mandatperioden. En sådan översyn skulle göra det lättare att ta tillvara synergier och på ett strukturerat och transparent sätt hantera eventuella konflikter. I detta kapitel lyfter vi därför fram ett antal politikområden där regeringen bör se över målformuleringarna så att dessa blir tydligt förenliga med klimatmålen.

9.1 Samhällsmål för Sverige

Det finns ingen entydig eller fastslagen definition av vad som kan betraktas som mål för det svenska samhällets utveckling. Vissa mål är sannolikt uttalade och underförstådda, andra ges av Sveriges internationella åtaganden i EU eller FN. Målen växlar också i betydelse och prioritet under olika tidsperioder. Under kriser, som exempelvis finanskrisen, covid-19-pandemin eller Rysslands invasionskrig mot Ukraina kan omprioriteringar ske snabbt.

I denna översiktliga genomgång av samhällsmålen för Sverige har vi valt att utgå från de politiska mål som presenteras i regeringens budgetproposition för 2023 till riksdagen. Budgetpropositionen innehåller 27 olika bilagor som var och en presenterar regeringens politik inom olika utgiftsområden i statens budget (se tabell 7 nedan). Varje budgetbilaga beskriver målet för utgiftsområdet och, med varierande detaljeringsgrad, regeringens bedömning av måluppfyllelse. I bilagorna beskrivs även politikens inriktning under det kommande budgetåret. De mål som anges är i de flesta fall fastställda av riksdagen. På områden där det saknas riksdagsbundna mål formulerar regeringen i vissa fall egna mål för utgiftsområdet. Målen för olika politikområden gäller normalt under flera års tid. De växlar inte automatiskt vid regeringskiftet utan beslutas ofta i relativt stor enighet i riksdagen. De politiska konflikterna handlar oftare om hur dessa mål ska uppnås.

Tabell 7. Budgetpropositionens 27 utgiftsområden (UO)

UO 1. Rikets styrelse	UO 15. Studiestöd
UO 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning	UO 16. Utbildning och universitetsforskning
UO 3. Skatt, tull och exekution	UO 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid
UO 4. Rättsväsendet	UO 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik
UO 5. Internationell samverkan	UO 19. Regional utveckling
UO 6. Försvar och samhällets krisberedskap	UO 20. Allmän miljö- och naturvård
UO 7. Internationellt bistånd	UO 21. Energi
UO 8. Migration	UO 22. Kommunikationer
UO 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	UO 23. Areella näringar, landsbygd och livsmedel
UO 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	UO 24. Näringsliv
UO 11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom	UO 25. Allmänna bidrag till kommuner
UO 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	UO 26. Statsskuldräntor med mera
UO 13. Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	UO 27. Avgift till EU
UO 14. Arbetsmarknad och arbetsliv	

Klimatpolitiska rådet menar att det är rimligt att betrakta målen för utgiftsområdena i regeringens budgetproposition som ”samhällsmål” för Sverige. Det betyder dock inte att detta är en fullödig eller invändningsfri beskrivning av de mål eller värden som politiken strävar efter att uppnå. En svaghet är att dessa mål är uppställda i relation till just statsbudgetens utgiftsområden.

Målstrukturen och den årliga uppföljningen knuten till respektive utgiftsområde kan innebära en begränsning. Det kan leda till att ekonomiska resurser blir inlåsta i departementens indelning i olika sakområden, budgetbilagornas områdesindelning eller helt enkelt traditionens uppdelning i olika politikområden. Detta leder till att viktiga ambitioner eller outtalade mål inte framkommer på ett tydligt sätt. Det gäller särskilt sådana mål som inte är direkt kopplade till statens utgifter eller de som spänner över många utgiftsområden. Det är väl känt att regeringar har svårigheter med styrning och uppföljning av tvärssektoriella frågor.¹¹²

Det förefaller inte heller som om samtliga politiska mål som är antagna av riksdagen finns med i budgetpropositionen. Det gäller åtminstone målen för säkerhetspolitiken.¹¹³ Sveriges säkerhet och sårbarhet är för övrigt ett exempel på just en tvärssektoriell fråga som spänner över många departement och traditionella politikområden.

Folkhälsomålen återges i budgetpropositionen under utgiftsområde 9 (Hälsovård, sjukvård och social omsorg) men dess delmål om till exempel fysisk aktivitet, matvanor, arbetsmiljö och kunskaper är uppenbart sektorsövergripande. På liknande sätt är det med klimatmålen och regeringens klimatredovisning till riksdagen som återges under utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård). Många viktiga styrmedel och central politik för att uppnå klimatmålen ligger utanför miljöpolitiken.

Det finns också målformuleringar i olika strategier som har beslutats av regeringen, som till exempel strategin för cirkulär ekonomi¹¹⁴ som inte återges och följs upp i budgetpropositionen. Men strategier av detta slag betraktas heller inte som ett rättsligt dokument från regeringen och den typen av mål har därmed en oklar status vad gäller regeringens styrning.

Förutom nationellt beslutade samhällsmål står Sverige tillsammans med alla andra medlemsländer i FN bakom Agenda 2030 – FN:s 17 globala mål för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Flera forskningsrapporter har på global nivå analyserat synergier och möjliga konflikter mellan målen i Agenda 2030, inklusive mål nummer 13 om att bekämpa klimatförändringarna.^{78,115} I denna rapport går vi inte närmare in på synergier och konflikter mellan den svenska klimatställningen och de globala hållbarhetsmålen, utan håller oss till att beskriva synergier och målkonflikter som är relevanta inom Sveriges klimatpolitik. I budgetpropositionen finns under utgiftsområde 2 (Samhällsekonomi och finansförvaltning) ett mål om att genomföra Agenda 2030 genom en samstämmig politik såväl nationellt som internationellt.^{116,117} Samtidigt överlappar vart och ett av FN:s globala mål flera av de nationella samhällsmålen som återges i andra delar av budgetpropositionen.¹¹⁸

9.2 Synergier och konflikter mellan klimatmål och andra samhällsmål

Klimatpolitiska rådet har samlat och översiktligt gått igenom samtliga mål för olika utgiftsområden som regeringen redovisar i budgetpropositionen för år 2023. Vi har också ställt frågan var det kan finnas viktiga synergier respektive konflikter med målen för klimatställningen. Det handlar om sammanlagt över ett hundra formulerade mål eftersom de flesta utgiftsområden har flera olika mål för olika delområden. I detta kapitel redovisas några övergripande slutsatser från denna genomgång.

- Flest mål finns inom utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård). Dessa mål bygger på det väl utvecklade miljömålssystemet där även målet begränsad klimatpåverkan ingår.
- Det finns en mängd kopplingar mellan klimatställningen och samhällsmål inom en lång rad politikområden. Det är en viktig insikt i sig och illustrerar vikten av att klimatperspektivet integreras i den samlade politiken, vilket är ett syfte med klimatlagen och det klimatpolitiska ramverket. Att bromsa klimatförändringarna, som är det övergripande syftet med klimatställningen, är dessutom en grundläggande förutsättning för att de flesta andra samhällsmål ska nås.
- Ofta men inte alltid är sambanden mellan målen dubbelriktade, då det handlar om en ömsesidig synergi eller konflikt mellan olika samhällsmål. Det kan till exempel gälla konflikter i form av konkurrerande markanvändning. Det kan också handla om synergier i form av att ökad gång och cykling kan motiveras såväl av klimatskäl som hälsoskäl och därmed bidra till båda målen samtidigt.
- Det finns starka och uppenbara kopplingar mellan klimatställningen och de politikområden som handlar om stora fysiska resursflöden, i första hand

utgiftsområdena 18–24 som kopplar till samhällsplanering och byggande, regional utveckling, miljö, energi, kommunikationer, areella näringar samt övrigt näringsliv.

- Politikområdena 5–8 och 13, som på olika sätt handlar om Sveriges relation med omvärlden, har starka kopplingar till den stora, övergripande synergien med minskad global uppvärmning. Om utsläppen av växthusgaser snabbt kan minska så minskar också risken för växande flyktingströmmar¹¹⁹ liksom behovet av internationellt bistånd för klimatanpassningsåtgärder. Men det finns också kopplingar till omställningen i Sverige, vilka ofta hamnar i skymundan. Exempelvis kan minskad användning och beroende av importerade fossila bränslen öka energisäkerheten och en förbättrad integration av utrikes födda kan förbättra förutsättningarna för att få med hela befolkningen i klimatomställningen.¹²⁰
- I takt med att klimatomställningen accelererar så blir kopplingarna allt starkare också till utgiftsområdena 14–16, som handlar om utbildning, kompetensutveckling och arbetsmarknad. Allt från grundläggande utbildning och universitetsforskning till kompetensutveckling och arbetsmarknadsåtgärder kan bidra till att klara det stora kompetensskifte som krävs, inte minst för industrins omställning till fossilfri konkurrenskraft.
- De politikområden som fokuserar på statens förvaltning av fastigheter och finansiella tillgångar, bland annat utgiftsområde 2 och 11, har likaså starka kopplingar till klimatomställningen. Staten förvaltar en stor andel av all mark i Sverige och hur detta styrs kan antingen bidra till och motverka klimatomställningen. Målen för den statliga förmögenhetsförvaltningen, till exempel pensionsmedlen, kan skapa både synergier och konflikter med klimatmålen beroende på hur de utformas.

FAKTARUTA 4. KLIMATMÅLEN OCH KLIMATANPASSNING AV SAMHÄLLET

En intressant koppling är den mellan klimatmålen och klimatanpassning, alltså omställning av samhället till de klimatförändringar som redan sker, de effekter som vi inte har lyckats undvika och de som vi skulle kunna undvika. Anpassningen till de nya förutsättningarna kommer att kräva politiska prioriteringar och relativt stora resurser. Det finns en nationell strategi för klimatanpassning, men något officiellt mål för Sveriges arbete med klimatanpassning har ännu inte formulerats. Klimatanpassning är därmed ett exempel på ytterligare en sektorsövergripande ambition och prioritering för den nationella politiken som inte kommer med i budgetpropositionens redovisning av politikens mål och målpåföljelse.

På global nivå finns en uppenbar och stark koppling mellan insatser för att minska klimatpåverkan å ena sidan och för att anpassa oss till effekterna av klimatförändringarna å den andra. Det handlar om kommuniserande kärn där många studier bekräftar att kostnaderna för att hantera omfattande klimatförändringar är större än kostnaderna för att begränsa den globala uppvärmningen.¹²¹ På nationell nivå ser sambandet annorlunda ut. Utsläpp av växthusgaser får samma effekt på den globala uppvärmningen oavsett om de sker i Sverige eller någon annanstans. Klimatförändringarna får däremot olika effekter på olika platser och insatser för anpassning behöver anpassas efter regionala och lokala förhållanden.

I vilken mån vi i Sverige förmår minska våra egna utsläpp av växthusgaser har mycket svagt direkt samband med hur stora insatser som behöver göras i Sverige för klimatanpassning. Däremot finns det även på detta område synergier och konflikter mellan olika strategier för utsläppsminskningar och för anpassning eller minskad sårbarhet för klimatförändringar. En uppenbar koppling är att de åtgärder som genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser bör vara klimatanpassade. Ett framtida effektivt energisystem med större inslag av väderberoende elproduktion bör lämpligen vara anpassat till det klimat i vilken elen ska produceras.

I den nationella strategin för klimatanpassning står bland annat:

"Klimatanpassningsåtgärder kompletterar insatser för minskad klimatpåverkan. Dessa båda insatsområden är beroende av varandra och bör samordnas i så hög utsträckning som möjligt. Klimatanpassningsåtgärder bör inte motverka åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser och vice versa."¹²²

I budgetpropositionen för 2023 konstaterar regeringen att arbetet med klimatanpassning befinner sig i ett utvecklingskede, och bedömer att nuvarande åtgärder är otillräckliga. Nationella Expertrådet för klimatanpassning menar i sin första rapport att nuvarande ansvarsfördelning, organisering och styrmedel skapar otillräckliga incitament för att säkerställa att nödvändiga anpassningsåtgärder kommer till stånd. Expertrådet trycker på vikten av breda överenskommelser som möjliggör långsiktig planering och beslut.¹²³

9.3 Översyn av samhällsmål

Utifrån den genomgång Klimatpolitiska rådet redan har gjort av samtliga utgiftsområden i budgeten, och som sammanfattas i avsnitt 9.1, kan vi konstatera att i väldigt få utgiftsområden görs en explicit koppling till klimatmålen i de avsnitt i bilagorna som definierar politikområdets mål. Kopplingen görs explicit i utgiftsområdena 20 (Allmän miljö- och naturvård), 21 (Energi) och 23 (Areella näringar, landsbygd och livsmedel). Det är tre områden där en integrering av klimatfrågan är närmast given eftersom det finns så starka kopplingar till klimatomställningen. Att

det finns en tydlig koppling i målformuleringarna hindrar inte att det fortfarande finns stora utmaningar vad gäller integreringen av klimatmålet i delar av politiken framför allt inom de areella näringarna, vilket utvecklas nedan. Även om det inte finns någon explicit koppling till klimatet i målet som presenteras för utgiftsområde 22 (Kommunikationer), har regeringen i och med 2020 års budgetproposition beslutat att riksdagens etappmål om att minska utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter också ska vara ett transportpolitiskt etappmål.

I målformuleringarna i övriga utgiftsområden saknas referenser till klimatmålen. Däremot görs kopplingar i några få områden under de avsnitt som behandlar politikens inriktning, exempelvis i utgiftsområde 5 (Internationell samverkan). Även om denna konkretisering är väl så viktig är det fortfarande betydelsefullt hur de politiska målen formuleras ur ett styrperspektiv, för att göra prioriteringar, skapa drivkraft till förändring och underlätta ansvarsutkrävande. Hur målen är formulerade påverkar inte bara arbetet i regeringen och de statliga myndigheterna, utan kan även få spridningseffekter till andra aktörer i samhället.

Det finns flera utgiftsområden där det finns starka kopplingar till klimatomställningen utan att detta speglas i nuvarande målformuleringar för politiken. Det innebär att, även om det finns få eller inga exempel på beslutade mål som är direkt oförenliga med klimatmålen, så finns det en risk att den praktiska politiken utformas så att synergier inte utnyttjas och motsättningar med klimatmålet skapas. De flesta utgiftsområden refererar alltså inte till klimatmålen, varken i målformuleringarna eller när politikens inriktning beskrivs, trots att det finns många kopplingar, vilket diskussionen i avsnitt 9.2 visar. Klimatpolitiska rådet menar därmed att det är viktigt att riksdagen och regeringen fullföljer ambitionen att se över relevanta samhällsmål så att de är förenliga med klimatmålen.

Nedan beskrivs kortfattat några av budgetpropositionens utgiftsområden där Klimatpolitiska rådet anser att det finns tydliga beröringspunkter med klimatpolitiken. Inom dessa utgiftsområden bör regeringen aktivt se över hur nuvarande målformuleringar kan förändras för att bättre integreras med de klimatpolitiska målen.

Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning

Inom området ingår statens fastighetsförvaltning, som saknar ett riksdagsbundet övergripande mål i budgeten. Staten äger i olika former både stora markarealer och ett stort byggnadsbestånd. Sveaskog är exempelvis Sveriges största skogsägare och Statens fastighetsverk förvaltar en sjundedel av hela Sveriges yta.

Det finns flera möjliga synergier och konflikter mellan statens roll som ägare och förvaltare av mark samt politiken för att nå klimatmålen. Det kan gälla möjligheter till koldioxidupptag i skog och mark liksom markanvändning i förhållande till ambitioner och planeringsunderlag för fortsatt utveckling av vindkraften, både vad gäller nyanläggning och uppgradering av befintliga vindparker.¹²⁴

Staten äger omkring 6 procent av alla lokaler i Sverige vilka kan ha en väsentlig roll för energieffektivisering och tillförsel av solel. En ägarpolicy som integrerar klimatomställningen skulle kunna bli vägledande och stödjande för kommuner och landsting som tillsammans äger ytterligare 30 procent av alla landets lokaler.

Utgiftsområde 6. Försvar och samhällets krisberedskap

Det finns flera starka beröringspunkter mellan klimatomställningen och Sveriges säkerhet och krisberedskap i vid mening. Den nuvarande försvarspolitik innebär kraftigt ökad militär verksamhet med därtill hörande energianvändning vilket i sig, åtminstone kortsiktigt, leder till ökad klimatpåverkan. Det finns en synergi mellan klimatomställningen och den strategiska säkerhetspolitiska nyttan av minskat beroende av fossila bränslen genom ökad användning av förnybara bränslen och elektrifiering, där vindkraft ingår som en central del. Det finns behov av att i besluten inom området hitta balanspunkten där denna övergripande nytta kan nås i så stor grad som möjligt samtidigt som försvarsförmågan inte hotas.

Att begränsa klimatförändringarna och öka åtgärder för klimatanpassningen har också inverkan på det allmänna säkerhetspolitiska läget vilket speglas i en växande mängd forskning om klimat och säkerhet.^{125,126} Viktiga delar av svensk försörjningstrygghet, inte minst livsmedels- och vattenförsörjningen, påverkas direkt och indirekt av klimatförändringarna.

Det vore rimligt att de bredare mål som riksdagen beslutat om vad gäller Sveriges säkerhet, och som berör mer än försvaret, också redovisas i den årliga genomgång av regeringens politik som budgetpropositionen utgör. I ett sådant bredare perspektiv på försörjningstrygghet och säkerhet bör också klimatomställningen finnas med. Detta bredare säkerhetsperspektiv berör förstås även andra politikområden, som exempelvis internationell samverkan, handelspolitik och bistånd.

Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv, och utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning

Målet för utgiftsområde 14 är kort och gott ”en väl fungerande arbetsmarknad”. I det finns ingen konflikt med klimatomställningen men budgetområdet speglar inte den stora kompetensväxling som kommer att krävas för klimatomställningen och som redan blivit ett hinder på flera områden, till exempel för elsystemets utveckling eller industrins omställning (se även kapitel 10 och 11). Klimatpolitiska rådet pekade i förra årets rapport bland annat på att regeringen behöver utveckla dialogen med universitet och högskolor om kompetensförsörjningen för klimatomställningen. Regeringen behöver också förstärka yrkesutbildning och fortbildning på områden som är kritiska för omställningen.

Detta är inte en tillfällig eller kortvarig situation. Kompetensomställningen kommer att pågå under många år och behöva accelerera. Regeringen bör därför överväga ett undermål för arbetsmarknadspolitik, högre utbildning och yrkesutbildning kopplat till klimatomställningen. Det gäller kompetensförsörjning i vid mening, både generellt och specifikt för vissa yrkeskategorier.

Klimat eller hållbarhet nämns inte i de övergripande målen för utbildning på någon nivå, från grundskola till universitet. Miljö och hållbar utveckling finns med i olika styrande dokument som exempelvis läroplaner för grundskola och gymnasium, men togs bort ur skollagen när en ny skollag fastställdes år 2010.¹²⁷ Högskolelagen innehåller en allmän paragraf om att högskolorna ska främja en hållbar utveckling.¹²⁸ Likaså ingår hållbar utveckling i högskoleförordningens kunskapskrav på ett antal yrkesexamina, exempelvis olika lärarexamina och civilingenjörsutbildningen men inte för exempelvis civilekonomer.

Utgiftsområde 22. Kommunikationer

Transportsektorn svarar för omkring en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. En väsentlig del av klimatomställningen handlar alltså om omställningen till hållbara och fossilfria transporter. Som nämnts ovan beslutade regeringen i samband med budgetpropositionen 2020 att etappmålet om att minska utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter, utom flyg, med minst 70 procent till år 2030 också skulle utgöra ett etappmål för transportpolitiken. Mer precist blev målet ett etappmål under det så kallade hänsynsmålet för transportpolitiken, som bland annat innebär att transportsystemet ska ”bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås”.

Att döma av processen med att ta fram den senaste nationella infrastrukturplanen har inte regeringens försök att förtydliga målstrukturen på något väsentligt sätt förändrat hur transportplaneringen sker eller dess resultat. Klimatpolitiska rådet har i flera tidigare rapporter, liksom bland annat Riksrevisionen och olika forskningsrapporter, lyft fram att styrningen mot ett mer transporteffektivt samhälle är svag och otydlig.^{4,129-131}

Transportområdet är ett tydligt exempel på ett område där den politiska styrningen varit allt för otydlig och därmed gett myndigheterna otillräcklig vägledning för att hantera målkonflikter eller gemensamt ta vara på möjliga synergier. Senast har Klimatråtsutredningen i sitt slutbetänkande¹³² lagt en rad konkreta förslag för att tydliggöra styrningen mot ett mer transporteffektivt samhälle.^a

De beslut som den nuvarande regeringen fattat angående sänkta drivmedelsskatter och sänkt ambitionsnivå för reduktionsplikten ökar ytterligare behovet av insatser för ett mer transporteffektivt samhälle för att klimatmålen ska nås. Klimatpolitiska rådet uppmanar regeringen att snarast följa upp Klimatråtsutredningens förslag och genomföra konkreta förändringar i syfte att komma till rätta med påpekade brister. Regeringen behöver ge starkare politiska signaler för att myndigheter, regioner och kommuner bättre ska kunna ta tillvara synergier och hantera konflikter mellan de transportpolitiska och klimatpolitiska målen.

På övergripande nivå bör de transportpolitiska målen förtydliga att den övergripande ambitionen om ökad tillgänglighet ska utvecklas inom ramen för klimatmålen, inte enbart ”med hänsyn till” klimatmålen, enligt den nuvarande diffusa formuleringen.

Utgiftsområde 23. Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Som beskrivits ovan finns ett stort antal möjliga synergier och konflikter mellan målen för de areella näringarna och klimatmålen. De övergripande målen är väl förenliga med klimatmålen och tydliga referenser till att området ska bidra till klimatomställningen finns i målbeskrivningen, men det finns olika syn på hur framför allt skogsbrukets produktions- och miljömål ska vägas mot varandra. Området påverkas också av flera förändringar som nu förhandlas inom EU kopplade till krav på biologisk mångfald samt kolsänkor i skog och mark. Rådet har tidigare framhållit att regeringen behöver ta initiativ för att skapa större samsyn kring jord- och skogsbrukets bidrag till klimatomställningen och klargöra strategin framåt. De pågående utredningarna inom Miljömålsberedningen²⁴ och bioekonomi¹³³ bör kunna ge regeringen underlag för att agera.

^a Det gäller bland annat de förordningar som styr den nationella och regionala transportplaneringen, reglering av transportvillkor i miljöbalken samt förändringar Trafikverkets instruktion, de så kallade stadsmiljöavtalen och kommunernas översikts- och detaljplaner enligt Plan- och bygglagen.

Det politiska målet för livsmedelskedjan är starkt produktionsinriktat och speglar inte det hållbarhetsperspektiv som finns i övriga målformuleringar på området.^b Klimatpolitiska rådet har tidigare framhållit att jordbrukspolitiken behöver få en tydligare och starkare klimatinriktning, inte bara mot fossilfrihet, utan mot ett klimatneutralt eller klimatpositivt jordbruk. Detta tillsammans med behovet av att skapa större samsyn kring jord- och skogsbrukets bidrag till klimatomställningen motiverar en översyn och vidareutveckling av dagens mål.

Utgiftsområde 24. Näringsliv

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.^{134,135} Det övergripande målet för näringspolitiken saknar helt ett uttalat klimatperspektiv. Detta samtidigt som en stor del av politiken för att nå klimatmålen i praktiken är en del av näringspolitiken och vice versa. Internationellt sett blir klimatpolitiken alltmer industripolitik (se kapitel 11).

Mot den bakgrunden framstår det som angeläget att målen för näringspolitiken ses över för att spegla och bidra till den stora industriella omställning som har påbörjats och som kommer att ske under de närmaste årtiondena. Fler av myndigheterna på området arbetar mer eller mindre aktivt med klimatomställningen, på eget initiativ eller direkt uttryckt i regeringens instruktioner eller uppdrag. Alla aktiviteter borde dock vara förankrade i övergripande mål, strategi och uppföljning för hela politikområdet. Även näringslivet efterfrågar tydliga och ambitiösa mål.

Vid sidan om det allmänna målet för näringspolitiken finns ett specifikt mål för turismpolitiken, men inte för några andra näringsgrenar. Målet för turismpolitiken förnyades i budgetpropositionen för 2022 och där framhålls tydligt inriktningen mot ”hållbar turism”.

I budgetpropositionen för 2023 föreslog regeringen att målet för utrikeshandel samt för export- och investeringsfrämjande insatser ska vara ”en fri, hållbar och regelbaserad internationell handel, en välfungerande inre marknad, växande export och internationella investeringar i Sverige.” I motivtexten refereras till att den fria men regelbaserade handeln ska bidra till att uppfylla målen i Parisavtalet och Agenda 2030. EU:s planer på ”klimattullar” som kallas för CBAM (se kapitel 2) liksom förslagen från Miljömålsberedningen om ytterligare klimatmål för både konsumtionsbaserade utsläpp och svensk export (se kapitel 1) indikerar att kopplingarna mellan handelspolitik och klimat kommer att bli än starkare i framtiden. Det vore rimligt att detta också speglades i målen för detta utgiftsområde.

9.4 Slutsatser och rekommendationer

Samhällsmålen måste ses över så att de är förenliga med klimatmålen

Den årliga beskrivningen av politikens inriktning och resultat i budgetpropositionen är tydligt uppdelad mellan statsbudgetens olika utgiftsområden. En sådan uppdelning fungerar inte särskilt väl för tvärssektoriella frågor som exempelvis politiken för att uppnå klimatmålen. Dessutom gör

^b Målformuleringen: En konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

avsaknaden av en tydlig sammanställning över alla beslutade mål att det blir svårare att genomföra uppföljning och utvärdering vilket försvagar regeringens styrning.

I flera av utgiftsområdena saknas en koppling till klimatmålen såväl på målnivå som i beskrivningen av politikens inriktning trots den uppenbara relevansen för klimatpolitikens genomförande. På andra ställen är målen eller styrningen otydlig vilket öppnar för regeringen att skjuta över ansvaret att lösa målkonflikten till myndighetsnivån. Detta är problematiskt eftersom myndigheterna bör vägledas av politiska avvägningar som är gjorda av riksdag eller regering. Därför behöver befintliga samhällsmål ses över så att mål och styrning blir förenliga med klimatmålen.

Politiken behöver beakta synergier och konflikter mellan klimatomställningen och andra samhällsmål

Analyser av synergier och konflikter på den övergripande målnivån kan vara viktiga av pedagogiska skäl, men de är många gånger av begränsat värde när det gäller den praktiska politikens utformning. Som framgått ovan (se kapitel 7 och 8) är det ofta valet av vägar för att nå målen som försvårar konflikter eller skapar synergier. Detta gäller även klimatmålen. Sådana vägval handlar till exempel om vilka sektorer och åtgärder som ska stå i fokus för hur noll nettoutsläpp av växthusgaser från hela samhället ska uppnås eller hur utsläppen av växthusgaser från transporter ska minskas. Dessa val handlar inte om huruvida utsläppsminskande åtgärder ska vidtas eller inte, utan om att göra vägval som leder till att målen uppfylls och samtidigt tar tillvara möjliga synergier och begränsar eller hanterar konflikter med andra samhällsmål. Att ta hänsyn till andra samhällsmål kan påverka vilken mix av åtgärder och styrmedel som ska bedömas vara mest fördelaktig, för att minska klimatförändringarna. Genom att explicit hantera relationen mellan klimatpolitiken och andra samhällsområden ökar också sannolikheten för att klimatomställningen accepteras av medborgarna, vilket är en förutsättning för att genomföra en sådan omfattande samhällsförändring i ett demokratiskt samhälle.

I en analys av möjliga synergier och konflikter är det viktigt att inte bara beakta den konkreta fördelningen av kostnader och nyttor av olika vägval utan också de övriga två rättviseperspektiv som nämns i kapitel 7. Det kan handla om att utforma processer som ger röst åt alla inblandade intressen inför ett beslut (proceduriell rättvisa) eller att ett beslut om en viss förändring tar hänsyn till existerande verksamheter eller värderingar. Det faktum att kostnaderna i många fall kommer i dag medan den största vinsten uppstår i framtiden behöver också beaktas.

Synergier och konflikter måste analyseras mer systematiskt

Den nationella politiken har under det senaste året också tydliggjort att det finns underliggande eller outtalade ambitioner som är starkt styrande för politiken utan att de avspeglas i budgetpropositionens målkarta. Kapitel 10 illustrerar till exempel hur ambitionen att upprätthålla hushållens köpkraft och begränsa företagets kostnader blev ett dominerande motiv för politiska insatser, utan att detta klart uttrycks i de mål som förutsätts styra politikens utformning. De översyner av samhällsmålen ur ett klimatperspektiv som riksdagen ställt sig bakom kan därmed bara nå en bit på vägen mot att integrera klimatperspektivet i den samlade politiken. Därför är det lika viktigt att utveckla en mer systematisk praxis för att analysera potentiella synergier och konflikter med klimatomställningen när relevant politik utformas.

Ett steg i den riktningen är det förslag som Finansdepartementet lämnat i skrivelsen Bättre konsekvensutredningar.⁶¹ Där föreslås enhetliga regler för konsekvensutredningar i

statsförvaltningen. Reglerna innebär bland annat att den åtföljande konsekvensutredningen när statliga utredningar eller myndigheter presenterar förslag om förändrad politik ska innehålla en bedömning av förslaget betydelse för minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet.

Andra viktiga steg handlar om regeringens styrning av sina myndigheter, vilket rådet utvecklade i förra årets rapport. Statskontoret har därefter kommit till liknande slutsatser som Klimatpolitiska rådet och lämnat ett antal mer detaljerade förslag till regeringen om hur styrningen av myndigheterna kan utvecklas. Ett viktigt förslag från Statskontoret är att i relevanta myndigheters instruktioner skriva in vilka uppgifter myndigheterna har för att bidra till att klimatmålen nås.³⁹

Både förbättrade konsekvensutredningar och en utvecklad myndighetsstyrning skulle kunna bidra till ett mer systematiskt arbetssätt med att identifiera synergier och konflikter mellan klimatomställningen och andra samhällsmål.



REKOMMENDATION

- Genomför under mandatperioden en översyn av relevanta samhällsmål för att säkerställa att mål och styrning är förenliga med klimatmålen, i linje med vad riksdagen tidigare beslutat.

10 Politikens hantering av prishöjningarna på energi under 2022

Under 2022 steg frågan om snabbt ökande energipriser högt på den politiska agendan. Såväl den förra som den nuvarande regeringen, liksom partier i opposition, föreslog olika sätt att skydda hushåll och företag från negativa konsekvenser av denna prisökning. Förslagen innehöll bland annat förändringar i reduktionsplikten, skattelättnader och elpriskompensation, vilka samtliga påverkar möjligheterna att uppnå klimatmålen. Detta kapitel belyser och diskuterar hur Sveriges regering och riksdag under denna period hanterade synergier och konflikter mellan klimatmålen och andra samhällsmål och intressen. Det blir ett exempel på hur avvägningar mellan olika samhällsmål snabbt kan påverkas av en prischock eller andra yttre händelser, ett exempel som konkretiserar den principiella diskussionen i kapitel 7 och kompletterar den mer övergripande diskussionen i kapitel 9.

Det specifika fall som analyseras i detta kapitel handlar om politik som förs för att hantera effekter av geopolitisk turbulens och andra utmaningar för energiförsörjningen som manifesterat sig genom ökande energipriser. Dessa energiprisökningar har i sin tur satt press på hushåll och företag. De politiska insatserna har motiverats av rättviseskäl och har såväl en tydlig geografisk som tidsmässig dimension. Den geografiska dimensionen gäller relationen mellan stad och land, medan den tidsmässiga dimensionen handlar om att en önskan att lösa kortsiktiga problem påverkar förutsättningarna att fördriva en stabil och långsiktig klimatpolitik.

Det finns ibland goda skäl, inte minst fördelningspolitisk hänsyn,^a att genomföra åtgärder som minskar de negativa konsekvenserna för företag och hushåll av oförutsedda och snabbt ändrade förutsättningar i omvärlden, för att undvika att dessa blir ohanterliga. Sättet det görs på är emellertid viktigt då utformningen påverkar och kan undergräva förutsättningarna för en långsiktig klimatpolitik.

10.1 Energimarknader och prisbildning

För att fördjupa förståelsen av problembilden och betydelsen av de lagda förslagen, är det av värde att på en övergripande nivå beskriva hur energimarknaderna fungerar. Nedan följer därför en kort beskrivning av några nyckelaspekter kring detta.

Elmarknaden

Det pris som elkonsumenten betalar för elen består av tre huvudsakliga delar: elhandelspriset, elnätsavgifter samt elskatt och moms. Den relativa storleken på respektive del varierar mellan olika användare samt beror på prisvariationerna på elhandelsmarknaden. För år 2021 bedömde Elmarknadsinspektionen¹³⁶ att elhandelspriset, elnätsavgifter samt elskatt och moms svarade för en tredjedel var av priset, för en lägenhetskund med en årlig elanvändning på 2 000 kilowattimmar (kWh) per år. För en villakund med årsanvändning på 20 000 kWh per år motsvarade elhandelspriset drygt 40 procent av totalpriset, elnätsavgifterna knappt 20 procent och skatterna stod för knappt 40 procent. Industrikunder är helt befriade från elskatt och moms.

^a Ett annat skäl kan vara att marknaden vid sådana här tillfällen inte alltid kan erbjuda skydd genom till exempel fastpriskontrakt.

De stora elprisökningarna under 2022 berodde framför allt på en ökning av elhandelspriserna. Dessa styrs av tillgång och efterfrågan på den gemensamma nordiska elmarknaden, Nord Pool. I Nord Pool-området ingår Sverige, Norge, Finland, Danmark och de baltiska länderna. Under perioder då det råder bristande överföringskapacitet måste dock priserna differentieras mellan olika geografiska områden för att skapa en regional balans mellan utbud och efterfrågan. Sverige är för detta ändamål indelat i fyra elområden som periodvis har olika elpriser.

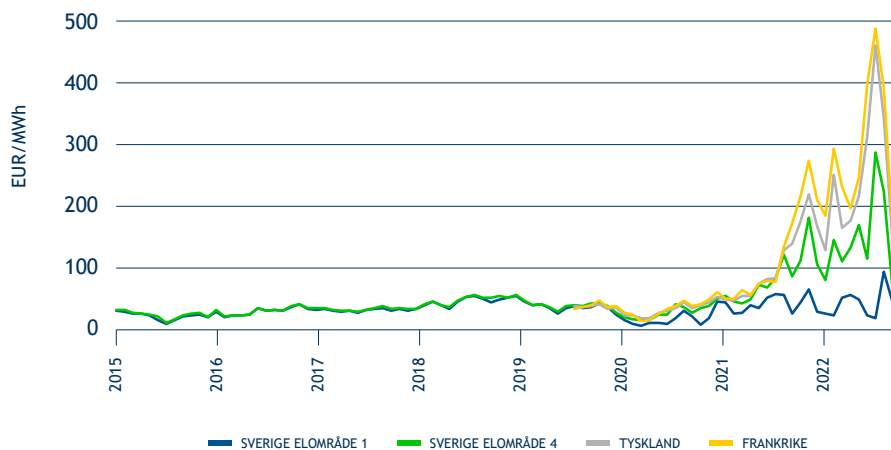
Nord Pool är i sin tur del av en större europeisk elmarknad. Den gemensamma marknaden regleras genom EU:s elmarknadsdirektiv. Detta är baserat på en av grundpelarna inom EU-samarbetet – en fri gemensam marknad. EU-regleringen av elmarknaden syftar till att reducera hindren för handel mellan olika länder även om sådana finns i form av begränsad överföringskapacitet. Tanken är att elsystemet, sett från ett EU-perspektiv, ska bli både effektivare och robustare. Olika förutsättningar för elproduktion i olika länder ska fungera balanserande.

Sverige är enstaka timmar per år nettoimportör men de flesta timmar om året nettoexportör av el (under 2022 var Sverige nettoexportör under 98 % av årets timmar).¹³⁷ I genomsnitt har den årliga nettoexporten under perioden 2011–2020 varit cirka 17 terawattimmar (TWh) per år.¹³⁸ Nettoexporten har dock ökat succesivt och slog 2022 ett nytt rekord med omkring 33 TWh, vilket gjorde Sverige till Europas största elexportör.^{b,139} Nettoexporten bidrar med klimatnytta när den ersätter fossilbaserad produktion utanför Sveriges gränser.

Kopplingen mellan de olika ländernas elsystem innebär att marknadspriserna på el hamnar på liknande nivå i närliggande områden så länge det finns tillgänglig elöverföringskapacitet, oavsett omfattningen av export eller import. Det är alltså naturligt att elpriserna i Sverige anpassas efter priserna i övriga Europa. Ökade priser i Tyskland leder till ökade priser i framför allt södra Sverige på grund av möjligheterna att sälja elen till högre pris i Tyskland. Eftersom det finns brister i överföringskapacitet inom Sverige kan priserna i norra Sverige ligga kvar på en lägre nivå beroende på hur elbalansen ser ut i respektive område.

I figur 9 illustreras hur spotpriserna, i elområde 4 (sydligaste Sverige) till stor del följer prisutvecklingen i Tyskland samtidigt. Spotpriserna i elområde 1 (nordligaste Sverige) har under större delen av perioden sedan 2021 varit betydligt lägre än i elområde 4. Spotpriset i Tyskland och Frankrike följer varandra ännu tydligare vilket illustrerar effekten av den sammankopplade europeiska elmarknaden.

^b Den genomsnittliga totala elproduktionen uppgick under perioden 2011–2020 till 156 TWh/år. År 2022 uppgick den totala elproduktionen i Sverige till 170 TWh.



Figur 9. Spotpriset på el i elområde 1 (nordligaste Sverige) och 4 (sydligaste Sverige) under perioden 2015–2022 samt för Tyskland och Frankrike för perioden 2019–2022. Tidsperioden för de senare begränsas på grund av bristande data. Elpriserna redovisas som månadsmedelvärden.

Källa: Nord Pool

I elsystemet måste det ständigt råda balans mellan utbud och efterfrågan. Prisbildningen är central för att säkra den nödvändiga balansen i systemet. Såväl tillgång som efterfrågan varierar över tid och följderna blir att priserna också varierar. En ökad andel väderberoende el som sol och vind ger, allt annat lika, större kortsiktiga svängningar i elpriset eftersom produktionen varierar.¹⁴⁰ När det blåser mycket kan priserna bli mycket låga och när motsatsen råder kan priserna stiga. För den enskilda konsumentens ekonomi är det dock inte priset för en enskild timme som är viktigast utan det genomsnittliga priset.

Prisvariationerna är en viktig signal för var det finns låg produktion i förhållande till efterfrågan eller brister i överföringssystemet. Högre priser gör att åtgärder för att undanröja sådana brister blir lönsammare. Även effektiviseringsåtgärder, energisparande och olika balanseringstjänster, till exempel ellagring eller efterfrågefleksibilitet, får ökade incitament genom marknadspriset.

Det är inget inneboende faktum att elpriser behöver vara höga i framtiden. Historien har tvärtom visat att teknikutvecklingen har drivit fram sjunkande produktionskostnader för el från flera energislag, inte minst sol- och vindkraftsel.¹⁴¹ Däremot kräver omställningen av systemet stora förändringar och vägen till framtida system kan, på grund av obalanser, innebära periodvis höga priser vilket utvecklingen de senaste åren har illustrerat. I dag ligger priserna över lag betydligt högre än den totala livstidskostnaden för att producera el i nya anläggningar. Det finns med andra ord mycket starka incitament för bland annat effektiviseringar, energisparande, utbyggnad av ny produktion och balanslösningar.

Drivmedelsmarknaden

Till skillnad från elmarknaden är oljemarknaden i huvudsak global och priset styrs till stor del av en global balans mellan utbud och efterfrågan. Geopolitiska faktorer har traditionellt varit av betydelse för råoljepriset där uppfattade hot mot tillförseln bidrar till ökade priser. Förväntningarna på den ekonomiska utvecklingen kan också påverka priserna såväl uppåt som nedåt. Marknaden påverkas också av att OPEC (Organization of the Petroleum Exporting

Countries) har en dominerande position på marknaden och kan anpassa sin tillförsel av olja till marknaden för att påverka prisnivåerna.

Drivmedelspriserna för konsument bestäms utöver råvarupriserna av kostnaderna för raffinering och distribution samt skatter och moms. Kostnadsposternas andel varierar över tid och mellan olika typer av bränslen. I början av februari 2023 svarade marknadspriset i Sverige för omkring hälften av bensinpriset medan resterande var energiskatt, koldioxidskatt och moms. Motsvarande proportioner för diesel var omkring 60 procent för dieselpriset och 40 procent för skatter och moms.^{142,143}

Produktpriset påverkas av inblandningen av förnybara drivmedel som en följd av reduktionsplikten. Exakt hur mycket inblandningen av förnybara drivmedel kan förväntas påverka drivmedelskostnaderna är osäkert och påverkas av flera parametrar, men den har tidigare uppskattats leda till en höjning på 8–12 öre per liter, exklusive moms, för varje procentenhets inblandning.⁵⁸

Även biodrivmedelsmarknaden är global och den större delen biodrivmedel som användes i Sverige importerades eller baserades på importerade råvaror. Produktionskapaciteten för flytande biodrivmedel i Sverige motsvarade en knapp tredjedel av användningen 2021.⁵⁷ För biodrivmedel är kostnaderna för råvarorna, som till exempel raps, en viktig parameter som påverkar världsmarknadspriset.

Precis som på elmarknaden är priset en viktig signal om potentiella obalanser i systemen. Ökande råoljepriser innebär till exempel att det blir lönsammare att utvinna olja från dyrare källor. På användarsidan ger ökade priser incitament för att minska användningen till exempel genom förbättrad logistik, investeringar i effektivare fordon, val av alternativa transportmedel, förändrade lokaliserings- och bostadsmönster. Vissa av dessa åtgärder kan komma till stånd relativt snabbt medan andra sker först på längre sikt.

10.2 Prisutvecklingen på drivmedels- och elmarknaderna

Priserna på såväl drivmedel som el steg betydligt under 2021 och 2022 (se figur 9 och 10). För både drivmedel och el berodde prishöjningarna på ett flertal olika faktorer. Rysslands invasion av Ukraina ledde till att priserna på fossila bränslen ökade och biodrivmedelspriserna ökade som en följd av flera faktorer, såsom ökade råvarupriser, logistiska problem, hög efterfrågan och påverkan från övriga energimarknader.¹⁴⁴

Mellan 15 januari 2021 och 15 juni 2022 ökade det nominella bensinpriset med 62 procent och dieselpriset med 76 procent, för att sedan falla tillbaka.^c Delvis var prisökningarna en effekt av ökade råoljepriser.^d Samtidigt steg priserna på biodrivmedel (etanol, FAME och HVO)^e som bland annat används för att uppfylla reduktionsplikten, vilket också påverkade priserna på bensin och diesel vid pump. Exempelvis fördubblades priset på HVO under perioden. Prisökningen på FAME förklaras av ökade priser på rapsolja som en följd av dåliga skördar i Europa och krigsutbrottet i Ukraina. Priset på HVO påverkades av ökad efterfrågan på bränslet och högt pris

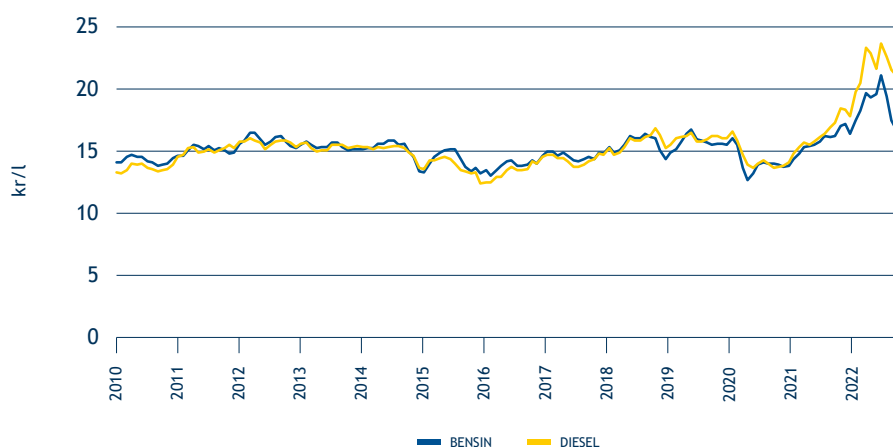
^c I figuren redovisas priserna i fasta priser. Ökningen mellan 15 januari 2021 och 15 juni 2022 motsvarade i fasta priser 47 % respektive 60 %.

^d Priserna på råolja steg från runt 75 USD/fat till 120 USD/fat i början av juni för att sedan falla tillbaks till knappt 90 dollar/fat i mitten av september. www.dailyfx.com/crude-oil

^e FAME=Fatty Acid Methyl Ester, HVO=Hydrotreated Vegetable Oil.

på gas, som ingår i produktionsprocessen.¹⁴⁵ Priserna på biodrivmedlen har fallit tillbaka sedan de högsta nivåerna sommaren 2022.

Fram till 2020 hade drivmedelskostnaderna för att köra bil en viss sträcka varit sjunkande under många år, som en följd av ökad energieffektivitet hos fordonen. Den andel av inkomsten som behöver läggas på att köra sin bil 10 mil har minskat ännu snabbare över tiden. För ett genomsnittshushåll motsvarade drivmedelskostnaden för att köra 10 mil 1991 inkomsten från två tredjedelars timmes arbete. 2020 hade denna kostnad halverats till en tredjedels timmes arbete.¹⁴⁶ I och med att drivmedelspriserna ökade snabbare än lönenivåerna under 2021 och 2022 har det inneburit ett åtminstone tillfälligt trendbrott. Värt att notera är också att priserna för lokaltrafiken under perioden 2000–2021 har ökat avsevärt snabbare än priserna på bensin.¹⁴⁷



Figur 10. Prisutvecklingen för bensin (BF95) och diesel vid pump i 2020 års priser.

Källa: Statistik från Drivkraft Sverige omräknad till fasta priser.

Elpriset har stigit kraftigt sedan 2021 vilket beror på en kombination av olika faktorer. På grund av att elsystemen i de Nordeuropeiska länderna är sammankopplade med varandra och med resten av Europa (se 10.1), styrs elpriset i hög grad av kostnaden att producera el med fossila bränslen utanför Sveriges gränser och därmed av priset på fossila bränslen och utsläppsrätter. International Energy Agency (IEA) har uppskattat att 70 % av ökningen av elpriserna i Europa har berott på ökade priser på fossila bränslen, 20 % på att priset på utsläppsrätter har ökat medan resterande andel har berott på begränsad tillgänglighet av bland annat kärnkraft och vattenkraft.¹⁴⁸ Höga elpriser i övriga Europa spillde över på Sverige men bristande överföringskapacitet bidrog till att prisökningen blev begränsad i norra Sverige (se figur 9).

Även om elpriserna till viss del spiller över från Tyskland har energipriserna i södra Sverige varit lägre än i Tyskland och Frankrike (se figur 9). Under 2022 var elpriset i Tyskland i genomsnitt 2,51 krona per kilowattimme, vilket var 55 procent högre än priset i Sydsverige.^{x, 139}

^x Felaktig siffra i ursprungsrapporten reviderad 17 maj 2023.

10.3 Hantering av snabbt och kraftigt ökande energikostnader

Att det finns hushåll och företag som kan drabbas av snabbt ökande energikostnader på ett sätt som är svårt för dem att hantera är tydligt. Någon form av åtgärder kan då behöva genomföras för att hantera detta. Ur ett klimatpolitiskt perspektiv är det viktigt att dessa i så liten grad som möjligt hindrar klimatomställningen och de långsiktiga förutsättningarna att nå klimatmålen.

Priset är en viktig signal till hushåll och industri om vikten av energieffektivisering såväl av klimatskäl som för ökad försörjningstrygghet. Åtgärder för att hantera de höga energipriserna bör i så stor grad som möjligt undvika att försvaga denna signal. Stöd som skapar incitament för ökad användning bör undvikas.

Det finns många andra sätt att kompensera utsatta grupper på än med lägre energipriser. Ett alternativ kan vara att ersätta med en klumpsumma alternativt en summa som utgår från en schablonförbrukning. Riktade stöd till dem som har störst behov kan vara ett sätt att öka träffsäkerheten och undvika kompensation för dem som inte behöver den. Allmänna ekonomiska stöd, utan koppling till energiförbrukning, till exempel försörjningsstöd och barn- och bostadsbidrag, har varit det traditionella sättet att agera i Sverige för att hantera ekonomisk utsatthet.^f Att hitta styrmedel som är träffsäkra och genomförbara med kort varsel vid en eventuell prischock är dock svårt. Valet av insats har också betydelse för fördelningen mellan kön, olika inkomstgrupper och geografiska områden.

I det långa perspektivet kan det därför finnas skäl att i första hand utforma styrmedel som minskar risken för att liknande händelser ska ske. Utöver att lägre energianvändningsnivåer innebär färre målkonflikter kopplade till utvinningen av energi (se kapitel 8) leder de till minskad sårbarhet för prischocker. Styrmedel som driver energieffektivitet, till exempel energiskatter, är därför strategiskt viktiga.^g

Även andra åtgärder som till exempel stöd till kollektivtrafik, lokal service och stärkta lokala arbetsmarknader kan bidra till minskat energiberoende. Stöd till övergången till fossilfria fordon kan också minska beroendet av fossil energi.

Det är mindre lämpligt att vid plötsliga störningar på energimarknaderna göra omfattande förändringar av långsiktiga styrmedel och ramverk som är tänkta att skapa stabilitet i omställningen. Sådana justeringar riskerar att hota den långsiktiga tilltron till klimatpolitiken. Den stabilitet som energiskattesystemet har uppvisat de senaste decennierna har till exempel fungerat som en viktig ram för att bidra till ett mer energieffektivt samhälle. Skatterna minskar dessutom den relativa betydelsen av de prisvariationer som orsakas av marknadspriserna. På samma sätt har reduktionsplikten setts som en tydlig signal för att investera i förnybar drivmedelsproduktion. I största möjliga mån bör tillfälliga justeringar av dessa system som kan leda till minskat förtroende för dem undvikas.

^f I andra länder, till exempel Storbritannien, har system som påverkar utsatta konsumenters energikostnader varit vanligare för att hantera energifattigdom Johansson, m.fl. (2015). Energifattigdom, försörjningstrygghet och offentligt agerande, FOI-R-4020-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

^g I IEA:s senaste World Energy Outlook listas tio punkter som är särskilt viktiga för att minska potentiella problem under övergången till ett framtida fossilfritt system. Energieffektivisering är en av dessa centrala punkter. IEA. 2022. World Energy Outlook 2022, Paris.

10.4 Den politiska reaktionen på prishöjningarna på el och drivmedel

Under 2022 kom ett flertal initiativ från både den tidigare och den nuvarande regeringen, liksom från partier i opposition, för att hantera prishöjningarna. Det handlade såväl om direkt ekonomisk kompensation och skattesänkningar som förändringar i reduktionsplikten (se tabell 8).

Vissa av den tidigare regeringens förslag antogs medan andra röstades ner. Kompensationsåtgärderna rörde såväl drivmedel som el.

Tabell 8. Förslag under 2022 om kompensationsåtgärder med anledning av prishöjningar på drivmedel och el.

Tidpunkt	Förslag	Förslagets status
27 januari	Sänkning av energiskatten för bensin och diesel med 50 öre per liter från och med 1 maj 2022. (Prop. 2021/22:84)	Beslutad av riksdagen 24 mars.
3 februari	Tillfällig elpriskompensation för elanvändning under december 2021-februari 2022. (Prop. 2021/22:113)	Beslutad av riksdagen 24 februari.
5 april	Utskottsinitiativ (M, KD, L, SD, V) om sänkt energiskatt och sänkt reduktionsplikt även för 2022. (2021/22 FiU47)	Beslutad 7 april.
13 april	Tillfällig energiskattesänkning med 1 kr och 5 öre per liter under perioden maj-september 2022. (Prop. 2021/22:221)	Beslutad av riksdagen 27 april.
5 maj	Pausad reduktionsplikt för bensin och diesel under 2023. (Prop. 2021/22:243)	Beslutad av riksdagen 22 juni.
6 maj	Ansökan till kommissionen om undantag från energiskatter under initialt 3 månader.	Ansökan godkänd av kommissionen september 2022.
2 juni	Kompensation till bilägare, 1000 - 1500 kr per fordon. (Prop. 2021/22:252)	Förslaget föll i riksdagen.
31 augusti	Uppdrag till Svenska Kraftnät att föreslå kompensation för ökade elpriser	Genomfört oktober.
27 oktober	Svenska kraftnät föreslår modell för elpriskompensation.	Godkänd av Energimarknadsinspektionen 16/11 med vissa tillägg.
8 november	Förslag om utredning om att sänka reduktionsplikt till EU:s miniminivå för innevarande mandatperiod. (Prop. 2022/23:1)	Proposition väntas i september 2023.
8 november	Ökade anslag för energieffektivisering i småhus, kärnkraftsforskning samt effektivare prövning av nätkoncession. (Prop. 2022/23:1)	Beslutad av riksdagen.
15 november	Tillfällig (3 år) skattesänkning på bensin och diesel med 0,8 kr per liter, med start 1 januari 2023. Borttagen koldioxidsskatt på vissa fjärrvärmebränslen. (Prop. 2022/23:17)	Beslutad av riksdagen.
15 november	Upphävande av tidigare beslutad ny modell för reseavdrag. Höjda schablonavdrag för bilister, med 1 januari 2023 (Prop. 2022:23:18)	Beslutad av riksdagen.
12 december	Pausad omprövning av tillstånd för vattenkraftverk.	Förordningsändring beslutad.
23 december	Förslag till elprisstöd till elintensiva företag.	Förslag inlämnat till EU-kommissionen.

Drivmedel

På uppmaning av riksdagen lade den dåvarande regeringen i januari 2022 en proposition om sänkt energiskatt på bensin och diesel. Den 14 mars 2022 presenterade regeringen flera förslag för att

kompensera för de höjda drivmedelspriser som följde bland annat av Rysslands invasion av Ukraina. För det första föreslogs en pausad höjning av reduktionsplikten för bensin och diesel för år 2023. Dessutom föreslogs ytterligare tillfälligt sänkt skatt på bensin och diesel utöver det som redan beslutats utifrån januaripropositionen samt en direkt kompensation (1 000–1 500 kr) till bilägare. Propositionen om pausad höjning av reduktionsplikten lades fram i maj, propositionen om skattesänkningar för maj-september lades fram i april och propositionen om kompensation till bilägare lades slutligen fram i juni 2022 (se tabell 8). Förslaget om direkt kompensation till bilägare röstades ner i riksdagen då det inte ansågs adressera det grundläggande problemet med ökade drivmedelspriser.

Olika riksdagskonstellationer föreslog ännu mer omfattande åtgärder. I ett utskottsinitiativ från den 7 april föreslog M, KD, L, SD och V att sänka energiskatterna till EU:s miniminivåer under fem månader och att regeringen skulle begära undantag från energiskattedirektivet för att möjliggöra helt slopad energiskatt under 3 månader. Regeringen skickade in ansökan till kommissionen om detta i maj, vilken godkändes i september. I utskottsinitiativet efterfrågades också förslag från regeringen om att reduktionsplikten skulle reduceras redan från 2022. Under våren lade även SD och KD fram motioner om att reduktionsplikten skulle reduceras kraftigt från dagens nivåer. Nuvarande regering bereder ett förslag om att från och med 2024 sänka kvotplikten till EU:s miniminivå. Det är i skrivande stund oklart vilken nivå detta skulle innebära (se kapitel 3).

I oktober föreslog nuvarande regering att den modell för reseavdrag som hade beslutats i juni och som var oberoende av färdmedelsval inte skulle införas. Den nya modellen för reseavdrag var tänkt att börja gälla 1 januari 2023. Dessutom skulle schablonbeloppen för resor med egen bil och förmånsbil höjas enligt den nya regeringens förslag. Förslaget om höjda schablonbelopp gäller inte elbilar.

Dessutom föreslog den nya regeringen i budgeten en skattesänkning motsvarande 0,8 kronor per liter bensin och diesel, vilket motsvarar 1 krona per liter inklusive moms. Eftersom regeringen samtidigt beslutade att energiskattenivåerna skulle indexeras upp så blev skattesänkningen i slutändan (netto) avsevärt lägre. Det beviljade undantaget från EU om att gå under EU:s minimiskattenivå har aldrig nyttjats.

EI

Ett tidigt förslag på kompensation för ökade elpriser för perioden december 2021-februari 2022 kom i februari. Under tidig höst gav den dåvarande regeringen ett uppdrag till Svenska kraftnät att lägga förslag på hur en kompensation för höga elpriser kan se ut som bygger på återbetalning av flaskhalsintäkter^h till hushåll och industri. Svenska kraftnät återkom med ett förslag om stöd kopplat till kundernas elanvändning under perioden oktober 2021-september 2022. Endast konsumenter inom elområde 3 och 4 var berättigade till stöd, där stödbeloppet uppgår till 0,79 kronor per kWh i elområde 4 och 0,5 kronor per kWh i elområde 3. I ett nytt elstödspaket som lades fram av nuvarande regering i januari 2023 och som syftade till att ersätta elkostnader under november och december 2022 var även konsumenter i elområde 1 och 2 berättigade till stöd.

I anslutning till budgeten föreslog nuvarande regering ytterligare ett antal satsningar med koppling till de höga energipriserna med verkan på såväl kort som lång sikt.¹⁴⁹ Det handlar om stöd till energieffektivisering i småhus, satsning på kärnkraftsforskning, effektivisering av

^h Flaskhalsintäkter uppstår om elpriset i det elområde där elen produceras är lägre än i det elområde dit elen överförs. Mellanskillnaden kallas flaskhalsintäkt och tillfaller det företag som överför elen mellan de två elområdena. I Sverige tillfaller flaskhalsintäkterna Svenska kraftnät.

tillståndsprocesser för nätkoncession, satsningar på el- och drivmedelsberedskap samt riktat elstöd till energiintensiva företag.

Åtgärder i andra länder

I Europa har många länder infört olika former av stöd för att hantera höga energipriser (se faktaruta 5). Flera är av samma slag som i Sverige men i många länder finns stöd som är mer direkt riktade till utsatta grupper. En del länder väljer också att ge stöd som inte är direkt kopplade till energipriserna utan kan vara tillfälliga lindringar i fastighetsskatt eller ökade subventioner till kollektivtrafik. I många länder har vikten av att spara energi lyfts fram som en viktig strategi för att minska kostnaderna, vilket däremot fick mycket lite utrymme i den politiska diskussionen i Sverige, åtminstone före riksdagsvalet.

FAKTARUTA 5. OLIKA SÄTT ATT HANTERA HÖGA ENERGIPRISER I EUROPA.^{150,151,152}

Sverige är inte ensamt i Europa om att genomföra olika åtgärder för att hantera och kompensera för snabbt stigande energipriser. Det är snarare regel än undantag. Det finns en bred palett av åtgärder som länderna använder sig av och som skiljer sig åt både principiellt och på detaljnivå. Exempel på sådana är:

- Pristak eller statliga stöd för delar av elpriset när det överstiger en viss nivå.
- Direkta stöd riktade till utsatta hushåll.
- Möjligheter att skjuta fram betalningen av energiräkningar.
- Höjda reseavdrag och andra pendlingsstöd.
- Borttagande av delar av fastighetsskatten inom jordbruket.
- Tillfälliga sänkningar av moms på el och transporttjänster.
- Skattesänkningar och rabatter på el och drivmedel.
- Ökad subvention av kollektivtrafik.
- Ekonomiskt stöd för energieffektiviseringar.
- Ingrepp i prissättningen på energimarknader.
- Kampanjer för frivilligt energisparande.
- Tillfällig reglering av energianvändningen inom olika områden.

10.5 Övergripande bedömning av de politiska förslagen

Syftet med samtliga förslag har varit att skydda hushåll och företag från de kraftiga prishöjningar som skett. Samtidigt innebär åtgärderna ingrepp i flera av de mest kraftfulla styrmedlen som har skapat riktning och långsiktighet i klimatpolitiken. Det gäller framför allt de beslut som berört drivmedelspriserna.

Drivmedel

Sänkningar av energiskatter minskar incitamenten för flera anpassningsåtgärder inom energisystemet, inte minst effektivisering och resurshushållning.

Kopplingen mellan drivmedelspris och drivmedelsanvändning är väl belagd inom forskningen.¹⁵³ Skattesänkningar kan därför förväntas leda till ökade utsläpp av växthusgaser jämfört med bibehållen skatt, allt annat lika. Samtidigt har de generella energiprisnivåerna ökat och den totala utsläppsutvecklingen styrs av totalpriset snarare än den specifika nivån på drivmedelsskatterna. Värt att notera är att drivmedelsprisernas ökning under 2022 skedde efter en lång period av sjunkande kostnader för drivmedel, som andel av hushållens inkomster.

Som visats i kapitel 3 bedöms de föreslagna förändringarna i reduktionsplikten leda till betydande ökning av utsläppen. Eftersom reduktionsplikten har bedömts svara för en stor del av den utsläppsminskning som krävs för att nå 2030-målen behövs därmed kraftiga skärpningar av andra styrmedel för att det ska vara möjligt att nå dessa etappmål (se kapitel 3). Därutöver skapar de minskade drivmedelspriser som förslagen syftar till att åstadkomma minskade incitament för elektrifiering och transporteffektivitet, vilket ytterligare skärper kravet på kompletterande styrmedel.

Även om reduktionsplikten främst syftar till att direkt minska utsläppen genom att öka andelen förnybara drivmedel, leder ökad inblandning av biodrivmedel indirekt även till incitament för effektivisering och resurshållning, förutsatt att inblandningen ger ökade priser på bensin och diesel vid pump.ⁱ

Redan tillfälliga skattesänkningar och sänkning av reduktionsplikten riskerar att skapa långsiktig osäkerhet kring den framtida politiken, även om de initialt inte är tänkta att vara beständiga. Icke tidsbestämda skattesänkningar eller förändringar i reduktionsplikten försvagar den politiska styrningen ytterligare.

Förslaget om ändrad avdragsrätt för arbetsresor kommer, jämfört med tidigare förslag som var oberoende av transportmedelsval, att gynna bilresande med därtill hörande utsläppsökningar. De konsekvensbedömningar som finns i propositionen¹⁵⁴ pekar på vissa fördelningspolitiska effekter där alla inkomstgrupper bedöms gynnas men vissa mer än andra.^j Män bedöms gynnas mer än kvinnor av förändringarna.

EI

Den elpriskompensation som beslutats kommer att ske i form av återbetalning kopplad till historisk elanvändning. Det är en fördel att stöden baserar sig på historisk användning eftersom det minskar risken för att incitamenten för effektiviseringar undermineras. För incitamentsstrukturen är det viktigt att kompensation inte bygger på olika former av kostnadstak eftersom det skulle minska det ekonomiska värdet av effektiviseringar och beteendeanpassningar. Även om den beslutade metoden för kompensation undviker denna fälla innebär även det nuvarande förslaget en risk att den bygger upp en förväntan om kompensation också i framtiden.

Höga elpriser kan i sig påverka förutsättningen för den elektrifiering som av många, inklusive Klimatpolitiska rådet, förväntas spela en stor roll i klimatomställningen. Å ena sidan kan höga elpriser avskräcka användare från att gå vidare i elektrifieringsstrategin varför åtgärder som bidrar till lägre priser skulle vara motiverade ur ett strategiskt perspektiv. Om prissignalen å andra sidan

ⁱ Den exakta effekten på slutpriset beror på i vilken grad skattenivåer anpassas efter den högre andelen biodrivmedel.

^j Det gäller inkomstgrupp 2, 6, och 7.

skulle tas bort finns det risk att problemen med obalans i systemen förstärks, med minskade incitament för effektiviseringar, utbyggnad av energilagring, nya elnät och mer elproduktion.

10.6 Slutsatser och rekommendationer

Svagt ledarskap i relation till klimatmålen

Klimatpolitiska rådets genomgång av händelserna under 2022 visar att politiken inte tog något tydligt ledarskap i relation till de långsiktiga klimatmålen utan lade förslag som gick i motsatt riktning. Detta gjordes utan någon diskussion, än mindre några förslag, om vilka andra insatser som skulle krävas för att fortfarande nå klimatmålen. Detta trots att alla riksdagspartier utom ett står bakom klimatlagen och Sveriges klimatmål. Förslag med inriktning mot energieffektivisering och energisparande, vilket skulle kunna bidra till att underlätta situationen i ett besvärligt läge och dessutom vara av långsiktigt strategisk betydelse, lades endast liten grad.

Att använda nivån i reduktionsplikten som regulator av bränslepriser har varit direkt olämpligt och svårt för drivmedelsföretagen att hantera. Det kan finnas skäl att anpassa reduktionsplikten till ändrade omvärldsförhållanden, men en sådan anpassning bör i så fall grundas i systematiska utvärderingar vid till exempel Energimyndighetens kontrollstationer.

Utvecklingen under 2022 illustrerar betydelsen av att klimatomställningen genomförs på ett sätt som uppfattas som acceptabel i stora delar av samhället. Vad som uppfattas som acceptabelt påverkas dock av hur den politiska diskussionen förs. Det finns ett behov av en större berättelse av vad omställningen till ett fossilfritt och klimatomställt samhälle innebär. En viktig del av ett politiskt ledarskap är att ta ansvar för vilka bilder som förmedlas och att dessa motsvarar de långsiktiga ambitionerna snarare än kortsiktig politisk taktik. Det är också viktigt att på ett korrekt sätt förmedla hur energimarknaderna fungerar och vilka reella möjligheter regeringen har att göra stora förändringar med hänsyn tagen till EU:s regelverk samt budgetkonsekvenser i Sverige. Den starkt förenklade debatt som uppstod under 2022 gynnades inte av att den sammanföll med valrörelsen.

Höga prisnivåer är i sig problematiska. Men hastigheten i prisökningarna under 2022 innebar särskilda svårigheter för företag och privata konsumenter. På längre sikt har konsumenterna bättre möjligheter att anpassa sig till prisförändringar än vad som är möjligt på kort sikt och producenterna kan öka sin produktionskapacitet samt utveckla mer energieffektiva produkter och processer. Som framgått ovan minskade hushållens kostnader för att köra bil under en lång följd av år, trots relativt kraftfulla ekonomiska styrmedel riktade mot fossila drivmedel. Det är viktigt att i diskussionen skilja på den långsiktiga prisutvecklingen på el och drivmedel, som på en marknad beror på framtida produktionskostnader och balansen mellan tillgång och efterfrågan, och de kortsiktiga effekter som beror på diverse obalanser i befintliga system som inte hunnit anpassa sig. De totala livstidskostnaderna för ny förnybar elproduktion är avsevärt lägre än dagens elpriser. Dagens höga priser beror mer av höga priser på fossilgas samt att utbyggnaden av fossilfri el och tillräcklig överföringskapacitet inte gått tillräckligt fort. Produktionskostnader för biodrivmedel är fortfarande betydligt högre än för fossila drivmedel men även här spelar obalanser i systemen en stor roll för de höga priser som setts under 2022. Exakt hur prisutvecklingen för el och drivmedel kommer att se ut i framtiden beror på många faktorer och det är helt centralt för omställningspolitiken att den tar hänsyn till och förbereder sig på olika tänkbara prisutvecklingsscenarier.

Sträva efter en mer robust politik

Effekterna av de snabbt ökande energipriserna under 2022 ger en grund för att argumentera för att klimatåtgärder som skapar robusthet och lägre grad av sårbarhet för externa händelser bör ges ökad tyngd. Det kan handla om effektivisering, diversifiering och flexibilitet. Det kan också handla om andra åtgärder, som till exempel stöd till kollektivtrafik, lokal service och stärkta lokala arbetsmarknader för att bidra till minskat energiberoende. Effektivare resurs- och energianvändning bidrar utöver till minskad känslighet för prischocker även till färre målkonflikter, inte minst gentemot andra miljömål. Generella ekonomiska stödsystem som minskar sårbarheten för utsatta grupper i händelse av oförutsedda händelser i samhället kan också vara viktiga verktyg.

Klimatpolitiska rådet har upprepade gånger varnat för att en så stor del av klimatmålet för transporter förväntades uppnås genom ökade volymer biodrivmedel. Utvecklingen under 2022 visade på de risker som finns med att bygga måluppfyllnaden på ett enskilt styrmedel.^k Det har funnits en förväntan att reduktionsplikten ska bidra med en väldigt stor del av åtagandena för att nå etappmålen för 2030. När reduktionsplikten ifrågasätts för att den bedöms leda till alltför höga drivmedelspriser blir frånvaron av andra tillräckliga åtgärder inom transportsektorn tydlig. Händelserna under 2022 ger ytterligare stöd för att lägga ökad vikt vid att bygga ett mer transporteffektivt samhälle.

I sammanhanget är det värt att komma ihåg att en jämförelsevis hög andel av Sveriges utsläpp av växthusgaser kommer från transporter och arbetsmaskiner. Det innebär att kraftfulla styrmedel fortfarande kommer att behövas på transportområdet och är en förklaring till att reduktionsplikten legat på en hög nivå jämfört med andra länder.

Skapa en bättre beredskap för prischocker

Händelserna 2022 visade på att det fanns en begränsad beredskap att hantera prischocker. Många förslag har fått omarbetas mer än en gång och tagit lång tid att förverkliga. Inga färdiga mekanismer fanns på plats. De insatser som har beslutats i syfte att sänka priset på drivmedel och bilkörning ger än så länge liten effekt på drivmedelspriserna, försvårar för möjligheterna att nå klimatmålen, och är fördelningspolitiskt trubbiga. De har alltså inte varit träffsäkra vare sig i tid eller genom att nå de grupper som har störst behov av stöd. Finansdepartementets konsekvensanalyser visar dessutom att de motverkar jämställdhet genom att ekonomiskt gynna män mer än kvinnor.

Förslag på att justera befintliga styrmedel för att hantera snabbt uppkomna problem behöver i högre grad värderas utifrån deras konsekvenser för klimatomställningen.

Förslag som uppenbarligen ger felaktiga incitament och signaler bör undvikas. Åtgärder och styrmedelsförändringar som är utformade så att de ger incitament för ökad energianvändning är olämpliga. Det ligger i många klimatstyrmedels idé att utsläpp av växthusgaser ska bli dyrare och det är viktigt att den signalen i största möjliga mån bibehålls. Detsamma gäller styrningen i riktning mot högre resurs- och energieffektivitet.

^k Det finns även särskilda risker med kvotbaserade styrmedel. Ingen vet vad kostnaderna kommer att bli för att uppfylla en given kvot vid en given tidpunkt. Detta ökar risken för bakslag i form av att acceptansen för politiken sjunker. Men händelserna år 2022 har visat att även prisbaserade styrmedel som skatter varit föremål för motsvarande krav på förändring.

Det finns många goda anledningar för staten att vara försiktig med att besluta eller utlova kompensation för olika prishöjningar. Men i händelse av att resursprishocker i framtiden motiverar fler liknande politiska insatser som under 2022 bör regeringen och myndigheterna skaffa en bättre beredskap för att kunna utforma och genomföra tillfälliga stöd som är snabbare, mer träffsäkra och inte motverkar långsiktiga samhällsmål som klimatomställningen.

Klimatpolitiska rådet har i tidigare rapporter argumenterat för att elektrifieringen av transporterna motiverar till ett nytt sätt att beskatta marktransporter genom kilometerskatter som är differentierade beroende på vilket fordon som kör samt var och när det sker. Med ett sådant system skulle eventuella kompensationsåtgärder kunna göras snabbare och mycket mer träffsäkra förutom att skattenivåerna enklare skulle kunna göras lägre för bilister i glesbygd där alternativen är färre.



REKOMMENDATIONER

- Gör samhället mindre känsligt för framtida resursprishocker, till exempel genom åtgärder för effektivare energi-, material- och produktanvändning och diversifierad tillförsel.
- Bygg upp kompetens och beredskap för att i framtiden kunna utforma och effektivt genomföra kortsiktiga krisinsatser utan att dessa motverkar möjligheterna att nå långsiktiga klimatmål.

11 Industriomställningen i övre Norrland

Ett regionalt exempel på klimatomställningens mognad och momentum är de stora industriinvesteringar som just nu sker i Norrbotten och Västerbotten, och som påverkar hela samhällsutvecklingen. Med utgångspunkt i denna utveckling diskuteras i detta kapitel hur synergier och konflikter synliggörs och hur politikens roll påverkas när omställningen accelererar.

Utvecklingen i övre Norrland handlar särskilt om en aspekt av klimatomställningen, den som rör omställningen av industriproduktionen till fossilfrihet och noll nettoutsläpp av växthusgaser. Stora nyinvesteringar har redan gjorts i regionen och det finns planer hos svenska och internationella företag (se faktaruta 6). För kommande decennier har dessa investeringar uppskattats till sammanlagt omkring 1 100 miljarder kronor.¹⁵⁵ Det gäller bland annat nya processer för framställning av fossilfritt stål och satsningar på vätgas från fossilfri elektricitet, vilka båda är sammankopplade. Gruvindustrin påbörjar en utveckling från att utvinna enstaka råvaror mot system som tar tillvara ett stort antal ämnen i malmen samtidigt med en utveckling av mer cirkulära materialflöden. Nya industrier expanderar, såsom storskalig batteritillverkning för fordonsindustrin. Utvecklingen i den traditionella skogsindustrin riktas mot att komplettera traditionell produktion av papper, massa och sågverksprodukter med produktion av nya, avancerade material, produkter och drivmedel.

Alla planerade investeringar kommer sannolikt inte att bli verklighet. En del kommer att starta men misslyckas och nya initiativ kommer att uppstå på vägen. Det är dock tydligt att regionen ser en ny våg av industriinvesteringar som är mer eller mindre starkt kopplade till klimatomställningen. Viktiga drivkrafter för utvecklingen är tillgång till förnybar el till låga kostnader, tillsammans med andra naturresurser, industriellt kunnande och en förväntad ökad efterfrågan på fossilfria alternativ. Politiken för att nå klimatmålen spelar också en roll. Bland annat börjar priserna i EU:s system för handel med utsläppsrätter att ge effekt och det finns en förväntan om ökade priser under kommande decennier.

FAKTARUTA 6. EXEMPEL PÅ AKTUELLA INDUSTRIPROJEKT I NORRBOTTEN OCH VÄSTERBOTTEN.

Industriutvecklingen i Norrbotten och Västerbotten handlar inte bara om enskilda projekt utan i vissa fall om utveckling av helt nya värdekedjor för fossilfri produktion. Sammantaget är mängder av företag och offentliga aktörer involverade. Men att utvecklingen just nu är så stark i regionen beror främst på ett antal mycket stora, redan påbörjade industrietableringar:

Northvolt startar i Skellefteå Europas första "gigafactory", en mycket stor fabrik för tillverkning av batterier till framför allt fordonsindustrin, en produktion som också kommer att innefatta återvinning av använda batterier.

Hybrit är ett sambetsprojekt mellan LKAB, Vattenfall och SSAB för att utveckla hela kedjan från malmbrytning till tillverkning av fossilfritt stål. En pilotanläggning är i drift sedan 2021 och i nästa steg väntar stora nyinvesteringar i både Malmfälten och Luleå för att byta ut SSAB:s nuvarande koleldade masugnar mot en process med vätgas.

H2Green Steel har börjat bygga ett helt nytt stålverk i Boden som med liknande teknik som Hybrit också ska tillverka fossilfritt stål.

LKAB planerar för en industripark i Luleå som ur den brutna järnmalmen också ska utvinna fluor, gips, sällsynta jordartsmetaller och fosfor (för bland annat gödsel till jordbruket).

Svevind bygger utanför Piteå Europas största landbaserade vindkraftspark som redan i dag har en större installerad effekt än någon av Sveriges kärnreaktorer och planeras för att producera omkring 12 TWh el per år.

Sammantaget sker, liksom på andra håll i Sverige, en bredare industriell utveckling med flera aktörer som bland annat innefattar genomförda eller planerade investeringar i grafitproduktion för batterier, industriellt träbyggande, biodrivmedel och ytterligare vätgassatsningar.

11.1 Synergier och konflikter synliggörs

En så hastig omställning som påbörjats i övre Norrland skapar särskilda utmaningar och synliggör såväl synergier som konflikter.

Utvecklingen är i hög grad marknadsdriven. Internationella och svenska företag ser möjligheter att stärka sin konkurrenskraft och vara långsiktigt lönsamma i en värld som ställer om till fossilfrihet. Investeringarna bidrar först och främst till den stora globala synergien genom att på flera områden gå i bräschen för den nödvändiga klimatomställningen av industrin. Utvecklingen kan dessutom bidra till nya jobb, tillväxt och framtidstro, inte minst i inlandskommuner med minskande befolkning. Det finns uppenbara synergier med samhällsmål för bland annat näringsliv, regional utveckling och arbetsmarknad.

Samtidigt uppstår mål- och intressekonflikter, främst kring markanvändning. Gruvor, skogsbruk samt industri- och energianläggningar som är en del av omställningen konkurrerar om mark med andra intressen eller verksamheter. Den allra tydligaste målkonflikten uppstår med rennäringen och samernas rättigheter som urfolk. Stora naturområden i övre Norrland har också naturskyddsvärden av både nationell och global betydelse. Därutöver uppstår en del mer specifika

intressekonflikter, och svåra avvägningar mellan olika samhällsmål, till exempel vad gäller flygvapnets intressen i relation till vindkraftsutbyggnaden.

Markanvändning handlar ofta om avvägningar mellan flera miljömål, inklusive kulturmiljön. Utbyggnaden av industrier, fossilfri elproduktion och el- och transportinfrastruktur leder ofrånkomligen till inverkan på miljön där klimatnyttan behöver balanseras mot övriga miljömål och andra samhällsmål. Omfattningen på aktiviteterna har betydelse, som nämnts i kapitel 7. Ju fler anläggningar som behövs, desto svårare kan det bli att undvika känsliga områden. Utvecklingen av en omfattande bioekonomi kan bidra till ökad förädling av lokala råvaror och nya meningsfulla arbetstillfällen. Men ökade avverkningar innebär samtidigt konflikter med naturintressen, biologisk mångfald och kolinlagring (se även kapitel 8).

Det finns även andra konflikter i termer av utnyttjande av resurser. Riskerna ökar redan nu för arbetskraftsbrist och i övre Norrland kommer sysselsättningen att behöva öka kraftigt under kommande år, också genom att attrahera arbetskraft från övriga Sverige och från andra länder. Det stora etableringsintresset, drivet av den goda tillgången på förnybar el, kan paradoxalt nog leda till brist på el om inte tillstånds- samt planeringsprocesser går i takt med den ökade efterfrågan. Om efterfrågan på både el och arbetskraft ökar snabbare än utbudet, höjs elpris och löner, vilket kan hota lönsamheten i de projekt som nu planeras. Även andra delar av samhället, såsom offentlig sektor och övrigt näringsliv, påverkas när löner och priser ökar.

Lokalbefolkningens livsmiljö kommer att påverkas och för att projekten ska accepteras måste expansionen uppfattas som rättvis och legitim. Det gäller alla de tre rättvisedimensioner som diskuteras i kapitel 7. Detta handlar bland annat om möjligheterna för lokalsamhället att få vara delaktig i utvecklingen och på något sätt ta del av de ekonomiska vinsterna av projekten. Inte bara olika samhällsintressen utan även olika privata intressen behöver vägas mot varandra.

Effekter sker också på olika geografiska skalor, som diskuteras i kapitel 7. Frågan var de ekonomiska vinsterna hamnar, lokalt, nationellt eller i andra länder är en viktig aspekt. En annan aspekt är att det inte enbart är lokalbefolkningen som påverkas av att naturvärden och biologisk mångfald kan gå förlorad, eftersom dessa är värdefulla även sett ur ett nationellt och globalt perspektiv. Rennäringen kommer i sin nuvarande form inte att överleva om inte de globala klimatförändringarna hejdas samtidigt som en samebys verksamhet kan hotas av lokala etableringar av nya verksamheter, till exempel nya gruvor.

Hastigheten medför särskilda utmaningar

En viktig aspekt är att den höga takten i samhällsförändringen, åtminstone på kort sikt, i sig skapar utmaningar och möjliga konflikter. Själva hastigheten i utvecklingen utmanar etablerade processer för samhällsplanering och hantering av mål- och intressekonflikter. Konkurrens om kompetens, arbetskraft, energi och andra resurser intensifieras. Sammantaget kan allt detta skapa spänningar i samhället som politiken och samhällets institutioner måste kunna hantera.

Den offentliga servicen och de offentliga investeringarna behöver utvecklas i takt med de industriella projekten. Tillgång till bostäder, skolor, vård, omsorg och kultur för att attrahera boende liksom utbildningsmöjligheter som ger rätt kompetens kommer att vara viktigt. I vilken utsträckning företagets vinster stannar och investeras i regionen har betydelse både för den regionala ekonomin och hur industrierna uppfattas lokalt.

Samtidigt blir omställningskraften en positiv drivkraft för innovation och utveckling, även vad gäller till exempel myndigheternas sätt att arbeta. En rapport från regeringens särskilda

samordnare¹⁵⁵ beskriver flera exempel på nya vägar att samverka och lösa problem, både inom regionen och mellan olika beslutsnivåer.

Det finns målkonflikter som politiken inte kan väja för utan behöver hantera. Svåra avvägningar blir oundvikliga och vägvalen behöver göras på ett genomtänkt sätt med beaktande av olika intressen och ett rättviseperspektiv. Samtidigt är den samlade bilden att många av de utmaningar som diskuteras inte handlar om fundamentala eller långsiktiga målkonflikter utan främst svårigheter att hantera hastigheten i omställningen. Ett exempel på det är konkurrensen om arbetskraften, som blir allra tydligast under byggfasen av till exempel en vindkraftspark men faller tillbaka igen under driftfasen. På flera orter har problemen under årtionden bottnat i en minskande och åldrande befolkning. Även om stora utmaningar uppstår när den offentliga servicen snabbt behöver byggas ut kan den regionala ekonomin långsiktigt stärkas av inflyttning och nya skatteintäkter.

Svaret på dessa utmaningar är generellt sett inte att bromsa utvecklingen. Klimatomställningen behöver accelerera för att klimatmålen ska nås. Exemplet övre Norrland illustrerar snarare att nya krav kommer att ställas på både politik och myndigheter för att omställningens synergier ska kunna exploateras och konflikterna undvikas eller hanteras.

11.2 Behov av ny politik för omställning

När klimatomställningen går in i ett nytt skede förändras också den nationella politiken. Det blir uppenbart att det inte går att isolera ”klimatpolitiken” från andra politikområden. Omställningen behöver genomsyra den samlade politiken, vilket också är ett av syftena med den svenska klimatlagen och det klimatpolitiska ramverket.

Tidigare beskrevs ofta en motsättning mellan klimatpolitik å ena sidan och jobb och industriutveckling å den andra. Nu är klimatpolitiken i allt högre grad grön industripolitik, och vice versa. Den utvecklingen är inte begränsad till Norrbotten och Västerbotten. Den kommer redan under denna mandatperiod att bli tydligare i flera delar av Sverige, bland annat i Västra Götaland. Det är även en global utveckling där länder på olika sätt försöker dra till sig hållbara industrier med stor framtidspotential på grund av den nödvändiga klimatomställningen. Inom EU diskuteras hur den amerikanska Inflation Reduction Act (IRA), som gynnar amerikanska gröna etableringar, ska mötas för att säkerställa att inte europeisk konkurrenskraft skadas (se kapitel 2). Sannolikt kommer det att innebära att industripolitiken går in i en period som i allt större omfattning präglas av statsstöd till gröna investeringar.

Statens roll för klimatomställningen är bredare än enbart regleringar och ekonomiska styrmedel. När industriomställningen nu tar fart ökar betydelsen av att röja hinder för genomförandet, att underlätta samverkan och stödja nätverk mellan olika aktörer samt att förhålla sig till att omställningen har vinnare och förlorare. Likaså har staten en uppenbar roll vad gäller infrastruktur för bland annat transporter, kommunikation och elnät. Forskningen visar också på att det kan behövas stöd, inte enbart till grundläggande forskning och utveckling utan även i form av uppskalning och optimering i olika pilot- och demonstrationsanläggningar, i senare faser. Utvecklingsprocessen för teknologi är komplex, och staten kan ha en viktig roll i att stödja även de senare faserna av denna process där tekniska, institutionella och policyrelaterade risker ofta är höga.^{156, 157}

Även om det är rimligt att staten är med och i viss utsträckning delar den risk som finns i samband med utvecklandet av nya koldioxidfria teknologier och värdekedjor, som annars skulle

ha svårt att etableras, finns givetvis utmaningar och svåra avvägningar med en sådan politik.^{158,159} Detta kan ske till exempel i form av subventioner till storskaliga pilotanläggningar. Statens involvering bör bygga på ett tydligt ansvarstagande samt en kombination av uthållighet och disciplin. Det är viktigt med tydliga och entydiga visioner och mål. Teknisk utveckling, inte minst sådan som inbegriper radikala tekniskskiften, tar tid och inbegriper institutionell förändring och långsiktig kompetensuppbyggnad. Tålamod blir därför viktigt. Men ett statligt stöd ska också vid någon tidpunkt kunna upphöra om de uppsatta målen inte bedöms kunna realiseras. Denna avvägning mellan uthållighet och disciplin är svår.

En annan viktig förutsättning för en ändamålsenlig grön industripolitik är att besluten kring politikens utformning och implementering inte bör ske oberoende av den kompetens och erfarenhet som finns i den berörda industrisektorn. Även här finns en svår avvägning. Å ena sidan måste staten vara autonom och stå upp för samhällsintresset men å andra sidan har industrin ofta ett kunskapsövertag. Det måste därför ges utrymme för kunskapsöverföring från industrin till staten och vice versa, på ett sätt som inte gör att industrin tar över – ”kidnappar” – politikens utformning och implementering. Industripolitiken definieras inte enbart av vilken uppsättning styrmedel som införs; den handlar i lika hög grad om en kontinuerlig lärandeprocess, såväl för staten som för industrin. Det finns därför behov av att identifiera en lämplig institutionell och organisatorisk struktur för det nödvändiga samarbetet mellan staten och industrin. Det finns även ett behov av statliga tjänstemän som besitter både hög kompetens och integritet.

Den globala konkurrensen innebär att det inte är självklart att de planer som nu växer fram kommer att förverkligas och bidra till utveckling just i Sverige. Om inte staten, regioner och kommuner gemensamt lyckas skapa de förutsättningar som krävs står många andra länder redo att bli hem för dessa industrier. Det betyder inte att det finns skäl att ge sig in i varje dragkamp. En aspekt som är viktigt att ta hänsyn till är att satsningarna är hållbara i ett bredare perspektiv – ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Det inkluderar att olika projekt behöver ta hänsyn till de oundvikliga klimatförändringar som redan pågår och sker allra snabbast på nordliga breddgrader. En annan aspekt är att genomförandet behöver ske på ett sådant sätt att det får acceptans hos medborgarna. Det kan exempelvis handla om att utforma system för att invånare som är berörda av en industrietablering också ska kunna få del av de värden som skapas.^{47,52a}

Fem prioriteringar för accelerationen

Politikens utmaning i övre Norrland handlar om att stimulera och hantera en accelererad omställning mot fossilfrihet så att den verkligen leder mot noll nettoutsläpp och samtidigt blir hållbar ur andra aspekter - ekonomiskt, ekologiskt och socialt. Klimatpolitiska rådet betonade i 2022 års rapport att den kommande klimatpolitiska handlingsplanen behöver vara en plan för acceleration. Det gäller i synnerhet investeringar. De vägval som görs i dag vad gäller investeringar i industrier och infrastruktur kommer i hög grad och under lång tid att påverka möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser.¹⁶⁰

För att accelerationen ska bli möjlig lyfte 2022 års rapport fram fem prioriterade områden för den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Behovet att utveckla dessa områden tydliggörs av de frågor som nu aktualiseras av utvecklingen i övre Norrland. Den stora omställningen och förnyelsen av samhällena där kommer inte att kunna ske om inte den nationella politiken stärks inom dessa fem områden.

^a Ett exempel på det är utredningen om Stärkta incitament för vindkraft, Dir 2022:27, Dir 2022:135 som presenteras senast den 31 mars 2023.

Förbättra styrningen av statliga myndigheter och samordningen mellan olika politikområden och beslutsnivåer

Den snabba omställningen i övre Norrland sätter ett särskilt ljus på de svårigheter som ligger i dagens arbetsformer och organisation. Exempelvis omställningen till fossilfri stålproduktion innebär att helt nya värdekedjor ska utvecklas inom ett land, från malmbrytning till ett färdigt specialstål, där alla delar i värdekedjan i princip behöver stå färdiga samtidigt. Dessutom behöver tillhandahållandet av bostäder, transportinfrastruktur och offentlig service vara i fas med industriutvecklingen. Arbetet inom sinsemellan oberoende företag, myndigheter och tillståndsprocesser behöver knytas samman. Det krävs även en regional systemsyn kring resursanvändning, samhällsplanering samt transport- och energiinfrastruktur.

Staten, regioner och kommuner behöver utveckla sina samarbetsformer, liksom samverka med andra inblandade aktörer. Likaså behöver olika politikområden och olika statliga myndigheter samverka på nya sätt med varandra.

Den höga takten i de stora industrietableringarna har också drivit fram lovande regionala initiativ för aktörssamverkan. Till exempel leder landshövdingen i Norrbotten ett samarbete mellan näringslivet, kommunerna, regionen och statliga myndigheter i länet, kallad Accelererad Grön Omställning i Norrbotten (AGON). Ett annat exempel är hur Svenska kraftnät prövar nya sätt för sin planeringsprocess för nya kraftledningar.^{155,b} Erfarenheterna visar att det finns ett betydande utrymme för innovation och nya arbetssätt inom gällande lagar och befintliga organisationer, utan att göra avkall på kvalitet och andra samhällsmål. Det är väsentligt att regering och statliga myndigheter lär av dessa erfarenheter och att goda exempel kan spridas. För att kunna öka takten i omställningen behöver det finnas utrymme för regional innovation och försöksverksamhet vad gäller bland annat planerings- och samverkansprocesser.^c

Stärk målbild och styrmedel på viktiga områden.

Klimatpolitiska rådet har framhållit att den nuvarande politiken bland annat behöver stärkas vad gäller energi- och resurseffektivisering. Den politiska diskussionen har under senare år haft ett starkt tillförselperspektiv. Det gäller också omställningen i övre Norrland. Prognoser för kraftigt ökat elbehov, byggda på befintlig teknik, behöver granskas kritiskt och ställas mot möjliga effektiviseringar.

De stora mängder el och vätgas som förväntas användas i nya industriprocesser ger dessutom upphov till motsvarande stora restenergier, ofta spillvärme, som skulle kunna tas tillvara. Ny teknik för mer effektiva elektrolysörer kan komma att starkt påverka bedömningarna av elbehovet för vätgasproduktion. Liknade gäller för materialanvändning av olika slag, inklusive biomassa, liksom styrningen mot ett mer transporteffektivt samhälle (se kapitel 8). Systemsyn, effektivisering och cirkulärt tänkande behöver i högre grad slå igenom för att omställningen ska bli hållbar och inte stora värden och resurser går förlorade.

^b På nationell nivå genomförs utredningsarbete av bland annat Energimarknadsinspektionen för att förkorta tiden för utbyggnad av elnätet.

^c KOMET, Försöksverksamhetskommittén.

Ett annat exempel är regelverken för skogsbruket, som inte minst är av stor betydelse för näringslivet i övre Norrland. Den nationella politiken behöver klargöras i ljuset av ny kunskap, regeländringar på EU-nivå och FN:s arbete för biologisk mångfald.^d

Skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås.

Klimatpolitiska rådet har lyft flera punkter där den nationella politiken behöver utvecklas för att stimulera investeringar som bidrar till klimatmålen. Den mest uppenbara vad gäller accelerationen i övre Norrland är behovet av snabbare och mer förutsägbara tillståndsprocesser av olika slag. Det kan gälla miljöprövning, koncessioner för elnät och tilldelning av effekt inom elsystemet. Frågan lyfts av alla inblandade aktörer och riskerar inte bara att försena utan faktiskt omintetgöra viktiga investeringar i klimatomställningen.

I en rapport från Tillväxtanalys lyfts tre faktorer som särskilt viktiga för en ändamålsenlig miljöprövning: 1) flexibilitet vad gäller både val av åtgärder och den tidsperiod inom vilken miljövillkoren ska uppfyllas, 2) ökad förutsägbarhet och transparens genom bland annat kortare ledtider, tydliga instruktioner och riktlinjer för hur lagen ska tolkas samt hur ansökningar ska utformas i de enskilda fallen, och 3) hög kunskap hos inblandande myndigheter som möjliggör jämbördiga, konsensusinriktade men samtidigt tuffa förhandlingar mellan industrin och de reglerande myndigheterna.¹⁶¹ Det kräver i sin tur att tillräckliga resurser tilldelas till mark- och miljödomstolarna och berörda myndigheter. Regeringen har nyligen tilldelat ytterligare resurser till det egna Klimat- och näringslivsdepartementet samt till Mark- och miljödomstolen i Umeå men inte till länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten. Flera statliga utredningar har redan genomförts vad gäller utvecklade tillståndsprocesser, och frågan hör till den nya regeringens prioriteringar. Någon proposition är dock ännu inte aviserad.

I sammanhanget bör framhållas att det också finns positiva exempel på jämförelsevis snabba och effektiva processer, exempelvis kopplat till etableringen av Northvolts batterifabrik i Skellefteå, vilket visar att det finns utrymme för avsevärda förbättringar inom nuvarande lagstiftning.

Den nya regeringen har förstärkt möjligheterna att stödja industrins investeringar i klimatomställningen genom att öka utrymmet för gröna kreditgarantier liksom ökade medel till den långsiktiga satsningen Industrikivet.

Den industriella expansionen i norra Sverige ställer även kommuner och regioner inför stora investeringar i infrastruktur och offentlig service. Ett problem i sammanhanget är att regionernas och kommunernas utgifter för de offentliga investeringarna kommer först medan ökade skatteinkomster som en följd av en ökad arbetande befolkning kommer senare. Regeringen kan behöva överväga en motsvarighet till de gröna kreditgarantierna för att möjliggöra nödvändiga kommunala och regionala investeringar knutna till industrins klimatomställning.

Genomför ett brett kunskaps- och kompetenslyft för klimatomställningen.

Tillgången till arbetskraft med rätt kompetens är i dag en helt avgörande faktor för omställningen i övre Norrland.¹⁵⁵ Under en uppbyggnadsperiod kan detta till viss del klaras med tillfällig arbetskraft, så kallad fly-in fly-out. Men det skapar ingen hållbar utveckling på längre sikt. I nästa steg måste behovet mötas av vidareutbildning av befintlig arbetskraft tillsammans med inflyttning och utbildning av nya invånare från andra delar av landet och från andra länder. Det senare kräver

^d Gäller bland annat EU:s direktiv för LULUCF och förnybar energi samt Kunming-Montreal ramverket inom ramen för FN:s konvention för biologisk mångfald.

en öppenhet för invandring av arbetskraft och ökad attraktivitet i regionen. Det omfattande kompetensbehovet gäller inte bara industrin utan också andra ökande behov i samhället som skola, vård, omsorg och brandförsvaret. Det handlar därför om att möta det totala arbetskraftsbehovet och undvika undanträngningseffekter.

Utöver de omedelbara och konkreta kompetensbehoven är utvecklingen av högre utbildning och forskning i regionen väsentlig för den långsiktiga utvecklingen. Likaså är det sannolikt en tillgång om befolkningen i stort har en bred allmän insikt i klimatomställningen, och den egna regionens roll i den, för att kunna upprätthålla acceptans och stöd för de förändringar som sker.

Agera proaktivt, koordinerat och kraftfullt i EU.

Många ramvillkor som rör förutsättningarna för utvecklingen av den nya industrin påverkas starkt av utvecklingen i EU. Det är därför viktigt för Sverige att säkerställa att regelverken är designade så att de stärker incitamenten för fossilfria industrier. Utfasningen av gratis tilldelning av utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) kan till exempel göra affärsmodellen för fossilfritt stål mer konkurrenskraftig.

En annan aspekt handlar om att nyttja de resurser som EU erbjuder till stöd för klimatomställningen. Regeringens samordnare har pekat på bristande kapacitet hos företag, kommuner och regioner att effektivt nyttja olika EU-medel och fonder, inklusive den nya Fonden för rättvis omställning.

11.3 Slutsatser och rekommendationer

Industriomställningen i övre Norrland synliggör både synergier och konflikter i klimatomställningen. Men i många fall ligger den största utmaningen i att samhällsförändringen sker i hög takt. Etablerad politik, myndigheter och andra organisationer, liksom planerings- och beslutsprocesser är inte anpassade för den snabba omställningen. Regeringens samordnare framhåller att Sverige historiskt blivit bra på att hantera de regionala utmaningar som uppstått vid hastiga, stora industrinedläggningar men vi tycks vara sämre förberedda på att hantera nyetableringar och expansion kopplad till klimatomställningen.

Den snabba utvecklingen i norra Sverige sätter ett slags blyxtbelysning på de fem prioriteringar för att klimatomställningen ska kunna accelerera, vilka Klimatpolitiska rådet lyfte fram i 2022 års rapport. Flera av dessa rekommendationer – om bland annat myndighetsstyrning och tillståndsprocesser – handlar i praktiken om att politiken behöver bli bättre på att hantera synergier och konflikter. Det behövs en helhetssyn och sektorsövergripande perspektiv på myndighetsstyrningen för att identifiera och nyttja synergier. Tillståndsprocesserna behöver utformas så att de uppfattas som legitima och förutsägbara samt förmår avväga olika intressen utan att dra ut på tiden i årtal.

För att utvecklingen ska få medborgarnas stöd är alla de tre rättviseperspektiv som beskrivs i kapitel 7 väsentliga: rättvis fördelning, proceduriell rättvisa och rätt till erkännande. Det är av betydelse om regionen och berörda lokalsamhällen uppfattar att de kommer att få ta del av avkastningen av alla stora investeringar på något sätt. Tillståndsprocesserna är viktiga för att alla berörda intressen ska uppfatta att de har blivit lyssnade på. Till detta kommer aspekter om att erkänna och ta hänsyn till etablerade sedvänjor eller besittningsrätt. I det sammanhanget intar rennärningen en särställning.

Exemplet övre Norrland illustrerar också på flera sätt de tidsperspektiv och geografiska perspektiv som diskuteras i kapitel 7. Lokal miljöhänsyn kan ibland stå i konflikt med globala klimateffekter. Den regionalekonomiska utvecklingen måste vägas mot naturvärden av regional, nationell och global betydelse. Omställningskostnader eller vinster för nuvarande generationer behöver vägas mot effekter av framtida klimatförändringar.

Industriomställningen är bara en del av klimatomställningen

Flera, men inte alla, av de investeringar som beskrivits ovan är av central betydelse för att nå Sveriges klimatmål. Den befintliga stålindustrin står till exempel för mer än en tiondel av Sveriges samlade utsläpp av växthusgaser. Den nuvarande tekniken behöver ersättas om stålindustrin ska kunna finnas kvar i Sverige. Att anlägga ett helt nytt, om än fossilfritt stålverk, bidrar däremot inte till att minska de territoriella utsläppen av växthusgaser utan medför på olika sätt en ökad resursbelastning och i viss mån nya utsläpp. Det kan trots det utgöra ett viktigt bidrag till den globala klimatomställningen. På liknande sätt medför en ny fabrik för batteritillverkning inte i sig minskade utsläpp i Sverige men är en viktig komponent i hela världens omställning till fossilfria transporter.

Det är viktigt att komma ihåg att exemplet övre Norrland enbart illustrerar en del av klimatomställningen, nämligen omställningen av den producerande industrin. Men omställningen består av många andra delar. Det krävs också en förändrad konsumtion samt en effektivare och mer cirkulär energi- och materialanvändning. Det behöver ske i nationell och global skala, men är inte ett alternativ utan ett nödvändigt komplement till industriomställningen.

Frågan har i sammanhanget ställts om det verkligen behövs mer stålproduktion. Stål är jämförelsevis lätt att återanvända utan att kvaliteten sjunker och det görs också i hög grad, mer än något annat industriellt material. Men den ekonomiska utjämning som sker i världen med stor tillväxt i tidigare låg- och lägre medelinkomstländer gör att det ännu under kommande årtionden kommer att behövas mer malmbaserad stål, även om användningen skulle kunna göras helt cirkulär.

Alla investeringar medför risker – både för företag och samhälle

Stora kommersiella investeringar medför naturligtvis också risker, inte minst när det handlar om utveckling av nya, hittills oprövade industriprocesser och värdekedjor. Det gäller de inblandade företagen men också berörda kommuner och regioner och i viss mån staten.

Som framgår av diskussionen i avsnitt 11.3 menar Klimatpolitiska rådet att staten har en viktig roll att spela för den industriella omställningen. Sveriges regering agerar heller inte isolerat utan i ett europeiskt och globalt sammanhang där andra regeringar ger betydligt generösare statliga subventioner till liknande industrisatsningar. Regeringen bör inom EU och i det globala ekonomiska samarbetet verka för att det inte uppstår en uppskruvad subventionskapplöpning mellan länder och regioner som riskerar att göra den samhällsekonomiska kostnaden onödigt hög och inte vara till nytta för den globala klimatomställningen.

Klimatomställningen kommer inte att ske om inte både privata investerare och politiska ledare är beredda att ta investeringsrisker. I de målavvägningar vi diskuterat i denna rapport ingår också att balansera olika risker i beslutsfattandet. De stora investeringar som nu görs i övre Norrland görs i grunden för att kommersiella investerare har bedömt dem som långsiktigt lönsamma och förutsättningarna mer fördelaktiga här än på andra alternativa platser.

Som framgått ovan är de fem rekommendationer som Klimatpolitiska rådet presenterade inför den klimatpolitiska handlingsplanen i 2022 års rapport fortsatt giltiga, och i hög grad relevanta för industriomställningen i övre Norrland. Utvecklingen i sig, och den höga hastigheten, har redan lett till goda exempel på utvecklade planeringsprocesser, nya samarbetsformer och myndighetssamarbeten. Det gäller både regionala aktörer, även på andra håll i Sverige, och nationella myndigheter. Det är väsentligt att regeringen tar vara på den utvecklingen samt bidrar till att fler regionala försök kan göras och att god praxis kan spridas och användas.



REKOMMENDATIONER

- Fortsätt utveckla goda exempel på planeringsprocesser och samverkansformer som kan bidra till en accelererad omställning och samtidigt bättre ta tillvara synergier och göra avvägningar mellan olika intressen.

Ordlista

Ordlistan innehåller ett antal övergripande förklaringar som är avsedda att underlätta förståelsen av rapporten, men de ska inte ses som en av Klimatpolitiska rådet fastställd terminologi.

Agenda 2030: Agenda antagen av FN:s medlemsländer, innehållande 17 globala mål för hållbar utveckling.

Bio-CCS: Teknik för avskiljning och lagring av koldioxid från förbränning av biomassa.

Bioekonomi: En ekonomi avsedd att bidra till samhällsutvecklingen genom hållbart nyttjande av biomassa. Syftet är att minska klimatpåverkan och användningen av fossila råvaror.

CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism. En EU-gemensam mekanism som genom gränsskatter på ett antal produkter ska skydda konkurrensutsatt industri i EU när kraven inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter skärps. Tanken är att skapa konkurrensneutralitet mellan företag inom och utanför EU.

CCS: Carbon Capture and Storage. Teknik för avskiljning och lagring av koldioxid från större punktkällor som till exempel förbränningsanläggningar, kraftverk eller processindustrier.

COP: Conference of the Parties. Regelbundna konferenser där representanter för parterna inom FN:s klimatkonvention (UNFCCC) möts och fattar beslut.

Elektrobränslen: Ett samlingsnamn för bränslen (kemiska energibärare) som producerats med el som främsta energikälla. Det enklaste elektrobränslet är vätgas som framställs genom elektrolys av vatten. Vätgasen kan även förenas med kol- eller kväveatomer till andra elektrobränslen.

Elområde: Ett sätt att dela in elmarknaden för att hantera fysiska begränsningar i överföringskapaciteten i transmissionsnätet, så kallade flaskhalsar. När marknaden efterfrågar mer el än vad som går att överföra kan det innebära olika priser i olika elområden. Sverige är indelat i fyra elområden.

EU ETS: EU Emissions Trading System, EU:s system för handel med utsläppsrätter. Omfattar utsläpp från större industrier och förbränningsanläggningar samt från viss flygtrafik.

ESR: Effort Sharing Regulation, ansvarsfördelningsförordningen. EU-reglering gällande utsläpp från de sektorer som inte omfattas av EU ETS, det vill säga transporter, jordbruk, arbetsmaskiner mm. I denna reglering ingår bland annat bindande mål för medlemsstaterna. Ofta används ESR som förkortning för de utsläpp/sektorer som inte omfattas av EU ETS. Denna grupp kallas ibland icke-handlande sektorn.

55%-paketet: Den reformagenda som har presenterats av EU-kommissionen för att göra det möjligt att uppnå målet att minska nettoutsläppen med 55% till 2030. Paketet, som på engelska heter Fit for 55, innehåller ett flertal olika regelverk som har beslutats eller förhandlas inom EU.

Flexibiliteter: Mekanismer som en medlemsstat kan använda sig av för att klara de utsläppsminskningar som ålagts dem i ansvarsfördelningsförordningen (ESR). I mekanismerna ingår lånande och sparande av utsläppstilldelning, överlåtelse mellan medlemsstater, utnyttjande av utsläppsrätter från EU ETS samt utnyttjande av nettoupptag från LULUCF.

Fossilfrihet: Då användningen av fossila bränslen så som kol, fossil gas och olja är noll, till exempel inom en viss sektor, eller i ett land.

Förnybara drivmedel: Drivmedel som framställs av förnybara råvaror. Några exempel är etanol, biogas och biodiesel.

Förnybar energi: Energi från flödande källor som sol och vind samt från hållbart utnyttjad biomassa.

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change, FN:s klimatpanel. En mellanstatlig organisation som etablerades 1988 av två FN-organ, världsmeteorologioorganisationen WMO och FN:s miljöprogram UNEP. IPCC:s syfte är att sammanfatta det aktuella vetenskapliga kunskapsläget vad gäller klimatförändring, dess konsekvenser och möjliga lösningar.

Klimatneutralitet: Innebär att det finns balans mellan utsläppen av växthusgaser å ena sidan och upptaget av koldioxid från atmosfären i naturliga och brukade system (t.ex. skogar) eller bio-CCS å den andra.

Klimatpolitik: Politik som helt eller delvis har som uttalat syfte att minska samhällets klimatpåverkan.

Klimatpolitiska ramverket: Det svenska klimatpolitiska ramverket beslutades 2017 och består av tre delar: klimatlagen, klimatmålen och det Klimatpolitiska rådet.

Koldioxidekvivalent (CO₂e, CO₂-ekv.): Enhet som speglar den klimatpåverkan en växthusgas bidrar med omvandlat till den mängd koldioxid som skulle ge samma påverkan på klimatet. Omvandlingen görs för att utsläppen av olika växthusgaser, som har olika påverkan på klimatet per viktenhet, ska kunna jämföras med varandra.

Kolsänka: System som absorberar mer koldioxid från atmosfären än det släpper ut vilket ökar mängden inlagrad kol. Viktiga naturliga sänkor utgörs av världshaven och skogar.

Kompletterande åtgärder: Inom det svenska klimatpolitiska ramverket får så kallade kompletterande åtgärder användas för att kompensera kvarvarande utsläpp. Exempel på kompletterande åtgärder är ökat koldioxidupptag i skog och mark, bio-CCS och investeringar i utsläppsminskande åtgärder i andra länder. I det svenska klimatramverket får etappmålen uppnås med en begränsad mängd kompletterande åtgärder.

Kyotoprotokollet: En internationell överenskommelse som förhandlades fram 1997 under FN:s klimatkonvention för att minska växthusgasutsläppen. Den första åtagandeperioden var 2008–2012 och den andra 2013–2020. Insatserna under Kyotoprotokollet avslutades 2022.

LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry. Sektor inom klimatrapporeringen där kolförrådsförändringar (utsläpp och upptag) i vegetation och mark för olika marktyper samt i avverkade träprodukter rapporteras. Kolförrådsförändringar beräknas för alla marktyper som anses vara brukade, det vill säga mänskligt påverkade. Kallas ofta markanvändningssektorn. Regleras inom EU av LULUCF-förordningen.

Miljömålsberedningen: Miljömålsberedningen är en parlamentarisk beredning som inrättades av regeringen 2010 för att nå bred politisk samsyn kring olika klimat- och miljöfrågor. Beredningens uppgift är att föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

Noll nettoutsläpp: Då utsläpp och upptag av växthusgaser balanserar varandra. Se även klimatneutralitet. En strategi för noll nettoutsläpp innebär att minska utsläppen så långt det är möjligt och där det som ändå släpps ut kompenseras genom upptag i skog och mark eller genom utnyttjande av bio-CCS.

Negativa utsläpp: Innebär att upptaget av koldioxid i markanvändningssektorn eller via bio-CCS överstiger utsläppen av växthusgaser i samhället.

Nettoupptag av växthusgaser: Används för att inom ramen för markanvändningssektorn, LULUCF, beteckna skillnaden mellan de totala upptagen och utsläppen av växthusgaser.

Parisavtalet: Ett globalt klimatavtal som beslutades vid COP21 i Paris år 2015. Avtalet slår bland annat fast att den globala uppvärmningen ska hållas väl under två grader, men helst begränsas till 1,5 grader.

Reduktionsplikt: Styrmedel som innebär att drivmedelsleverantörer måste minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel med en viss procentsats varje år, genom ökad inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel.

REPowerEU: Ett program som EU-kommissionen lade fram under våren 2022 för att minska Europas beroende av fossil energi från Ryssland, i ljuset av Rysslands invasion av Ukraina.

Tidöavtalet: En skriftlig överenskommelse mellan riksdagspartierna Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna som låg till grund för att utse Ulf Kristersson som regeringsbildare efter riksdagsvalet 2022. Avtalet slöts på Tidö slott.

Utsläpp av växthusgaser: I klimatredovisningen till FN och i Sveriges och EU:s klimatmål menas med utsläpp av växthusgaser, utsläpp av koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas) och fluorerade gaser.

Referenser

- 1 WMO. WMO Provisional State of the Global Climate 2022. (2022).
- 2 Nature. Record-breaking carbon emissions, and more — this week’s best science graphics, <https://www.nature.com/articles/d41586-022-03721-5> (2022).
- 3 IPCC. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. (2018).
- 4 Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets rapport 2022. (2022).
- 5 Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets rapport 2020. (2020).
- 6 SOU 2020:4. Vägen till en klimatpositiv framtid. (2020).
- 7 SOU 2022:15. Sveriges globala klimatavtryck. (2022).
- 8 Miljödepartementet. Remissammanställning av Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15). M2022/00841, (2022).
- 9 Regeringen. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statistiska centralbyrån. (2023).
- 10 Naturvårdsverket. Sveriges utsläpp och upptag av växthusgaser, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser>
- 11 EU. Europeisk klimatlag. 2021/1119, (2021).
- 12 EU-kommissionen. 55 %-paketet ("Fit for 55"): nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet. COM(2021) 550, (2021).
- 13 EU-kommissionen. Planen RePowerEU. COM(2022) 230 final, (2022).
- 14 von Homeyer, I., Oberthür, S. & Jordan, A. J. EU climate and energy governance in times of crisis: towards a new agenda. Journal of European Public Policy 28, 959-979, (2021).
- 15 EU. Styrningsförordningen. 2018/1999, (2018).
- 16 Regeringen. Sveriges integrerade nationella energi och klimatplan. 2020-01-16, (2020).
- 17 EU. Ansvarsfördelningsförordningen.2018/842, (2018).
- 18 Euractiv. EU strikes deal on climate ‘effort sharing’ regulation, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-strikes-deal-on-climate-effort-sharing-regulation/> (2022).
- 19 EU-kommissionen. EU Climate Action Progress Report. COM(2022) 514 (2022).
- 20 EU-kommissionen. Questions and Answers - The Effort Sharing Regulation and Land, Forestry and Agriculture Regulation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3543 (2021).
- 21 Naturvårdsverket. Preliminär överenskommelse om förändringar i EU ETS, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/utslappshandel/preliminar-overenskommelse-om-forandringar-i-eu-ets> (2022).
- 22 EU. LULUCF-förordningen. 2018/841, (2018).
- 23 EU-rådet. ‘Fit for 55’: provisional agreement sets ambitious carbon removal targets in the land use, land use change and forestry sector, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/11/fit-for-55-provisional-agreement-sets-ambitious-carbon-removal-targets-in-the-land-use-land-use-change-and-forestry-sector/> (2022).
- 24 Miljödepartementet. Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). (2022).
- 25 EU. Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. (EU) 2018/2001, (2018).
- 26 EU. Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet. 2003/96/EG, (2003).
- 27 EU-kommissionen. En ny gemensam jordbrukspolitik för 2023–2027, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_sv (2023).

- 28 Jordbruksverket. Skrivelse om Effektbedömningar om klimatpåverkan för regeringsbeslut från 2021 inom jordbrukssektorn. Bilaga 4 till Naturvårdsverket. 2022. Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen. Diarienummer 4.5.17-03594/2022, (2022).
- 29 Energimyndigheten. EU i samtal med Sverige om stödsystem för bio-CCS, <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/eu-i-samtal-med-sverige-om-stodsystem-for-bio-ccs/> (2022).
- 30 UN Global Compact Network Sweden. Omställningsrapporten 2022. (2022).
- 31 Prop 2019/20:65. En samlad politik för klimatet - klimatpolitisk handlingsplan. (2019).
- 32 2019/20:MJU16. En samlad politik för klimatet - klimatpolitisk handlingsplan. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande. (2020).
- 33 Fossilfritt Sverige. Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft. Uppföljning 2022. (2022).
- 34 Prop 2021/22:84. Sänkt energiskatt på bensin och diesel. (2022).
- 35 Prop 2021/22:252. Extra ändringsbudget för 2022 – Stöd till jordbruket och fiskerinäringen samt kompensation för höga energipriser. (2022).
- 36 Prop 2021/22:253. Extra ändringsbudget för 2022 – Retroaktivt sänkt skatt på diesel inom jord-, skogs- och vattenbruk. (2022).
- 37 Regeringen. Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033. Diarienummer: I2022/01294, (2022).
- 38 Miljödepartementet. Kommittédirektiv. En nationell bioekonomistategi – ett verktyg för den gröna industriella omställningen. (2022).
- 39 Statskontoret. Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet. Rapport 2022:15, (2022).
- 40 Finansdepartementet. Kommittédirektiv Ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. (2022).
- 41 Näringsdepartementet & Finansdepartementet. Finansiering av näringslivets gröna omställning. (2022).
- 42 Miljödepartementet. Uppdrag att ta fram ett handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas. (2022).
- 43 Energimyndigheten. Delrapport inom uppdraget om handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas. ER 2023:06, (2023).
- 44 Elektrifieringskommissionen. Sammanfattning av två år med Elektrifieringskommissionen. (2022).
- 45 Energimyndigheten. Nytt elektrifieringsråd ska öka samsyn och samverkan, <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/nytt-elektrifieringsrad-ska-oka-samsyn-och-samverkan/>
- 46 Energimarknadsinspektionen. Kortare ledtider för anslutning av nya laddningspunkter till elnätet. EiR2022:08 (2022).
- 47 Regeringen. Stärkta incitament för utbyggd vindkraft. Kommittédirektiv. Report No. Dir 2022:27, (2022).
- 48 Prop 2021/21:150. Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer. (2022).
- 49 Konjunkturinstitutet. Styrning mot energi- och fossilsnåla fordon - en analys av det svenska bonus-malus-systemet. KI 2019:22 (2019).
- 50 Naturvårdsverket. Med de nya svenska klimatmålen i sikte - Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045. Rapport 6795. (2017).
- 51 Klimat- och näringslivsdepartementet. Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg.. Dnr KN2023/01921, (2023).
- 52 Miljödepartementet. Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkta incitament för utbyggd vindkraft. Dir. 2022:135, (2022).
- 53 Finansdepartementet. Förstärkt skattereduktion för installation av solceller. Fi2022/02811, (2022).
- 54 Underlag till Klimat- och näringslivsdepartementet. Rapport från Utredningen om vita certifikat. (2022).
- 55 Regeringen. Två nya departement bildas 1 januari 2023, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/10/tva-nya-departement-bildas-1-januari-2023/> (2022).
- 56 Prop 2022/23:1. Budgetpropositionen för 2023. (2022).

- 57 Energimyndigheten. Kontrollstation för reduktionsplikten 2022. ER 2022:07, (2022).
- 58 Prop 2020/21:180. Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation 2019. (2021).
- 59 Miljödepartementet. Förordning med instruktion för Klimatpolitiska rådet. Report No. 2017:1268, (2017).
- 60 SOU 2021:21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (2021).
- 61 Finansdepartementet. Bättre konsekvensutredningar Report No. DS 2022:22, (2022).
- 62 Naturvårdsverket. Vägledning om klimateffektbedömningar och beräkningar. (2022).
- 63 SFS 2012:989. Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.
- 64 Sweco & RISE. Analys av process för framtagande av underlag till klimatpolitisk handlingsplan. (2022).
- 65 Miljödepartementet. Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. M2021/00669, (2021).
- 66 Näringsdepartementet. Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. N2021/01037, (2021).
- 67 Infrastrukturdepartementet. Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. I2021/01006, (2021).
- 68 Miljö- och energidepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket. (2018).
- 69 Miljödepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket. /01846, M2021/01186, M2021/00708, (2021).
- 70 Länsstyrelsen i Uppsala. Lokal och regional klimatomställning - Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023. (2022).
- 71 Trafikanalys. Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning. (2022).
- 72 Trafikanalys. Styrmedel för energieffektiva vägfordon. (2022).
- 73 Tillväxtanalys. Näringslivets klimatomställning. (2022).
- 74 Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen. Redovisning av regeringsuppdrag. . Report No. NV-08742-21, (2022).
- 75 Förenta Nationerna. Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring (United Nations Framework Convention on Climate Change). (1992).
- 76 Fuso Nerini, F. *et al.* Connecting climate action with other Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability* 2, 674-680, (2019).
- 77 Khan, J. & Johansson, B. Adoption, implementation and design of carbon pricing policy instruments. *Energy Strategy Reviews* 40, 100801, (2022).
- 78 Nilsson, M. *et al.* Mapping interactions between the sustainable development goals: lessons learned and ways forward. *Sustainability Science* 13, 1489-1503, (2018).
- 79 Nilsson, M. & Persson, Å. Policy note: Lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda. *Environmental Science & Policy* 78, 36-39, (2017).
- 80 Shin, Y.-J. *et al.* Actions to halt biodiversity loss generally benefit the climate. *Global Change Biology* 28, 2846-2874, (2022).
- 81 UNFCCC. Sharm el-Sheikh Implementation Plan. Decision -/CP.27 (2022).
- 82 Linnér, B.-O. & Wibeck, V. Sustainability transformations : agents and drivers across societies. (Cambridge University Press, 2019).
- 83 Ciptet, D. & Harrison, J. L. Transition tensions: mapping conflicts in movements for a just and sustainable transition. *Environmental Politics* 29, 435-456, (2020).
- 84 Fuller, S. & McCauley, D. Framing energy justice: perspectives from activism and advocacy. *Energy Research & Social Science* 11, 1-8, (2016).
- 85 Liljenfeldt, J. *Where the wind blows : the socio-political geography of wind power development in Finland, Norway and Sweden.* Umeå universitet, (2017).
- 86 Carley, S. & Konisky, D. M. The justice and equity implications of the clean energy transition. *Nature Energy* 5, 569-577, (2020).
- 87 Bennett, N. J., Blythe, J., Cisneros-Montemayor, A. M., Singh, G. G. & Sumaila, U. R. Just Transformations to Sustainability. *Sustainability* 11, 3881 (2019).
- 88 Trafikanalys. Resvanor i Sverige 2021 (2022).
- 89 Kronsell, A., Smidfelt Rosqvist, L. & Winslott Hiselius, L. Achieving climate objectives in transport policy by including women and challenging gender norms: The Swedish case. *International Journal of Sustainable Transportation* 10, 703-711, (2016).

- 90 Kivimaa, P. *et al.* How to consider justice in climate policy? The Finnish Climate Change
Panel, Publication 5/2021, (2021).
- 91 Candel, J. J. L. & Biesbroek, R. Toward a processual understanding of policy integration.
Policy Sciences 49, 211-231, (2016).
- 92 Tosun, J. & Lang, A. Policy integration: mapping the different concepts. Policy Studies 38,
553-570, (2017).
- 93 Hildingsson, R. & Johansson, B. Governing low-carbon energy transitions in sustainable
ways: Potential synergies and conflicts between climate and environmental policy objectives.
Energy Policy 88, 245-252, (2016).
- 94 Patterson, E., Eustachio Colombo, P., Milner, J., Green, R. & Elinder, L. S. Potential health
impact of increasing adoption of sustainable dietary practices in Sweden. BMC Public Health
21, 1332, (2021).
- 95 Hammar, T., Hansson, P.-A. & Rööös, E. Time-dependent climate impact of beef production
– can carbon sequestration in soil offset enteric methane emissions? Journal of Cleaner
Production 331, 129948, (2022).
- 96 Resare Sahlin, K., Rööös, E. & Gordon, L. J. ‘Less but better’ meat is a sustainability message
in need of clarity. Nature Food 1, 520-522, (2020).
- 97 Lindborg, R., Lennartsson, T. & Smith, H. H. in Biologisk mångfald, naturnyttor,
ekosystemtjänster. Svenska perspektiv på livsviktiga framtidsfrågor, i: Tunón H. och Sandell
K. (red.) Biologisk mångfald, naturnyttor, ekosystemtjänster. Svenska perspektiv på livsviktiga
framtidsfrågor. CBM:s skriftserie 121 (2021).
- 98 Rööös, E., Patel, M., Spångberg, J., Carlsson, G. & Rydhmer, L. Limiting livestock production
to pasture and by-products in a search for sustainable diets. Food Policy 58, 1-13, (2016).
- 99 Jordbruksverket. Hållbar köttkonsumtion. Vad är det? Hur når vi dit?. Rapport 2013:1,
(2013).
- 100 Creutzig, F., Mühlhoff, R. & Römer, J. Decarbonizing urban transport in European cities:
four cases show possibly high co-benefits. Environmental Research Letters 7, 044042, (2012).
- 101 Khreis, H., Sudmant, A., Gouldson, A. & Nieuwenhuijsen, M. in Nieuwenhuijsen M. &
Khreis H. (eds.) Integrating Human Health into Urban and Transport Planning: A
Framework 583-608. Springer International Publishing, (2019).
- 102 Wretling, V., Balfors, B. & Mörtberg, U. Balancing wind power deployment and sustainability
objectives in Swedish planning and permitting. Energy, Sustainability and Society 12, 48,
2022).
- 103 Hogan, J. L., Warren, C. R., Simpson, M. & McCauley, D. What makes local energy projects
acceptable? Probing the connection between ownership structures and community
acceptance. Energy Policy 171, 113257, (2022).
- 104 Bryngemark, E. Second generation biofuels and the competition for forest raw materials: A
partial equilibrium analysis of Sweden. Forest Policy and Economics 109, 102022, (2019).
- 105 Englund, O. *et al.* Multifunctional perennial production systems for bioenergy: performance
and progress. *WIREs Energy and Environment* 9, e375 (2020).
- 106 Gong, P., Knutsson, A. & Elofsson, K. Styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn.
Naturvårdsevenket, Rapport 7037, (2022).
- 107 Skogsstyrelsen. Översikt över åtgärder för ökad kolsänka i skogen-Kunskapsunderlag.
Rapport 2022/15, (2022).
- 108 Jordbruksverket & Skogsstyrelsen. Underlag för strategisk planering för ökad kolsänka.
Skogsstyrelsen, Rapport 2022/14, (2022).
- 109 Hall, M. *et al.* Markanvändning för en klimatpositiv framtid. En rapport om utmaningar och
möjligheter i Skåne. Centrum för miljö- och klimatvetenskap, Lunds universitet, (2022).
- 110 Rummukainen, M. Skogens klimatnyttor -en balansakt i prioritering (utökad utgåva). CEC
Rapport Nr 6. Centrum för miljö- och klimatvetenskap, Lunds universitet, (2021).
- 111 Lundmark, R., Nilsson, T., Karlsson, S. & Pettersson, J. Läckageeffekter från skog och
skogsbruk – Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen Rapport 2022/18, (2022).
- 112 Statskontoret. Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor. En studie om erfarenheter och
utvecklingsmöjligheter. (2022).
- 113 Prop 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020. (2014).
- 114 Miljödepartementet. Cirkulär ekonomi - Handlingsplan för omställning av Sverige. (2021).

- 115 Weitz, N., Carlsen, H., Nilsson, M. and Skånberg, K. Towards systemic and contextual
 116 priority setting for implementing the 2030 Agenda. *Sustainability Science* 13, 531–548, (2017).
 117 Prop 2019/20:188. Sveriges genomförande av Agenda 2030. (2020).
 118 2020/21:FiU28. Sveriges genomförande av Agenda 2030. (2020).
 119 2030-delegationen, A. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.
 (2019).
 120 World Bank. Preparing for Internal Climate Migration. (2018).
 121 Hammar, O., Brancalion Lind, D. & Puranen, B. Miljömedvetande hos Sveriges befolkning.
 (2021).
 122 United Nations Environment Programme. Making Peace with Nature -A scientific blueprint
 123 to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies. (2021).
 124 Prop 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning. (2018).
 125 Nationella expertrådet för klimatanpassning. Första rapporten från Nationella expertrådet för
 126 klimatanpassning 2022. (2022).
 127 Energimyndigheten. Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad. (2021).
 128 von Uexkull, N., & Buhaug, H. . Security implications of climate change: A decade of
 129 scientific progress. *Journal of Peace Research* 58, 3-17, (2021).
 130 Bremberg, N., Mobjörk, M., & Krampe, F. . Global Responses to Climate Security:
 131 Discourses, Institutions and Actions. *Journal of Peacebuilding & Development* 17, 341-356,
 (2022).
 132 SFS 2010:800. Skollag. (2010).
 133 SFS 1992:1434. Höskolelag. (1992).
 134 Klimatpolitiska rådet. Klimatpoltiska rådets rapport 2021. (2021).
 135 Riksrevisionen. Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den
 136 på avsett sätt? RIR 2018:30, (2018).
 137 Pettersson-Löfstedt, F., Lund, E., Dymén, C., Hult, Å. & Sanne, J. M. Infrastruktur, planering
 138 och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda
 139 transportplanering för att uppnå miljömålen. Trivector ,Svenska miljöinstitutet, Lunds
 universitet (2020).
 140 SOU 2022:21. Rätt för klimatet. (2022).
 141 Näringsdepartementet. Tilläggsdirektiv till Utredningen om en nationell bioekonomistategi –
 142 ett verktyg för den gröna industriella omställningen (N 2022:07). (2022).
 143 Prop 2014/15:1. Budgetpropositionen för 2015. (2014).
 144 2014/15:NU1. Utgiftsområde 24 Näringsliv. Näringslivets betänkande. (2014).
 145 Energimarknadsinspektionen. Sveriges el- och naturgasmarknad 2021. Ei R2022:06, (2022).
 146 Svenska kraftnät. Elstatistik, <https://www.svk.se/om-kraftsystemet/kraftsystemdata/elstatistik/>
 (2023).
 147 Energimyndigheten. Energiläget i siffror 2022. (2022).
 148 Energiföretagen. Dramatik och rekord sammanfattar Elåret 2022,
 149 [https://www.energiforetagen.se/pressrum/pressmeddelanden/2022/Dramatik-och-rekord-
 sammanfattar-Elaret-2022/](https://www.energiforetagen.se/pressrum/pressmeddelanden/2022/Dramatik-och-rekord-sammanfattar-Elaret-2022/) (2022).
 150 Sköldberg, H. et al. Eleffektfrågan – utmaningar och lösningar. *Energiforsk Rapport*
 2021:757, (2020).
 151 International Renewable Energy Agency. Renewable Power Generation Costs in 2021. (2022).
 152 Ekonomifakta. Konsumtionsskatter på diesel,
 153 <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Energi/Styrmedel/Konsumtionsskatter-pa-diesel/> (2023).
 154 Ekonomifakta. Konsumtionsskatter på bensin,
 155 <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Energi/Styrmedel/Konsumtionsskatter-pa-bensin/> (2023).
 156 Energimyndigheten. Läget på biodrivmedelsmarknaderna. Biodrivmedel och fasta
 157 biobränslen. Januari 2023. (2023).
 158 Energimyndigheten. Årskrönika Energimarknaderna 2022. (2023).
 159 Andersson, J. & Tippmann, C. The Impact of Rising Gasoline Prices of Swedish Households-
 160 Is this Time Different? The Forum for Research on Eastern Europe and Emerging
 Economies. *Weekly Policy Brief*. (2022).

- 147 SCB. Biljetter i lokaltrafiken har stigit mer i pris än bensin under 2000-talet, <https://www.scb.se/hitta-statistik/redaktionellt/biljetter-i-lokaltrafiken-har-stigit-mer-i-pris-an-bensin-under-2000-talet/> (2022).
- 148 IEA. World Energy Outlook 2022. (2022).
- 149 Regeringen. Budgetsatsningar för att bemöta energikrisen på kort och lång sikt, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/budgetsatsningar-for-att-bemota-energikrisen-pa-kort-och-lang-sikt/> (2022).
- 150 Bruegel. National fiscal policy responses to the energy crisis, <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices> (2023).
- 151 Deutsche Welle. Germany implements energy-saving rules, <https://www.dw.com/en/germanys-energy-saving-rules-come-into-force/a-62996041> (2022).
- 152 Yle. Kampanj som inspirerar till frivilligt energisparande startar i höst, <https://yle.fi/a/7-10015555/64-3-96349> (2022).
- 153 Sterner, T. Fuel taxes: An important instrument for climate policy. *Energy Policy* 35, 3194-3202, (2007).
- 154 Prop 2022/23:18. Bibehållet reseavdrag med vissa förstärkningar för arbetsresor, tjänsteresor och och hemresor. (2022).
- 155 Näringsdepartementet. Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten. (2022).
- 156 Anadon Diaz, L., Jones, A. & Penasco, C. Ten Principles for Policy Making in the Energy Transition. Lessons from Experience. Economics of Energy Innovation and Systems Transition Project (EEIST), University of Exeter, (2022).
- 157 Popp, D. Environmental Policy and Innovation: A Decade of Research. *International Review of Environmental and Resource Economics* 13, 265-337 (2019).
- 158 Rodrik, D. Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy* 30, 469-491, (2015).
- 159 Chan, G., Goldstein, A. P., Bin-Nun, A., Diaz Anadon, L. & Narayanamurti, V. Six principles for energy innovation. *Nature: International weekly journal of science* 552, 25-27, (2017).
- 160 Alfredsson, E. & Malmaeus, M. Hållbara investeringar - hur mycket grön omställning har vi (inte) råd med. (2020).
- 161 Pettersson, M. & Söderholm, P. Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar. *Tillväxtanalys PM* 2019:15, (2019).
- 162 EU-kommissionen. Questions and Answers - The Effort Sharing Regulation and Land, Forestry and Agriculture Regulation https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3543 (2021).

Bilaga 1 Regeringsinsatser under 2022 som är relevanta för klimatomställningen

Nuvarande regerings insatser under 2022		
Rubrik	Beskrivning	Källa
Klimatklivet stärks	Förstärkning av laddinfrastruktur för elektrifierade transporter	Budgetprop. 2022/23:1
Sänkt reduktionsplikt till EU:s minimumnivå 2024	Reduktionsnivåer för bensin och diesel föreslås sänkas kraftigt från och med 1 januari 2024.	Budgetprop. 2022/23:1
Tillfälligt sänkt energiskatt på drivmedel till 2026	Tillfälligt sänkt energiskatt på bensin och diesel från 1 januari 2023 till och med 2026 med 80 öre per liter.	Budgetprop. 2022/23:1
Slopad bonus för miljöbilar	Subventionen för miljöbilar upp till 70 000 kr för vid nybilsinköp av miljöbil togs bort.	Regeringens pressmeddelande 2022-11-07
Slopad reform av reseavdraget och höjning avdragsbelopp för personbilar	Riksdagen röstade i juni 2022 ja till att införa ett nytt teknikneutralt reseavdrag. Regeringen har slopat reformen och i stället höjs avdragsbeloppet dels för personbilar från 18,50 kr/mil till 25 kr/mil och dels för arbetsresor med förmånsbil från 6,50 kr/mil till 12 kr/mil.	Fi2022/02813
Minskat järnvägsunderhåll	Anslaget för underhåll av järnvägar minskas med 750 miljoner kronor och omfördelas till underhåll av vägar.	Budgetprop. 2022/23:1
Slopad höghastighetsbana	Byggande av nya stambanor för höghastighetståg avses inte fullföljas.	Budgetprop. 2022/23:1
Förstärkt skattereduktion för installation av solceller	Skattereduktionen för installation av grön teknik, det s.k. gröna avdraget förändras genom att subventionsgraden för installation av solceller höjs från 15 procent till 20 procent av de debiterade arbets- och materialkostnaderna.	Budgetprop. 2022/23:1
Slopad koldioxidskatt i kraftvärmeverk och värmeverk inom EU ETS	Bränsle som förbrukas i kraftvärmeproduktion eller i annan värmeproduktion inom EU ETS ska befrias från koldioxidskatt.	Fi2022/20850
Avskaffad avfallsförbränningsskatt	Två skatterelaterade förslag som på sikt ska öka elproduktionen i kraftvärmeverk samt leda till energieffektivisering i datorhallar har tagits fram av Finansdepartementet.	Fi2022/02588

Återvätning av torvmarker	Regeringen har gjort satsningen på återvätning av torvmarker permanent.	Budgetprop. 2022/23:1
Stöd till energieffektivisering i småhus med direktverkande el eller gas	Stöd till energi-/klimat effektivisering förstärks med 400 miljoner kronor 2023–2025.	Budgetprop. 2022/23:1
Förstärkning av Industrilivet	Industrilivets anslag ökade till 909 miljoner kronor 2022, 754 miljoner kronor 2023 och 757 miljoner kronor 2024.	Budgetprop. 2022/23:1
Satsning på svenskt deltagande i IPCEI	Fortsatt satsning på IPCEI (Important Projects of Common European Interest) som arbetar för att möjliggöra statligt stöd från medlemsstaterna till projekt för att främja banbrytande innovation och infrastruktur av stor betydelse för miljö, klimat och energi.	Budgetprop. 2022/23:1
Internationella klimatinvesteringar	Utveckling av program för internationella klimatinvesteringar i enlighet med Parisavtalets artikel 6.	Budgetprop. 2022/23:1
Satsningar på tekniker för koldioxidinfångning	Tekniker för koldioxidinfångning, som bio-CCS, och höjt anslag för Industrilivet med 600 miljoner kronor år 2023.	Budgetprop. 2022/23:1
Förstärkning av driftstöd för bio-CCS	Ökar anslag med 10 miljoner kronor per år för 2023, 2024 och 2025.	Budgetprop. 2022/23:1
Tillfällig skattefrihet för förmån av ladd-el på arbetsplatsen	Regeringen föreslår en tillfällig skattefrihet av ladd-el på arbetsplatsen	Budgetprop. 2022/23:1
Nedsatt skatt för datorhallar föreslås att slopas	-	Budgetprop. 2022/23:1
Översyn av kraven på bygglov för integrerade solceller	-	Budgetprop. 2022/23:1
Miljötilståndsprövning enligt miljöbalken ska förenklas och förkortas	Miljötilståndsprövning enligt miljöbalken ska förenklas, förkortas och göras mer förutsägbar för att underlätta näringslivets gröna omställning. En utredning ska tillsättas.	Budgetprop. 2022/23:1
Stöd till vuxenutbildning	En satsning på vuxenutbildning föreslås. 270 miljoner kronor avsätts 2023 för att stärka regionalt yrkesvux och därmed bidra till att stärka kompetensbehov i den gröna omställningen.	Budgetprop. 2022/23:1
Sänkning av bidrag till miljömärkning av produkter	En minskning av bidrag till miljömärkning av produkter med 1 250 000 kronor fr.o.m. 2023.	Budgetprop. 2022/23:1

Regeringen avser att återkomma med ett garantiprogram för kärnkraft	-	Budgetprop. 2022/23:1
Resursförstärkning till länsstyrelserna om kortare tillståndprocesser till vindkraft	För att främja kortare ledtider för tillståndprocesser för vindkraft föreslås en resursförstärkning till länsstyrelserna.	Budgetprop. 2022/23:1
Förberedelse för ny kärnkraft	Finansiering av kärnkraftsforskning förstärks med 50 miljoner kronor 2023 samt 100 miljoner kronor 2024–2025.	Budgetprop. 2022/23:1
Höjd mervärdesskatt på vissa reparationer	Mervärdesskatten för reparationer av exempelvis cyklar, skor och kläder höjs från 6 procent till 12 procent från den 1 april 2023.	Budgetprop. 2022/23:1
Skattefria rena och höginblandade biodrivmedel till och med 2026	Skattebefriade bränslen i enlighet med beslut från EU.	Pressmeddelande från regeringen 14 dec 2022.
Förstärkt stöd till laddinfrastruktur	Förstärkt stöd från Klimatklivet till laddstationer.	Budgetprop. 2022/23:1
Halvera ledtiderna för tillståndprocesser för elnät	Anslaget till Energimarknadsinspektionen förstärks med 25 miljoner kronor 2023 och 20 miljoner kronor 2024 och 2025.	Budgetprop. 2022/23:1
Infrastruktur för elektrifierade transporter	Anslaget för infrastruktur för elektrifierade transporter stärks med 90 miljoner kronor 2023, 1 miljard kronor 2024 och 505 miljoner kronor 2025 samt förlängs till 2028.	Budgetprop. 2022/23:1
Utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg fullföljs inte	Regeringen avser inte att fullfölja utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg. För de tre etapperna på de tidigare planerade höghastighetsbanorna (Ostlänken, Hässleholm-Lund och Göteborg-Borås) som redan ingår i den nationella planen för transportinfrastruktur 2022–2033 behöver en separat analys genomföras.	Budgetprop. 2022/23:1
Ersättning för sjöräddning och fritidsbåtsändamål utvidgas	Ersättning för sjöräddning och fritidsbåtsändamål utvidgas och kan användas för reducering av farledsavgifter genom s.k. klimatkompensation.	Budgetprop. 2022/23:1
Utreda möjligheterna till lagring av koldioxid i Sverige	En satsning på CCS-lagring föreslås för att utreda möjligheterna till lagring av koldioxid i Sverige. För ändamålet avsätts 40 miljoner kronor 2023 samt 28 miljoner kronor per år 2024 och 2025.	Budgetprop. 2022/23:1
Ökat stöd till Transeuropeiska nätverk T-ENT	Eftersom tilldelningen av medel för finansiellt stöd från Europeiska unionen för perioden 2023–2025 kommer att öka,	Budgetprop. 2022/23:1

	föreslås ett ökat anslag från EU-budgeten på 400 miljoner kronor per år under perioden 2023–2024. f till TENT.	
Riktat elstöd till elintensiva företag	Riktat stöd till elintensiva företag.	Budgetprop. 2022/23:1
Medel till Transportstyrelsens arbete med avveckling av klimatbonus	Medel till Transportstyrelsens arbete med avveckling av klimatbonus tillskjuts. Anslaget ökas därför med 15 miljoner kronor 2023.	Budgetprop. 2022/23:1
Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkta incitament för utbyggd vindkraft	Uppdraget att bedöma om finansieringen av förslagen bör ske via statens budget eller från verksamhetsutövarna tas bort. Finansieringen ska ske från verksamhetsutövarna	Dir. 2022:135
Sweden's Methane Action Plan	Sveriges metanhandlingsplan innehåller en kartläggning av Sveriges metanutsläpp, scenarier, samt beslutade styrmedel och åtgärder.	M2022/02106
Höjd garantiram för kreditgarantierna för gröna investeringar	Garantiramen för kreditgarantierna för gröna investeringar har höjts till 50 miljarder kronor 2022, 65 miljarder kronor 2023 och 80 miljarder kronor 2024.	Budgetprop. 2022/23:1
Förutsättningar för investeringar i ny kärnkraft	Förutsättningarna för investeringar i kärnkraft ska stärkas genom särskilda statliga kreditgarantier uppgående till 400 miljarder kronor, med mer generösa villkor än dagens system.	Budgetprop. 2022/23:1
Utredningen om kvotpliktsystemet (vita certifikat) läggs ner	Utredningen av kvotpliktsystem för energieffektivisering (s.k. vita certifikat) avslutas i förtid.	Regerings-sammanträde 2022-12-22, underprotokoll A, Nr 58
Två nya departement bildas	Vid årsskiftet 2022/2023 bildades två nya departement som ansvarar för klimat- och näringslivsfrågor respektive landsbygds- och infrastrukturfrågor.	Regeringens pressmeddelande 2023-01-02
Förslag på att målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040 ersätts med mål om 100 procent fossilfri	Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag på att målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040 ersätts med mål om 100 procent fossilfri elproduktion till 2040	Budgetprop. 2022/23:1
Sänkning av satsningen - kompetenslyftet	Satsningen kompetenslyftet för klimatomställningen sänkas till 50,2 miljoner 2023 och 81,2 miljoner 2024.	Budgetprop. 2022/23:1

Föregående regerings insatser under 2022		
Rubrik	Beskrivning	Källa
Skärpt miljöstyrning i bonus-malus-systemet	Föreslås att den nedre gränsen för när det förhöjda koldioxidbeloppet tas ut sänks från 90 till 75 gram koldioxid per kilometer och att gränsen för när den högre nivån på det förhöjda koldioxidbeloppet tas ut sänks från 130 till 125 gram per kilometer.	Prop. 2021/22:91
Ändrad nedsättning av förmånsvärdet för miljöanpassade bilar	Nybilspriiset för miljöanpassade bilarsätts ned med ett schablonbelopp som utgår från bilens miljöteknik. Elhybrider och etanoldrivna bilar inte ska omfattas av nedsättningen.	Prop. 2021/22:173
Sveriges handlingsplan för plast: En del av den cirkulära ekonomin	Mål att nya plastförpackningar i genomsnitt ska innehålla minst 30 procent återvunnen råvara senast 2030. Naturvårdsverket ska kartlägga och analysera plastanvändningen i Sverige.	Diarienummer: M2022/00351
Påskynda klimatomställningen i bygg- och fastighetssektorn	Boverket får i uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder som ytterligare ska minska klimatpåverkan från bygg- och fastighetssektorn, bl.a. hur införandet av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan kan påskyndas samt hur tillämpning av klimatdeklarationer kan utvidgas.	Regleringsbrev budgetåret 2022
Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer	Ändringar i miljöbalken och minerallagen (1991:45) som innebär ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas på motsvarande sätt som har gjorts med uran föreslås. Regelverket för utvinning av alunskiffer föreslås skärpas.	Prop. 2021/22:150
Klimatkompetenslyftet	Vinnova får i uppdrag att utforma satsningen Klimatkompetenslyftet. Under våren ska de lämna förslag som riktar sig mot de kompetensområden som är viktiga för klimatomställningen	M2022/00645
Sveriges globala klimatavtryck	Miljömålsberedningen har lämnat sitt delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck till regeringen. Uppdraget har varit att föreslå en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion.	SOU 2022:15
Stärkta incitament för utbyggd vindkraft	En särskild utredare ska lämna förslag som stärker kommunernas incitament att medverka till utbyggnad av vindkraft, i syfte att klara klimatomställningen och den ökade elektrifieringen av samhället.	Dir. 2022:27

Utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon	Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utreda hur exklusiv rätt till områden inom allmänt vatten och Sveriges ekonomiska zon bör regleras. Ska även utreda hur en ändamålsenlig prövning kan ske för havsbaserad vindkraft avseende samma område.	M2022/00768
Utredning för förbättrade finansieringsmöjligheter för näringslivets gröna omställning	Näringsministern och finansmarknadsministern har tagit initiativ till en utredning med uppdrag att bistå Finansdepartementet och Näringsdepartementet med att kartlägga behov för att fortsätta stödja näringslivets gröna omställning.	-
Rätt för klimatet	En utredare har på uppdrag av regeringen sett över all relevant svensk lagstiftning i syfte att skapa förutsättningar för att klimatmålet ska kunna nås. Utredningen föreslår förändringar i miljöbalken för att ge klimatfrågor större vikt.	SOU 2022:21
Ny strategi för miljö, klimat och biologisk mångfald inom biståndsarbetet	Sida får i uppdrag att stärka arbetet med bland annat livsmedelssäkerhet, hav och biologisk mångfald. Fokus läggs på att möjliggöra finansiering från den privata sektorn, skala upp befintliga insatser och ingå nya partnerskap.	-
Förbättrade regler för klimatbonusen	Bonus-malus-systemet har gett stor effekt och Sverige leder nu nybilsregistreringen för elbilar i EU. För att göra systemet mer träffsäkert beslutas flera ändringar, bland annat skärpta utsläppskrav för att få klimatbonus, ta bort hindren för företag att ta del av hela bonusen samt ett tak som innebär att bonus inte ges för bilar med nypris över 700 000 kronor.	Skatteutskottets betänkande 2021/22:SkU20
Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen	Utredningens syfte var dels att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar genom horisontella förändringar i miljöprövningen, dels att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.	SOU 2022:33
Ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi	Utredningen ska rikta in sig på områden med en betydande miljö- eller klimatpåverkan, där styrmedel kan främja en sådan omställning. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i Sveriges strategi respektive handlingsplan för cirkulär ekonomi och i den klimatpolitiska handlingsplanen.	Dir. 2022:67
Mer värdefull skog ska skyddas genom ersättningsmarker	Naturvårdsverket får i uppdrag att skapa förutsättningar för att skydda mer värdefull	M2022/01523

	skog genom att använda s.k. ersättningsmarker från Sveaskog.	
Miljöanpassad skogsgödsling för ökad takt i klimatomställningen	Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) får i uppdrag att ta fram en förstudie om miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt. Uppdraget ska bidra till att stärka bioekonomins roll i klimatomställningen.	N2022/01471
Uppdrag om effektivare energianvändning	Energimyndigheten får i uppdrag att analysera hur användningen av energi, effekt och resurser kan effektiviseras i olika delar av samhället. Syftet med uppdraget är att underlätta utfasning av fossila bränslen genom elektrifiering.	I2022/01459 I2022/01383 (delvis)
Uppdrag att främja ett mer flexibelt elsystem	Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten och Swedac ges i uppdrag att utveckla förutsättningarna för att realisera potentialen för flexibilitet i elsystemet. Flexibilitet omfattar här efterfrågefleksibilitet, energilagring samt styrning av småskalig elproduktion.	I2022/01578
Ökat fokus på cirkulär och fossilfri upphandling	Inriktningen på cirkulär och fossilfri offentlig upphandling stärks med en budgetsatsning och ett särskilt uppdrag till Upphandlingsmyndigheten.	Fi2021/04004 (delvis)
Pausad höjning av reduktionsplikten	Med hänsyn till de höga drivmedelspriserna föreslås den successiva höjningen av kraven i reduktionsplikten för bensin och diesel pausas för 2023. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.	Prop. 2021/22:243
Extra ändringsbudget för 2022	Stöd till jordbruket och fiskerinäringen samt kompensation för höga energipriser.	Prop. 2021:22:252
Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen	Miljömålsberedningen får i uppdrag att bland annat föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald, samt (LULUCF). De ska även kartlägga och beskriva synergier och målkonflikter i arbetet med att uppfylla Sveriges åtaganden och vid behov föreslå politiska avvägningar.	Dir 2022:126
Tilläggsdirektiv till Initiativet Fossilfritt Sverige	Delredovisningen och utvärderingen ska i stället lämnas senast den 31 december 2022. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2024.	Dir 2022:126

Kortade ledtider för laddinfrastruktur	Energimarknadsinspektionen ges i uppdrag att analysera och sammanställa ledtider och kostnader för anslutningar av laddningspunkter till elnätet.	I2022/01563
Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas	Energimyndigheten och Trafikverket ges i uppdrag att ta fram ett nationellt handlingsprogram för en snabb, samordnad och samhällsekonomiskt effektiv utbyggnad av ändamålsenlig, ladd- och tankinfrastruktur för vätgas för lätta och tunga fordon.	I2022/01562
Vidta energibesparingsåtgärder inom den statliga förvaltningen	Myndigheter som har tio eller fler anställda ska redovisa mängden el som köpts under föregående månad i kWh för lokaler belägna inom Sverige.	Fi2022/02571
Nationell bioekonomistrategi	En särskild utredare ska ta fram förslag till en strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och växande svensk bioekonomi samt, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att främja bioekonomins utveckling. Uppdraget om produktion av biodrivmedel ska redovisas senast den 15 februari 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 oktober 2023.	Dir 2022:77
Ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi	En kommitté ska utreda inom vilka områden och på vilka sätt ekonomiska styrmedel kan användas för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Utredningen ska inrikta sig på områden med en betydande miljö- eller klimatpåverkan, där styrmedel på ett betydande och samhällsekonomiskt effektivt sätt kan främja en sådan omställning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2024.	Dir 2022:67
Nationell planering för transportinfrastrukturen 2022–2033	Beslut om en nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period.	2021/22:261
Genomförande av elektrifieringsstrategin	Elektrifieringsstrategin lades fram i februari 2022 ska genomföras under tidsperioden 2022–24.	Nationell strategi för elektrifiering
Ökat anslag till Energimarknadsinspektionen	Energimarknadsinspektionens anslag förstärks för att handlägga de mål och ärenden som kan komma öka under kommande år i och med nya kraftledningar.	I2022/01563
Kompetenslyft för klimatet	Satsningen syftar till att möta kompetensbehov som uppstår till följd av	M2022/00645

	<p>klimatekonomiställningen. 100 miljoner kronor är avsatt per år 2022–2024.</p>	
<p>Slopad energiskattereduktion för bränsle till uppvärmning</p>	<p>Industrin inom och utanför EU ETS betalade till och med 2021 30 procent av energiskatten för bränsle till uppvärmning. Riksdagen beslutade i maj 2021 att ta bort denna skattereduktion. Förändringen genomfördes den 1 januari 2022.</p>	<p>Prop. 2022/23:17</p>
<p>Avståndsbasead skattelättnad för arbetsresor</p>	<p>Riksdagen beslutade propositionen Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk</p>	<p>Prop. 2021/22:228</p>
<p>Sänkt energiskatt på bensin och diesel</p>	<p>Lagförslag om att sänka energiskatten på bensin och diesel så att priset vid pump sänks med 50 öre per liter fr.o.m. den 1 maj 2022.</p>	<p>Prop. 2021/22:84</p>
<p>Ytterligare sänkt mervärdesskatt på vissa reparationer</p>	<p>Mervärdesskatten sänktes från 12 procent till 6 procent för reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne den 1 juli 2022.</p>	<p>Prop. 2021/22:96</p>
<p>Tillfällig elpriskompensation till hushållen</p>	<p>7,5 miljarder kronor avsattes till en elpriskompensation för de hushåll som drabbats av höga elpriser.</p>	<p>Prop. 2021/22:113</p>
<p>Tillfälligt pausad reduktionsplikt 2023</p>	<p>Reduktionsnivåer för reduktionsplikten för bensin och diesel ökas för varje. Under 2023 fryses denna ökning på 2022 års reduktionsnivå.</p>	<p>Prop. 2021/22:243</p>
<p>Ändrad nedsättning av förmånsvärdet för miljöanpassade bilar</p>	<p>Den 1 juli 2022 ändrades nedsättningen av förmånsvärdet för miljöanpassade bilar. Ändringen innebär att nybilspriset vid beräkningen av förmånsvärdet sätts ned med ett fast schabloniserat belopp som utgår från bilens miljöteknik, i stället för att utgå från nybilspriset för närmast jämförbara konventionella bil.</p>	<p>Prop. 2021/22:173</p>
<p>Förstärkning av miljökompensationen för godstransporter på järnväg i Sverige</p>	<p>Miljökompensationen för godstransporter på järnväg har förstärkts genom tillförsel av ytterligare 697 miljoner kronor under 2022.</p>	<p>Vårändringsbudget prop. 2021/22:99</p>
<p>Skattelättnad för cykelförmån</p>	<p>Den 1 januari 2022 infördes en skattelättnad för förmån av att använda cykel som tillhandahålls av arbetsgivaren för privat bruk.</p>	<p>Prop. 2021/22:34</p>
<p>Nationellt biljettsystem för kollektivtrafik</p>	<p>Budgetbeslutet för 2022 innebar att ytterligare medel tillfördes till införandet av ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige.</p>	<p>Vårändringsbudget Prop. 2021/22:99</p>

Sänkt skatt på bensin och diesel	Riksdagen beslutade i mars 2022 en sänkning av energiskatten på bensin och diesel från den 1 maj 2022 med 40 öre per liter så att priset vid pump sänktes med 50 öre per liter inklusive mervärdesskatt.	Prop. 2021/22:84
Skattenedsättningen för jord-, skogs- och vattenbruk	Skattenedsättningen under 1 juli 2022–30 juni 2023 ska utökas till 2 292 kronor per kubikmeter för koldioxidskatten och 2 111 kronor för energiskatten.	Prop. 2021/22:269
Begäran om undantag från EU:s energiskattedirektiv	Regeringen har begärt till Europeiska kommissionen om tillåtelse att underskrida direktivets minimiskattenivåer för drivmedel, för att kunna ta bort energiskatten på bensin och diesel.	Betänkande 2021/22:FiU47
Nationell plan för transportinfrastrukturen	Fastställt den nationell trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för den perioden.	I2022/01294
Regeringens plasthandlingsplan	Regeringen beslutade i februari 2022 Sveriges handlingsplan för plast - en del av den cirkulära ekonomin.	M2022/00351
Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas	Riksdagen har beslutat om en lagändring om att förbjuda prospektering och ny exploatering av kol, olja och naturgas fr.o.m. 1 juli 2022.	Prop. 2021/22:150