

# 2024

Klimatpolitiska rådets rapport



Årsrapport 2024  
Rapport nr 7  
ISBN: 978-91-540-6206-5  
Diarienummer: 2024-00005/K  
Klimatpolitiska rådet, Stockholm, 21 mars 2024

# 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 Sveriges utsläpp av växthusgaser och politiken för att nå klimatmålen har utvecklats under det senaste året, i relation till klimatmålen. Där finns också en uppdatering av hur EU:s klimatpolitik har utvecklats och vad det betyder för Sverige.

**Del II** innehåller rapportens fördjupningstema och behandlar i år regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Enligt klimatlagen ska regeringen året efter ordinarie riksdagsval presentera en plan för hur politiken under mandatperioden är tänkt att bidra till att nå de nationella och globala klimatmålen. Den handlingsplan som regeringen presenterade i december 2023 är den andra i ordningen efter att klimatlagen trädde i kraft 2018.

Denna rapport innehåller därmed Klimatpolitiska rådets bedömning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan som vi enligt instruktion ska överlämna till regeringen inom tre månader efter att planen har presenterats. Redan i Klimatpolitiska rådets rapport 2022 presenterade rådet ett antal rekommendationer om innehållet i den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Det följdes i 2023 års rapport upp av analys och rekommendationer som främst rörde framtagande, genomförande och uppföljning, baserat på erfarenheterna från Sveriges första klimatpolitiska handlingsplan.

Vi vill framföra ett stort tack till alla de organisationer, forskare, experter och praktiker som bidragit med underlag till rapporten. Bland annat deltog företrädare för mer än sjuttio organisationer i våra dialogmöten om handlingsplanen i januari 2024. De slutsatser och rekommendationer som presenteras här är Klimatpolitiska rådets egna.

**Stockholm, 21 mars 2024**

Åsa Persson, *ordförande*

Annika Nordlund

Björn Sandén, *vice ordförande*

Henrik Smith

Erik Kjellström

Patrik Söderholm

Elin Lerum Boasson

Victoria Wibeck

## Klimatpolitiska rådet och vårt 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 Klimatpolitiska rådet. Klimatlagen lagfäster att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå ifrån det långsiktiga klimatmålet och anger hur arbetet ska bedrivas.<sup>1</sup>

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 är Klimatpolitiska rådets uppdrag att ”utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat”.<sup>2</sup>

Inom ramen för det övergripande uppdraget ska rådet särskilt

- utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheter 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 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 har en roll, antingen som granskare av respektive regerings politik, eller som rådgivare åt regeringen. På initiativ av bland annat det svenska Klimatpolitiska rådet bildades 2021 ett nätverk för erfarenhetsutbyte och lärande mellan klimatpolitiska råd, the International Climate Councils Network (ICCN, [climatecouncilsnetwork.org](http://climatecouncilsnetwork.org)). ICCN har idag mer än tjugo medlemmar från alla världsdelar, har deltagit vid FN:s årliga klimatkonferenser, COP, och anordnar bland annat tematiska seminarier.

Inom den Europeiska Unionen bildades under 2022 ett vetenskapligt råd för klimatförändringar (the European Scientific Advisory Board on Climate Change) som en del av EU:s klimatlag. 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	13
<b>Del 1 – Klimatmål, utsläppsutveckling och politik</b>	<b>19</b>
Inledning till del I	20
<b>1 Klimatmål - globala, europeiska och nationella</b>	<b>21</b>
1.1 Globala klimatmål	21
1.2 EU:s klimatmål och Sveriges åtagande som medlemsstat	21
1.3 Sveriges nationellt beslutade klimatmål	22
1.4 Jämförelse mellan det nationella etappmålet och Sveriges EU-åtaganden till 2030	24
<b>2 Utsläppsutveckling – global, europeisk och nationell</b>	<b>26</b>
2.1 Utsläppsutvecklingen i världen och EU	26
2.2 Utsläppsutvecklingen i Sverige	28
2.3 De ackumulerade utsläppen är avgörande för klimatet	32
<b>3 EU:s klimatpolitik och Sveriges åtaganden</b>	<b>34</b>
3.1 EU:s gröna giv och 55 %-paketet	34
3.2 Skärpta krav på Sveriges åtaganden enligt 55 %-paketet	37
3.3 EU blickar framåt – förbereder nytt klimatmål för 2040	44
<b>4 Regeringens politik under 2023</b>	<b>45</b>
4.1 Inriktning och prioriteringar	45
4.2 Klimatrelevanta beslut	46
4.3 Effekter på klimatmålen av den beslutade politiken	53
4.4 Slutsatser	55
<b>5 Regeringens klimatredovisning 2023</b>	<b>57</b>
5.1 Transparent redovisning av utsläppsökning	57
5.2 Effektbedömningarna i klimatredovisningen	57
5.3 Regeringens tidigare respons på rådets rekommendationer	58
5.4 Slutsatser	58
<b>Del 2 – Bedömning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan</b>	<b>59</b>
Inledning till del II	60
<b>6 Klimatlagens krav och handlingsplanens innehåll</b>	<b>61</b>
6.1 Utvärdering av handlingsplanen utifrån klimatlagens krav	61
6.2 Politiska insatser i handlingsplanen	64
6.3 Uppföljning av handlingsplanen	67
<b>7 Måluppfyllelse i handlingsplanen</b>	<b>69</b>
7.1 Klimatmål och EU-åtaganden till 2030	70
7.2 Klimatmål till 2040	80
7.3 Klimatmål till 2045	81
7.4 Sveriges bidrag till global måluppfyllelse	88

8 Klimatomställningens nyckelområden i handlingsplanen	90
8.1 Effektivare energi- och resursanvändning	91
8.2 Fossilfri elektrifiering	95
8.3 Biomassa från skogs- och jordbruk	98
8.4 Upptag och lagring av koldioxid	99
9 Handlingsplanen utifrån aspekter av verkningfull politik	101
9.1 Målbild	102
9.2 Kapacitet	106
9.3 Kostnadseffektivitet	107
9.4 Acceptans	110
9.5 Samstämmighet	115
9.6 Aktörssamverkan	118
9.7 Långsiktighet	121
Ordlista	124
Bilaga 1 – Regeringens klimatrelevanta insatser under 2023	127
Bilaga 2 – Processen att ta fram den klimatpolitiska handlingsplanen	134
Referenser	140

# Sammanfattning

## Klimatläget – både oro och hopp

Tilltagande halter av växthusgaser i atmosfären har satt jordens klimatsystem ur balans med en stigande global medeltemperatur som följd. År 2023 var det varmaste som hittills uppmätts på jorden med en medeltemperatur på 1,4 grader över genomsnittet för förindustriell tid. De miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna av klimatförändringarna blir alltmer påtagliga.

Vissa framtida klimatförändringar är oundvikliga och potentiellt oåterkalleliga. De kan dock begränsas genom omfattande, snabba och bestående utsläppsminskningar. Men det är bråttom. De negativa konsekvenserna ökar för varje ytterligare tiondels grad av uppvärmning. Eftersom det till stor del är de ackumulerade koldioxidutsläppen som avgör det framtida klimatet måste utsläppen snabbt vända nedåt. FN:s klimatpanel IPCC bedömer att de globala utsläppen behöver minska med 43 procent till 2030 jämfört med 2019, och nå noll nettoutsläpp i mitten av detta århundrade om målen i Parisavtalet ska kunna nås.

Trots nya rekordnivåer för de globala utsläppen av växthusgaser gav 2023 också viss anledning att känna hopp. Det finns tecken på att de globala utsläppen av koldioxid kan komma att nå sin kulmen omkring år 2025. Det beror främst på att de globala investeringarna i förnybar energi, elnät och energieffektivisering under flera år i rad vida överstigit investeringarna i fossil energi. Under det svenska ordförandeskapet i EU, våren 2023, slutförhandlades dessutom de flesta delarna i det så kallade 55 %-paketet som sätter unionen på kurs mot att minska nettoutsläppen med mer än 55 procent till 2030 jämfört med 1990. Nu återstår genomförandet. Utvärderingar visar att i princip alla EU:s medlemsstater behöver skärpa sin politik för att EU-målet till 2030 ska kunna nås. Samtidigt har EU inlett diskussioner om att anta ett nytt mer ambitiöst klimatmål även för 2040, och detta kommer att utgöra grunden för EU:s nya åtagande under Parisavtalet.

## Regeringens politik under 2023 ökar Sveriges utsläpp



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens målbild om en ambitiös och effektiv klimatpolitik speglas inte i handling. Den beslutade politiken under 2023 ökar utsläppen och leder inte i riktning mot att Sveriges klimatmål och EU-åtaganden till 2030 uppnås.

Samtidigt som Sveriges regering i EU är med och fattar beslut om högre ambitioner och skarpare styrmedel innebär den nationella politik som regeringen hittills har beslutat att utsläppen av växthusgaser i Sverige kommer att öka betydligt under 2024. I budgetpropositionen för 2024 använde regeringen mer reformutrymme till beslut som motverkar möjligheterna att nå klimatmålen än sådana insatser som bidrar till att nå klimatmålen.

## Handlingsplanen lever inte upp till klimatlagen och brister i konkretion



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan lever inte upp till klimatlagens krav. Den bortser från de etappmål för 2030 som riksdagen har fastställt, samt saknar till stor del utsläppsprognoser och tidsangivelser för politikens genomförande.

Handlingsplanen spänner över flera politikområden men brister i konkretion. I enlighet med rådets tidigare rekommendationer välkomnar vi att handlingsplanen innehåller insatser för att påskynda fossilfri elektrifiering, men anser att planen inom det området har ett för smalt fokus på ökad elproduktion. Regeringen prioriterar och konkretiserar inte tillräckligt arbetet med energi- och resurseffektivisering, biomassa från skogs- och jordbruk samt upptag och lagring av koldioxid.

Den 21 december 2023 presenterade regeringen Sveriges andra klimatpolitiska handlingsplan. Den ska enligt klimatlagen lämnas till riksdagen året efter riksdagsval och bland annat innehålla en beskrivning av vilka ytterligare åtgärder eller beslut som behövs för att klimatmålen ska nås.

Handlingsplanen spänner över flera politikområden och innehåller många ambitioner om hur förutsättningar ska skapas för att nå hela vägen till noll nettoutsläpp 2045. Den beskriver också Sveriges roll i det europeiska och internationella klimatarbetet. Handlingsplanen brister dock i konkretion och ger få svar på hur regeringen under mandatperioden avser utveckla politiken för att minska utsläppen och nå klimatmålen.

Handlingsplanen lever inte upp till klimatlagens krav. Den saknar i stor utsträckning utsläppsprognoser för beslutad politik och tidsangivelser för planerade insatser samt bortser från de nationella etappmålen till 2030. I stället aviserar handlingsplanen att dessa mål ska utredas på nytt. En kommande utredning frångår emellertid inte regeringen ansvaret att presentera en plan för att nå de av riksdagen fastställda gällande klimatmålen. Vi menar att en utredning av 2030-målen inte kommer att göra någon betydande praktisk skillnad för politik och aktörer – den kommer i stället att bidra till en period av ökad osäkerhet.

Handlingsplanen har starkt fokus på fossilfri elektrifiering, framför allt på nya kärnkraftsreaktorer i Sverige, vilket beskrivs som den enskilt viktigaste insatsen för att nå nettonollutsläpp. De tre övriga nyckelområdena för klimatomställningen som Klimatpolitiska rådet tidigare identifierat – effektivare energi- och resursanvändning, biomassa från skogs- och jordbruk samt upptag och lagring av koldioxid – får mindre uppmärksamhet. Framför allt planerar regeringen få insatser för effektivare energianvändning samt en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi. Detsamma gäller för ökat upptag och lagring av koldioxid i skog och mark, trots att Sverige på det området har ett specifikt och ambitiöst EU-åtagande. Handlingsplanen presenterar mer konkret politik för teknisk avskiljning och lagring av koldioxid, både från fossila och biogena källor (CCS och bio-CCS).



## Handlingsplanen är otillräcklig för att nå klimatmål och åtaganden till 2030



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan är inte en plan för hur Sveriges etappmål eller EU-åtaganden till 2030 ska nås. Med beslutad politik väntas utsläppen öka under mandatperioden och ansvaret för att nå mål och åtaganden till 2030 skjuts till nästa mandatperiod.

I tidsperspektivet fram till år 2030 fokuserar handlingsplanen på Sveriges åtagande i EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR). Åtagandet innebär att Sverige ska minska utsläppen enligt en utsläppsbudget med 50 procent till 2030, jämfört med 2005. Men svaret på hur detta åtagande ska uppnås skjuts till en utredning, och i praktiken till nästa mandatperiod och nästa regering.

Enligt regeringens handlingsplan kommer utsläppen att ligga kvar på förhöjda nivåer under hela den nuvarande mandatperioden. Eftersom nödvändiga beslut skjuts på framtiden kommer utsläppen att behöva minska ännu snabbare under nästa mandatperiod (2027–2030) om Sveriges klimatmål och EU-åtaganden för 2030 ska kunna nås. Utöver att utsläppen ökar på kort sikt finns det en risk att senareläggandet av åtgärder påverkar acceptansen för klimatpolitiken, genom att till exempel drivmedelspriser behöver bli högre än vad som annars hade varit nödvändigt under nästa mandatperiod, eller att uteblivna utsläppsminskningar inom transportsektorn behöver kompenseras med åtgärder inom jord- och skogsbruket.

## Regeringen ger en missvisande bild av "hela vägen till nettonoll"



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Det är positivt att den klimatpolitiska handlingsplanen framhåller det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp senast 2045 och att gapet till målet har minskat under de senaste åren. Regeringen ger dock en missvisande bild av handlingsplanens förväntade bidrag till att målet uppnås. Påståendet att handlingsplanen leder "hela vägen till nettonoll" brister i saklighet.

Handlingsplanen ger mycket uppmärksamhet åt det långsiktiga klimatmålet om att nå noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045, och negativa utsläpp därefter. Vi välkomnar att samtliga riksdagspartier nu står bakom detta långsiktiga mål och att utsläppsgapet till 2045 har minskat under de senaste åren.

I budgetpropositionen för 2024 bedömde regeringen att det fanns ett utsläppsgap till år 2045 på omkring 20 miljoner ton växthusgaser, inklusive kompletterande åtgärder, med den dittills beslutade politiken. I den klimatpolitiska handlingsplanen anger regeringen att planen skapar förutsättningar för att nå hela vägen till nettonollutsläpp och presenterar ett utsläppsscenario där 2045-målet ser ut att nås. Enligt vår bedömning redogör dock handlingsplanen inte för hur detta scenario ska kunna förverkligas och hur det tidigare angivna utsläppsgapet ska kunna slutas.

## Acceptans och kostnadseffektivitet är både närvarande och frånvarande i handlingsplanen



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringen framhåller i den klimatpolitiska handlingsplanen att acceptans och kostnadseffektivitet är viktiga utgångspunkter för utformandet av klimatpolitiken. Men det saknas både analys och strategi för hur regeringen avser arbeta för att uppnå ökad acceptans och kostnadseffektivitet i klimatpolitiken.

Vi delar regeringens uppfattning att det måste finnas acceptans och engagemang för klimatomställningen för att politiken ska kunna genomföras. Behovet av acceptans får dock inte bli ett argument för att pausa omställningen. Undersökningar visar att en stor majoritet av medborgarna ser klimatförändringarna som ett allvarligt problem. Det framgår dock inte av handlingsplanen hur regeringen skall omsätta detta grundläggande stöd för klimatomställningen till acceptans för mer ambitiösa klimatpolitiska åtgärder och arbeta för att bygga engagemang nu för att underlätta omställningen framöver.

Handlingsplanen saknar konkreta bedömningar av den aviserade politikens kostnadseffektivitet vilket innebär att ”kostnadseffektivitet” främst används retoriskt och inte som analytiskt verktyg. Regeringen saknar i många fall tillräckliga underlag för att säga att den politik som planeras är mer kostnadseffektiv än någon annan politik.

Kostnadseffektivitet och acceptans är, var för sig, väsentliga perspektiv när klimatpolitiken utformas. Däremot är det inte givet att ökad kostnadseffektivitet leder till ökad acceptans, eller vice versa. Regeringen har exempelvis sänkt skatter på fossila drivmedel med hänvisning till svag acceptans, trots att exempelvis koldioxidskatten på bensin normalt betraktas som ett kostnadseffektivt styrmedel.

## En riskfylld väg för Sveriges klimatomställning



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Den klimatpolitiska handlingsplanen leder in på en onödigt riskfylld väg för Sveriges klimatomställning. På kort sikt uppstår riskerna av att utsläppen ökar och nödvändiga beslut skjuts på framtiden, på lång sikt genom att den anvisade vägen mot nettonoll riskerar att vara för smal och innehåller satsningar på för få områden.

Klimatpolitiska rådets sammantagna bedömning är att handlingsplanen inte bara brister i konkretion utan också leder in på en riskfylld väg för Sveriges klimatomställning. Omställningens centrala frågor hanteras dessutom till stor del i **bakvänd tidsordning**: De nödvändiga beslut som behöver fattas under denna mandatperiod skjuts upp och läggs i nya utredningar. Stora långsiktiga reformer som behöver utredas påbörjar regeringen direkt, bit för bit, med otillräckliga konsekvensbedömningar och riskanalyser av helheten.

Vissa risker består i att handlingsplanen gör Sverige mer **beroende av omvärldsfaktorer**. På kort sikt ökar Sveriges beroende av importerade fossila drivmedel. Ambitionen att få köpa utsläppsutrymme från andra EU-länder kan visa sig allt för optimistisk och dyr, och kan dessutom innebära att nödvändiga investeringar i klimatomställningen i Sverige kan fördröjas eller utebli helt. Den ensidiga betoningen på nya kärnreaktorer riskerar att skymma behovet av annan ny fossilfri elproduktion på kort sikt, samt behovet av åtgärder för att främja energilagring, elnät och flexibel elanvändning.

**Ryckigheten i politiken och bristen på en tydlig plan** riskerar i sig att öka de samhällsekonomiska kostnaderna och således minska kostnadseffektiviteten. Likaså kan detta minska acceptansen för omställningen, både i näringslivet och i befolkningen i stort. Sverige riskerar att tappa i attraktionskraft med minskade investeringar i framtidens fossilfria näringsliv. Nya utredningar av både 2030-målen och hur de ska uppnås skapar en period av osäkerhet hos befolkning, näringsliv, kommuner och myndigheter vilket ökar risken för att varken nationella mål eller EU-åtaganden nås. Få aktörer bjöds in till deltagande i framtagandet av handlingsplanen, vilket riskerar att ytterligare minska engagemanget och öka osäkerheten kring den politiska riktningen.

Bristerna i regeringens handlingsplan riskerar också att **försvaga Sveriges position att kunna påverka andra länder**, inte minst länder med väsentligt högre utsläpp. Om Sverige inte uppnår sina åtaganden gentemot EU och andra medlemsstater agerar på liknande sätt försvagas EU:s nuvarande ledarroll i det globala klimatarbetet.

## Rekommendationer till regeringen för mandatperioden

Vi anser att regeringen nu behöver agera för att minska ovan nämnda risker samt bättre ta tillvara klimatomställningens möjligheter och det engagemang som finns hos många olika samhällsaktörer. Vi ger följande rekommendationer för den innevarande mandatperioden för att sätta Sverige på en kurs mot att nå klimatmålen både på kort och lång sikt.

### För att minska utsläppen i närtid och nå klimatmålen till 2030

Regeringen behöver skyndsamt besluta om och genomföra politik för att minska utsläppen i närtid så att Sveriges klimatmål och EU-åtaganden till 2030 kan nås.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATIONER

- Besluta om ett åtgärds paket för att minska transportsektorns och arbetsmaskinernas utsläpp under innevarande mandatperiod som innefattar såväl elektrifiering av fordonsflottan som ökad inblandning av fossilfria drivmedel och åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle.
- Ta fram en samlad plan för att öka upptaget av koldioxid i skog och mark, samt skapa en säkerhetsmarginal mot Sveriges EU-åtagande i markanvändningssektorn (LULUCF) genom ytterligare utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR).
- Kombinera skärpta klimatstyrmedel med riktad fördelningspolitik för att fördela omställningens vinster och kostnader på ett balanserat sätt.
- Redogör för hur Sveriges EU-åtaganden inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR) och markanvändningssektorn (LULUCF) ska nås i den nationella energi- och klimatplan som ska lämnas in till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2024.

För att bredda vägen framåt och nå klimatmålen på längre sikt

Sveriges långsiktiga klimatmål om att nå noll nettoutsläpp av växthusgaser innebär att utsläppen behöver minska i alla sektorer. Samtidigt behöver åtgärder vidtas för att åstadkomma negativa utsläpp. För att bredda vägen framåt och inkludera hela samhället behöver regeringen genomföra en rad insatser nu.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATIONER

- Ta fram en tydlig svensk position för ett vetenskapligt grundat och ambitiöst klimatmål för EU 2040 i god tid innan den nya Europeiska kommissionen tillträder.
- Bidra till att EU:s två utsläppshandelssystem utvecklas så att aktörer som går före i klimatomställningen gynnas samt att klimatneutralitet nås i hela EU.
- Inkludera klimatperspektivet i den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket inklusive de statsfinansiella effekterna av olika vägval i klimatomställningen.
- Bygg en mer robust politik genom att koppla samman investeringar i stärkt totalförsvaret och ökad självförsörjning med klimatomställning och klimatanpassning.
- Gör energi- och resurseffektivisering till en bärande del av Sveriges politik för klimatomställningen och tydliggör hur Sverige ska bidra till att nå EU:s mål om energieffektivisering.
- Utveckla en strategi tillsammans med berörda aktörer för jordbrukets klimatpåverkan som innefattar alla växthusgaser och tar sikte mot ett framtida klimatneutralt jordbruk. Dra lärdomar från länder och regioner som redan har tagit steg i detta arbete.
- Utveckla en bredare och mindre sårbar elektrifieringsstrategi, som bland annat löser frågan om ersättning till kommuner vid vindkraftsetableringar och skapar goda förutsättningar för investeringar i havsbaserad vindkraft, solel, elnät, energilagring och flexibel och effektiv energianvändning.
- Bredda samverkan vid utformningen och genomförandet av klimatpolitiken för att bidra till acceptans och engagemang. Inkludera, vid sidan om näringslivet, även kommuner, regioner och civilsamhällets organisationer.

# Summary

## The state of the climate – cause for concern and hope

Increasing levels of greenhouse gases in the atmosphere have thrown the Earth’s climate system out of balance, driving a rise in average global temperatures. The year 2023 was the warmest ever recorded on Earth, with an average temperature of 1.4 degrees above the pre-industrial average. The environmental, social and economic consequences of climate change are becoming increasingly apparent.

Some future changes to the climate are inevitable and potentially irreversible. However, they can be mitigated by substantial, rapid and sustained reductions in emissions. But time is of the essence. For every additional tenth of a degree of warming, the negative impacts increase. Since it is mostly accumulated carbon dioxide emissions that determine our future climate, emissions must be quickly reduced. The UN’s Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) estimates that global emissions need to be reduced by 43 percent by 2030 compared to 2019, and reach net-zero emissions by the middle of this century if the goals of the Paris Agreement are to be achieved.

Despite new record levels of global greenhouse gas emissions, 2023 also provided some cause for hope. There are indications that global emissions of carbon dioxide may peak around 2025. This is mainly because global investments in renewable energy, electricity grids and energy efficiency have far exceeded investments in fossil-based energy for several consecutive years. Moreover, during the Swedish Presidency of the EU in the spring of 2023, most elements of the Fit for 55 package were also finalised, putting the Union on course to reduce net emissions by more than 55 percent by 2030 compared to 1990. What remains now is implementation. Evaluations show that virtually all EU member states need to tighten their policies in order to achieve the EU target for 2030. At the same time, the EU has started discussions on adopting a new, more ambitious climate target for 2040, which will form the basis for the EU’s new commitment under the Paris Agreement.

## Government policy in 2023 will increase Sweden’s emissions



### THE CLIMATE POLICY COUNCIL’S ASSESSMENT

The Government’s stated goal of ambitious and effective climate policy is not reflected in action. Policy adopted in 2023 will increase emissions and does not lead towards the fulfilment of Sweden’s climate goals and EU commitments by 2030.

At the same time as the Swedish government in the EU is involved in making decisions on higher ambitions and stricter policy instruments, the national policy that the Government has decided on thus far means that greenhouse gas emissions in Sweden will increase significantly in 2024. In the budget bill for 2024, the Government used more financial reform space on decisions that counteract the possibilities of achieving the climate targets than on initiatives that help to achieve the climate targets.

## The action plan does not live up to the Climate Act and lacks specificity



### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S ASSESSMENT

The Government's climate policy action plan does not live up to the requirements of the Climate Act. It disregards the interim targets for 2030 set by Parliament, and largely lacks emission forecasts and timelines for policy implementation.

The action plan spans several policy areas but lacks specificity. In accordance with the Council's previous recommendations, we welcome the fact that the action plan includes measures to accelerate fossil-free electrification, but consider the plan to have too narrow a focus in this area on increased electricity production. The Government does not sufficiently prioritise and specify the work on energy and resource efficiency, biomass from forestry and agriculture, and carbon capture and storage.

On 21 December 2023, the Government presented Sweden's second climate policy action plan. According to the Climate Act, it must be submitted to Parliament the year following parliamentary elections and include a description of what additional measures or decisions are needed to achieve the climate targets.

The action plan spans several policy areas and contains many ambitions for setting the course for reaching all the way to net-zero emissions by 2045. It also describes Sweden's role in European and international climate efforts. However, the action plan lacks specificity and provides few answers as to how the Government intends to develop policies to reduce emissions and achieve the climate targets during its term of office.

The action plan does not meet the requirements of the Climate Act. To a large extent, it lacks emission forecasts for adopted policies and timeframes for planned actions, and disregards the national interim targets for 2030. Instead, the action plan announces that these objectives will be reviewed. However, a future inquiry does not relieve the Government of its responsibility to present a plan for achieving the current climate targets set by Parliament. We believe that a review of the 2030 targets will not make a significant practical difference for policymakers and stakeholders – instead, it will fuel a period of heightened uncertainty.

The action plan heavily focuses on fossil-free electrification, particularly on new nuclear power reactors in Sweden, which is described as the single most important effort for achieving net-zero emissions. The three other key areas for the climate transition previously identified by the Climate Policy Council – a more efficient use of energy and resources, biomass from forestry and agriculture, and carbon capture and storage – receive less attention. In particular, the Government plans few initiatives for more efficient energy use and a more circular, resource-efficient economy. The same is true for increased carbon dioxide uptake in forests and land, despite the fact that Sweden has a specific ambitious EU commitment in this area. The action plan presents more specific policies for carbon capture and storage technology, both from fossil-based and biogenic sources (CCS and bio-CCS).

## The action plan is insufficient for achieving climate targets and commitments by 2030



### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S ASSESSMENT

The Government's climate policy action plan is not a plan for how Sweden's interim targets or EU commitments are to be achieved by 2030. With the policy adopted, emissions are expected to increase during this term of office, and the responsibility for achieving targets and commitments by 2030 will be postponed until the next term of office.

In the time perspective leading up to 2030, the action plan focuses on Sweden's commitment in the EU's effort sharing regulation (ESR). Under this commitment, Sweden is to reduce emissions in line with an emissions budget by 50 percent by 2030 compared with 2005. But the answer to how this commitment is to be achieved is being deferred to an inquiry, and in practice to the next term of office and the next government.

According to the Government's action plan, emissions will remain at elevated levels throughout the current term of office. Since necessary decisions are postponed, emissions will have to decrease even faster during the next term of office (2027–2030) if Sweden's climate targets and EU commitments for 2030 are to be achieved. In addition to increasing emissions in the short term, there is a risk that postponing the measures will affect the acceptance for climate policy, for example, through higher fuel prices than would otherwise be necessary during the next term of office, or through compensation of the lack of emission reductions in the transport sector with agriculture and forestry measures.

## The Government gives a misleading picture of "all the way to net zero"



### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S ASSESSMENT

It is positive that the climate policy action plan emphasises the long-term goal of net-zero emissions by 2045, and that the gap to that target has narrowed in recent years. However, the Government gives a misleading picture of the action plan's expected contribution to achieving this goal. The claim that the action plan leads "all the way to net zero" is unfounded.

The action plan gives a lot of attention to the long-term climate goal of reaching net-zero greenhouse gas emissions by 2045 at the latest, and negative emissions thereafter. We welcome the fact that all parliamentary parties now support this long-term goal, and that the emissions gap to 2045 has narrowed in recent years.

In its budget bill for 2024, the Government estimated that there was an emissions gap by 2045 of around 20 million tonnes of greenhouse gases, including supplementary measures, with the policy adopted so far. In its climate policy action plan, the Government states that the plan creates conditions for achieving net-zero emissions and presents an emissions scenario in which the 2045



target appears to be achieved. However, in our assessment, the action plan does not outline how this scenario can be realised and how the previously stated emissions gap can be closed.

## Acceptance and cost-effectiveness are both present and absent from the action plan



### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S ASSESSMENT

In its climate policy action plan, the Government emphasises that acceptance and cost-effectiveness are essential points of departure for formulating climate policy. But there is a lack of both analysis and strategy for how the Government intends to work to achieve greater acceptance and cost-effectiveness in its climate policy.

We share the Government's view that there must be acceptance for and engagement in the climate transition in order to implement policy. However, the need for acceptance must not become an argument for pausing the transition. On the contrary, the Government needs to pursue building acceptance and engagement now to facilitate the transition going forward.

The action plan lacks specific assessments of the cost-effectiveness of the announced policy, which means that "cost-effectiveness" is mainly used rhetorically and not as an analytical tool. In many cases, the Government lacks sufficient evidence to claim that the planned policy is more cost-effective than any other policy.

Cost-effectiveness and acceptability are both essential perspectives in the formulation of climate policy. On the other hand, it is not a given that increased cost-effectiveness leads to increased acceptance, or vice versa. For example, the Government has lowered taxes on fossil fuels with reference to weak acceptance, even though the carbon tax on petrol is normally regarded as a cost-effective policy instrument.

## A risky path for Sweden's climate transition



### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S ASSESSMENT

The climate policy action plan paves the way to an unnecessarily risky path for Sweden's climate transition. In the short term, risks arise from increasing emissions and postponing necessary decisions, and in the long term the path to net zero risks being too narrow and including investment in too few areas.

In the Climate Policy Council's overall assessment, the action plan not only lacks specificity but paves the way for a risky path for Sweden's climate transition. In addition, the central transition issues are largely dealt with in *reverse chronological order*. The necessary decisions that must be taken during this term of office are being put off for new future inquiries. Major long-term reforms that require investigation will begin immediately in a piecemeal way, with inadequate impact assessments and holistic risk analyses.



One risk is that the action plan will make Sweden more *dependent on external factors*. In the short term, Sweden's dependence on imported fossil fuels will increase. The aim to buy emission allowances from other EU countries might prove to be too optimistic and expensive, and could also mean that necessary climate transition investments in Sweden might be delayed or not implemented at all. The one-sided emphasis on new nuclear reactors risks obscuring the need for other new fossil-free electricity production in the short term, as well as the need for measures to promote energy storage, electricity grids and flexible electricity use.

The *erratic nature of the policy* and lack of a clear plan in itself risks increasing the socio-economic costs and thus reducing cost-effectiveness. Likewise, this might reduce acceptance for the transition, from both the business community and the population at large. Sweden risks losing its attractiveness, with reduced investment in the green business sector of the future. New investigations of both the 2030 targets and how they are to be achieved create a period of uncertainty among the population, businesses, municipalities and authorities, which increases the risk that neither national nor EU targets will be achieved. Few stakeholders were invited to participate in developing the action plan, which risks further weakening engagement and increasing uncertainty about the political direction.

The shortcomings in the Government's action plan also risk weakening Sweden's position to influence other countries, especially those with significantly higher emissions. If Sweden does not fulfil its commitments to the EU and if other member states act in a similar way, the EU's current leadership role in global climate action will be weakened.

## Recommendations to the Government during its term of office

We believe that the Government needs to act now to reduce the above-mentioned risks and better leverage the opportunities of the climate transition and the commitment of many different stakeholders in society. We make the following recommendations for the current term of office to set Sweden on a course towards achieving the climate targets, in both the short and the long term.

### To reduce emissions in the near future and achieve the 2030 climate targets

The Government urgently needs to decide on and implement policies for reducing emissions in the near future so that Sweden's climate targets and EU commitments by 2030 can be achieved.



#### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S RECOMMENDATIONS

- Decide on a package of measures to reduce emissions from the transport sector and non-road mobile machinery during the current term of office, including electrification of the vehicle fleet as well as increased blending of non-fossil fuels and measures for a more transport-efficient society.
- Develop a comprehensive plan to increase the uptake of carbon dioxide in forests and land, and create a safety margin for Sweden's EU commitment in the land-use sector (LULUCF) through further emission reductions within the effort sharing regulation (ESR).
- Combine tighter climate policy instruments with targeted redistribution policies to distribute the benefits and costs of the transition in a balanced way.
- Explain how Sweden's EU commitments under the ESR and LULUCF will be achieved in the national energy and climate plan to be submitted to the European Commission by 30 June 2024.

## To broaden the path forward and achieve the climate goals in the longer term

Sweden's long-term climate goal of reaching net-zero emissions of greenhouse gases means that emissions need to be reduced in all sectors. In parallel, measures must be taken to achieve negative emissions. To broaden the path forward and include all of society, the government needs to implement a number of measures now.

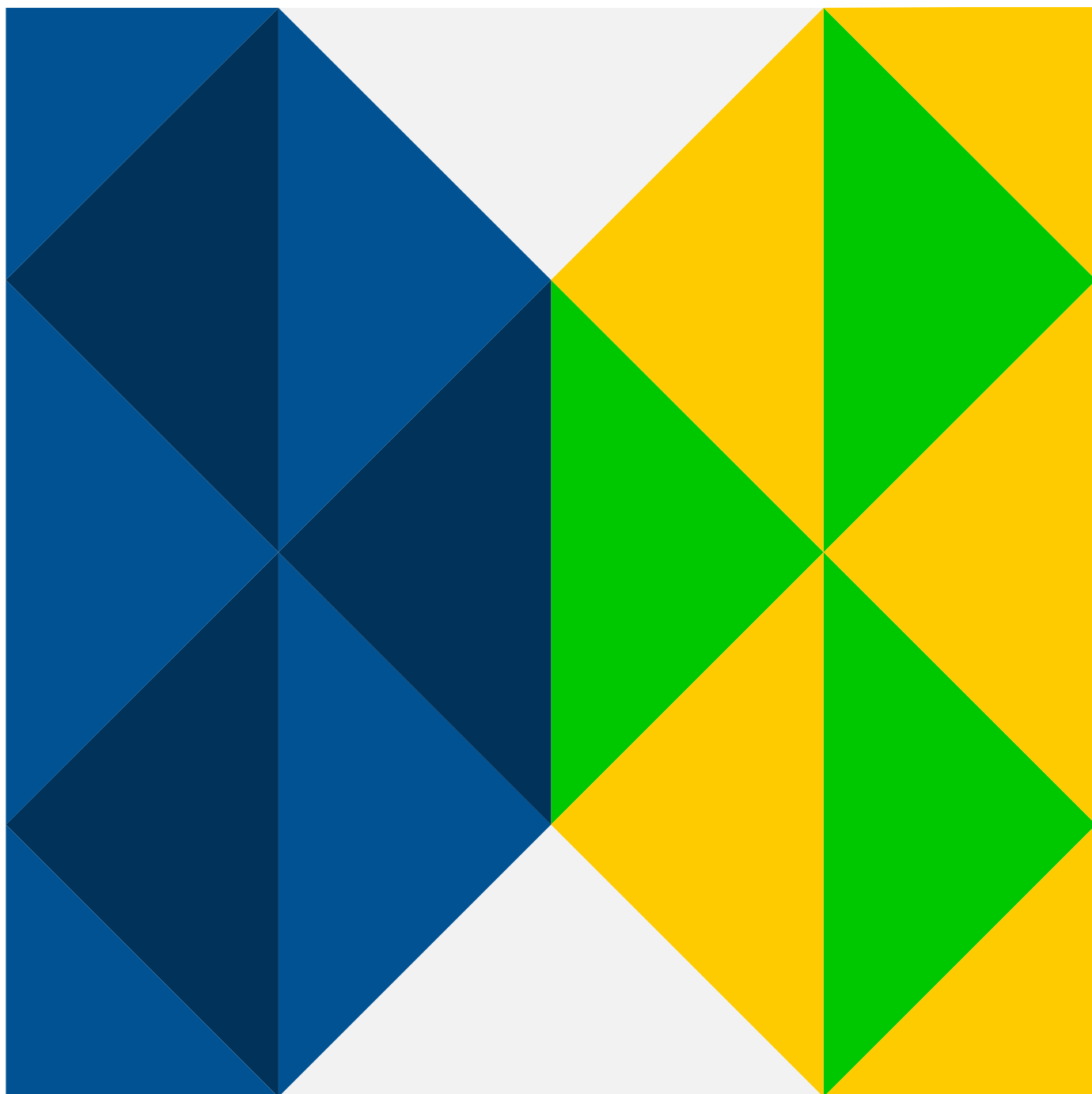


### THE CLIMATE POLICY COUNCIL'S RECOMMENDATIONS

- Develop a clear Swedish position for an ambitious, science-based climate target for the EU by 2040 in good time before the new European Commission takes office.
- Contribute to the development of the two EU Emissions Trading Systems (ETS) in order to benefit those at the forefront of the climate transition and to achieve climate neutrality across the EU.
- Include the climate perspective in the ongoing review of the fiscal policy framework, including the fiscal effects of various pathways in the climate transition.
- Build a more robust policy by linking investments in bolstered total defence and increased self-sufficiency with climate change adaptation and transformation.
- Make energy and resource efficiency a fundamental component of Sweden's policy for the climate transition, and clarify how Sweden will contribute to achieving the EU's energy efficiency goals.
- Develop a strategy together with stakeholders for addressing the climate impact of agriculture including all greenhouse gases, and aim towards climate-neutral agriculture for the future. Draw lessons from countries and regions that have already taken steps in these efforts.
- Develop a broader and less vulnerable electrification strategy which helps to solve the issue of compensation to municipalities for wind power installations and lays a solid foundation for investments in offshore wind power, solar power, electricity grids, energy storage, and flexible, efficient energy use.
- Broaden collaboration in the design and implementation of climate policy to boost acceptance and engagement. In addition to the business community, include municipalities, regions and civil society organisations.

# Del I

Klimatmål, utsläppsutveckling  
och politik



## Inledning till del I

Att minska utsläppen av växthusgaser till noll nettoutsläpp och därefter skapa negativa utsläpp kräver en genomgripande förändring av samhället. Ordet klimatomställning används ofta för att beskriva detta: en övergång från ett fossilbaserat till ett fossilfritt samhälle utan några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

Politiken, på så väl lokal, nationell och internationell nivå, har en central roll för att möjliggöra klimatomställningen. Det är politikens uppgift att skapa förutsättningar och incitament för att medborgare, företag och andra organisationer ska kunna bidra till den nödvändiga förändringen.

Del I av denna rapport beskriver och utvärderar hur regeringens samlade politik har utvecklats under det senaste året vad gäller möjligheterna att nå klimatmålen. Till att börja med beskriver **kapitel 1** Sveriges och EU:s klimatmål samt de globala målen enligt Parisavtalet. Vidare sammanfattar **kapitel 2** den senaste utsläppsutvecklingen.

Eftersom EU får allt större betydelse för Sveriges klimatpolitik följer i **kapitel 3** en översikt över EU:s pågående reformagenda och hur den påverkar Sveriges nationella klimatpolitik. Under det svenska ordförandeskapet i EU 2023 slutförhandlades de flesta delarna i det lagstiftningspaket som kallas 55 %-paketet som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser inom EU med 55 procent till år 2030 jämfört med 1990.

Huvudkapitlet i rapportens första del, **kapitel 4**, beskriver hur den svenska regeringens politik har utvecklats under året och **kapitel 5** kommenterar kortfattat hur detta rapporterades i regeringens klimatredovisning till riksdagen.

Givet behovet av kraftiga utsläppsminskningar ställs mycket höga krav på den klimatpolitiska handlingsplan för mandatperioden som regeringen presenterade i december 2023. Den behöver innehålla konkret politik för att återställa styrfarten i svensk klimatpolitik. Vår bedömning av om handlingsplanen lever upp till dessa krav följer i rapportens del II.

# 1 Klimatmål - globala, europeiska och nationella

I det här kapitlet presenteras de svenska klimatmålen i relation till det internationella sammanhang som omger den svenska klimatpolitiken. Från målen i det globala Parisavtalet, via EU:s gemensamma åtagande för att följa den globala överenskommelsen och ner till Sveriges nationella klimatmål. I nästa kapitel beskrivs sedan hur utsläppen av växthusgaser har utvecklats i förhållande till dessa mål.

## 1.1 Globala klimatmål

Parisavtalet är ett globalt klimatavtal som slöts under FN:s klimatkonferens 2015 i Paris. Avtalet syftar till att begränsa den globala temperaturökningen, öka förmågan att anpassa oss till klimatförändringarnas effekter samt hantera skador och förluster som uppstår till följd av dessa. Det övergripande målet i Parisavtalet är att hålla den globala uppvärmningen långt under 2 grader och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader för att undvika de mest drastiska negativa konsekvenserna av ett förändrat klimat. För att kunna nå det långsiktiga temperaturmålet ska alla länder sträva efter att nå kulmen för de globala utsläppen så snart som möjligt och skapa en balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser under andra hälften av seklet.

Det finns ingen konsensus kring hur temperaturmålen på global nivå bör översättas till nationella eller regionala mål för att minska utsläppen. Det är upp till varje land att själv bestämma sin ambitionsnivå, men avtalet anger att ländernas klimatåtaganden ska omfatta högsta möjliga ambition utifrån ländernas kapacitet. I Parisavtalet står det även att utvecklade länder ska ta ledning i klimatarbetet genom att anta ambitiösa utsläppsmål för att lämna utsläppsutrymme till utvecklingsländer.

Alla länder som står bakom Parisavtalet ska vart femte år lämna in en nationellt beslutad klimatplan, en så kallad NDC, Nationally Determined Contribution. EU och dess medlemsstater, inklusive Sverige, lämnar in en gemensam klimatplan. Alla nationella klimatplaner ska bland annat omfatta mål om utsläppsminskningar. Enligt Parisavtalet ska målen successivt skärpas när nya klimatplaner läggs fram enligt en femårig cykel. Avtalet medger inte att länderna får sänka ambitionen.

Varje år publicerar sekretariatet för FN:s klimatkonvention en rapport som ger en överblick över i vilken mån ländernas klimatplaner är tillräckliga för att nå målen i Parisavtalet. Hittills har ländernas klimatplaner inte levererat de utsläppsminskningar som krävs för att nå Parisavtalet, men enligt avtalet ska parterna uppdatera sina klimatplaner för att visa framsteg över tid. Den senaste uppdateringen visar på att ambitionerna i ländernas nationella bidrag har ökat och gapen mot målen har minskat något för varje år.

## 1.2 EU:s klimatmål och Sveriges åtagande som medlemsstat

År 2021 antog EU ett klimatpolitiskt ramverk som ska ingå i EU:s beslutade klimatplan. I ramverket ingår en klimatlag, ett klimatmål och ett vetenskapligt rådgivande organ för klimatförändringar. Klimatlagen slår fast att EU ska skapa balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser (noll nettoutsläpp) senast år 2050, och därefter sträva efter att uppnå negativa utsläpp. EU:s klimatmål ska nås inom unionens gränser. I EU:s klimatlag finns också ett etappmål

som säger att nettoutsläppen ska ha minskat med minst 55 procent till år 2030, jämfört med år 1990. Både utsläppsminskningar och nettoupptag (till exempel inbindning av koldioxid i skog) ingår i klimatmålet, men för att säkerställa att ländernas fokus fortsatt ligger på att minska utsläppen är nettoupptagens bidrag till att uppfylla målet begränsat.

Utsläppsminskningarna som EU ska åstadkomma till 2030 har genom EU-lagstiftning fördelats mellan olika sektorer och aktörer. En stor del av utsläppsminskningarna ska ske inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) som reglerar utsläpp från bland annat industrier och elproducenter. Kraven på att minska utsläppen riktar sig alltså till stor del mot företag. Därutöver har EU:s medlemsländer skärpta åtaganden att minska sina utsläpp inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR), som reglerar utsläpp från bland annat transporter och uppvärmning av byggnader och jordbruk. Medlemsländerna ska också öka sina nettoupptag inom markanvändningssektorn (LULUCF). Åtaganden enligt ESR och LULUCF fördelas genom olika principer, bland annat medlemsstaternas ekonomier och storleken på ländernas markanvändningssektor.

Sverige har, tillsammans med Finland, Danmark, Luxemburg och Tyskland, fått det i procenttal mest ambitiösa åtagandet att till 2030 minska utsläppen inom ESR med 50 procent, jämfört med 2005. Sverige har också fått ett beting att öka nettoupptagen i marksektorn med 4 miljoner ton till 2030, jämfört med referensperioden 2016–2018. En jämförelse mellan Sveriges åtaganden inom EU och Sveriges nationella klimatmål beskrivs i avsnitt 1.4. Regelverken för Sveriges åtaganden inom EU och andra regelverk för att nå EU:s klimatmål till 2030 beskrivs mer i detalj i avsnitt 3.3.

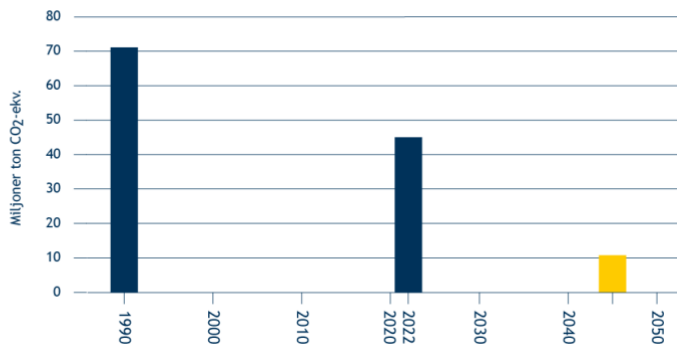
Precis som för alla parter i Parisavtalet är tanken att ambitionstakten ska öka över tid. Enligt EU:s vetenskapliga råd för klimatförändringar (ESABCC) är utsläppen som EU:s klimatmål medger större än vad EU:s rättvisa andel borde vara, utifrån ett flertal fördelningsprinciper.<sup>3</sup> EU-målen kan därför behöva skärpas eller kompletteras med ambitiösa etappmål. EU-målen kan även kompletteras med investeringar för utsläppsminskningar i andra länder utanför EU.

### 1.3 Sveriges nationellt beslutade klimatmål

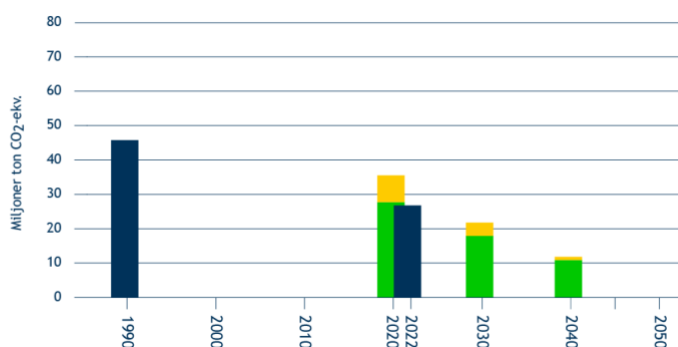
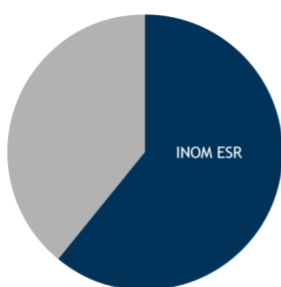
Det långsiktiga målet i det svenska klimatpolitiska ramverket är att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Negativa utsläpp innebär att upptagandet av växthusgaser, i naturen eller med tekniska åtgärder, överstiger de samlade utsläppen. Det långsiktiga klimatmålet är formulerat så att utsläppen inom Sveriges gränser år 2045 ska vara minst 85 procent lägre jämfört med 1990 (se figur 1 nedan). De utsläpp som eventuellt återstår ska kompenseras med så kallade kompletterande åtgärder (se beskrivning nedan).

Klimatmålen gäller för de territoriella utsläppen, det vill säga de utsläpp som uppstår inom Sveriges gränser. Förutom det övergripande 2045-målet finns tre svenska etappmål för de utsläpp som omfattas av den ovan nämnda ansvarsfördelningen inom ESR. Dessa etappmål ska ha uppnåtts till 2020, 2030 och 2040. Det finns ytterligare ett nationellt beslutat etappmål till 2030 för utsläppen från inrikes transporter, där inrikes flyg inte räknas in eftersom det 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. Målen i det svenska klimatpolitiska ramverket sammanfattas i figur 1 nedan.

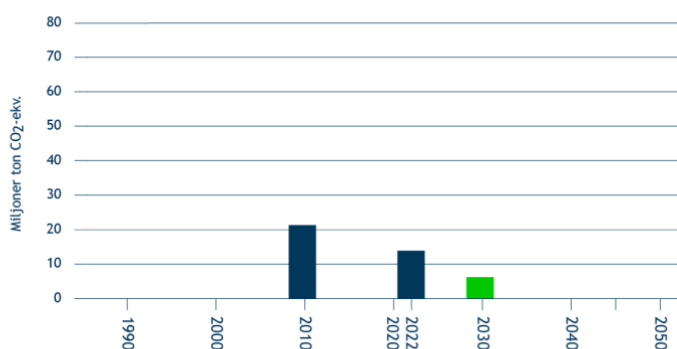
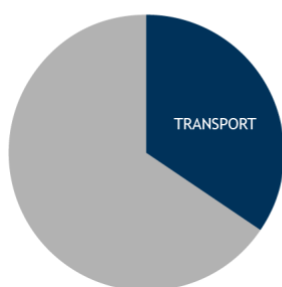


**Sverige ska nå noll nettoutsläpp till 2045.** Det innebär att växthusgasutsläppen ska vara minst 85 procent lägre år 2045 jämfört med 1990. Resterande utsläpp kan kompenseras med kompletterande åtgärder. Efter 2045 ska negativa utsläpp uppnås.



#### Etappmål för utsläpp som omfattas av Sveriges åtagande på EU-nivå enligt ansvarsfördelningsförordningen (ESR)

- 2020 skulle utsläppen vara 40 procent lägre än 1990. Högst 13 % fick ske genom klimatinvesteringar i andra länder. Detta etappmål har uppfyllts.
- 2030 ska utsläppen vara minst 63 procent lägre än 1990 varav högst 8 % av utsläppsminskningen kan ske genom kompletterande åtgärder.
- 2040 ska utsläppen vara minst 75 procent lägre än 1990 varav högst 2 % av utsläppsminskningen kan 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 1.** Målen i det svenska klimatpolitiska ramverket. Utsläppsutvecklingen från 1990 till 2022.

Källa: Naturvårdsverket <sup>4</sup>

Sverige kan nå klimatmålen delvis (förutom etappmålet för inrikes transporter) genom att tillgodoräkna så kallade kompletterande åtgärder i enlighet med internationellt beslutade regler. Det ger en form av flexibilitet i hur målen kan nås. De kompletterande åtgärder som var kända när klimatmålen beslutades år 2017 var:

- ökat nettoupptag i skog och mark
- avskiljning, transport och lagring av koldioxid med biogent ursprung
- verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder.

I förarbetena till det klimatpolitiska ramverket framgår det att även andra kompletterande åtgärder kan vara aktuella på sikt.<sup>5, 6</sup> I vägvalsutredningen beskrivs att infångning av växthusgaser i atmosfären genom tekniska åtgärder är ett uppenbart sådant exempel.<sup>7</sup>

Att Sverige ska uppnå negativa nettoutsläpp efter 2045 innebär att de kompletterande åtgärderna då måste vara större än Sveriges totala utsläpp av växthusgaser.

## 1.4 Jämförelse mellan det nationella etappmålet och Sveriges EU-åtaganden till 2030

De svenska nationella etappmålen för 2030 och 2040 för utsläppen utanför EU:s utsläppshandelssystem (se avsnitt 1.3) täcker samma utsläpp som Sveriges åtagande på EU-nivå enligt ansvarsfördelningsförordningen (ESR). Sveriges nationella mål och åtaganden inom EU skiljer sig dock åt konstruktionsmässigt.

En grundläggande skillnad mellan Sveriges klimatpolitiska ramverk och EU-regleringen är hur strikt vägen till att nå målen för respektive år regleras. Sveriges nationella etappmål är så kallade punktmål, det vill säga att målen gäller specifikt för åren 2030 och 2040, även om det finns så kallade indikativa banor<sup>a</sup> för att vägleda politiken mot målåren (avsnitt 2.3). EU har ett annat system där det finns fastlagda minskningsnivåer av utsläpp för varje enskilt år, vilket i praktiken blir en utsläppsbudget. Denna utsläppsbudget är än så länge reglerad fram till och med 2030.

Det svenska och europeiska regelverket skiljer sig också åt i hur målet får nås genom så kallade flexibla mekanismer, exempelvis genom att låna utsläppsutrymme mellan åren eller köpa utsläppsutrymme från andra EU-länder (se avsnitt 3.2 för en beskrivning av dessa i detalj). I det svenska systemet finns i stället möjlighet att nyttja kompletterande åtgärder upp till en viss nivå (se avsnitt 1.3).

På grund av de här skillnaderna är det svårt att direkt jämföra Sveriges nationella klimatmål med Sveriges åtaganden i EU. En jämförelse kräver vissa antaganden, så här till exempel:

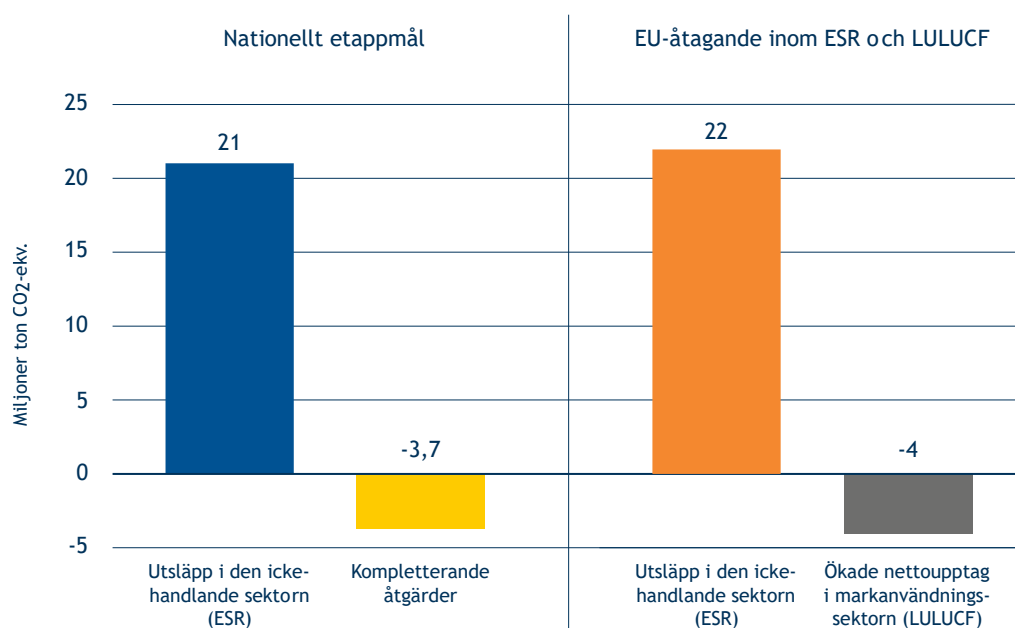
Om Sverige följer den utsläppsminskingsbana som ges av ESR-förordningen och inte använder flexibilitetsmekanismerna i ESR-förordningen, så får de nationella utsläppen inom ESR uppgå till cirka 22 miljoner ton växthusgaser 2030. Om Sverige dessutom når sitt åtagande inom LULUCF kommer nettoupptagen i Sverige behöva vara 4 miljoner ton högre 2030 jämfört med referensperioden 2016–2018.

---

<sup>a</sup> Indikativa målbanor är ett stöd för uppföljningen av utvecklingen av utsläppen från den icke-handlande sektorn. Målbanan minskar över tid, och det är med andra ord så man vill att utsläppen inom den icke-handlande sektorn ska utvecklas, men de indikativa målbanorna är inte bindande på samma sätt som målåren. De ska vara vägledande och i propositionen till det klimatpolitiska ramverket (2016/17:146) står det att "Om utsläppen överskrider den indikativa målbanan, föranleder det en analys och kan innebära behov av förslag till ytterligare skärpning av klimatpolitiken".



Det kan jämföras med Sveriges nationella etappmål där utsläppen behöver minska till cirka 21 miljoner ton, om Sverige samtidigt kan åstadkomma 3,7 miljoner ton kompletterande åtgärder. Denna jämförelse skildras i figur 2.



**Figur 2.** Sammanfattande jämförelse mellan Sveriges nationella klimatmål och Sveriges åtaganden inom EU till 2030.

Med kompletterande åtgärder avses bland annat ökat nettoupptag i skog och mark (LULUCF), avskiljning, transport och lagring av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS) och verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder (artikel 6). För Sveriges EU-åtagande inom ESR och LULUCF antas här att Sverige följer utsläppsbanan som tilldelas Sverige fram till 2030 och når sitt åtagande med nationella utsläppsminskningar utan överföring av utsläppsutrymme från andra EU-länder.

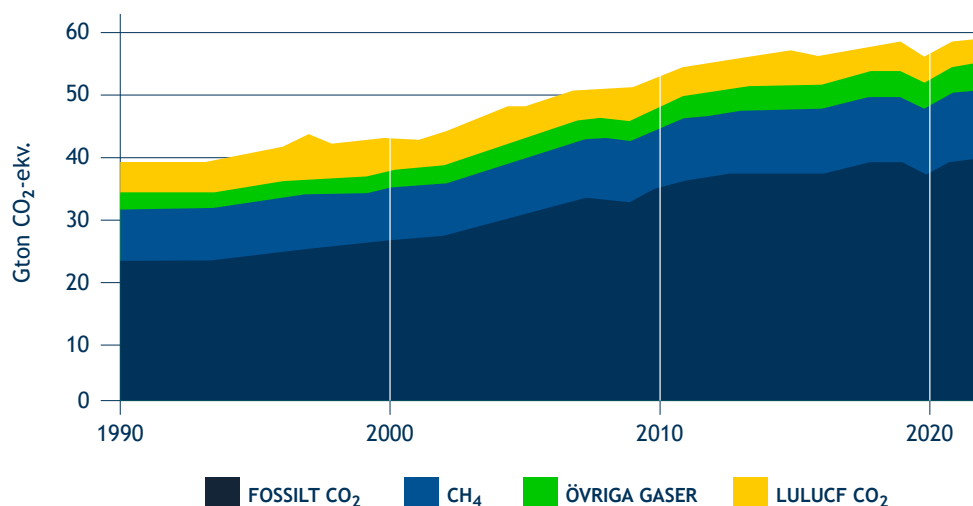
Som figuren visar är alltså Sveriges nationella etappmål till 2030 snarlikt Sveriges åtaganden i EU till 2030 under vissa förutsättningar. Det är viktigt att påpeka att denna liknelse endast stämmer om regeringen inte i stor utsträckning nyttjar de flexibilitetsmekanismer som EU möjliggör. Om Sverige till exempel väljer att köpa en stor mängd utsläppsutrymme från andra medlemsstater i EU, tillåts Sverige att släppa ut mer växthusgaser på nationell nivå och kan ändå uppfylla sitt åtagande enligt EU-regelverket.

## 2 Utsläppsutveckling – global, europeisk och nationell

I det här kapitlet presenteras utsläppsutvecklingen på global, europeisk och nationell nivå. Utsläppsutvecklingen redovisas dels på en övergripande nivå, dels uppdelad på olika sektorer.

### 2.1 Utsläppsutvecklingen i världen och EU

Stigande halter av växthusgaser i atmosfären har satt jordens klimatsystem ur balans med en snabbt stigande global medeltemperatur som följd. De globala utsläppen av växthusgaser från fossila bränslen fortsätter att öka och de fossila koldioxidutsläppen nådde under 2023 en ny högstanivå.<sup>8</sup> Detta har lett till att koldioxidkoncentrationen i atmosfären nu är omkring 50 procent högre än under förindustriell tid. Senast koldioxidkoncentrationen låg på sådana nivåer var för 3–5 miljoner år sedan.<sup>9</sup>



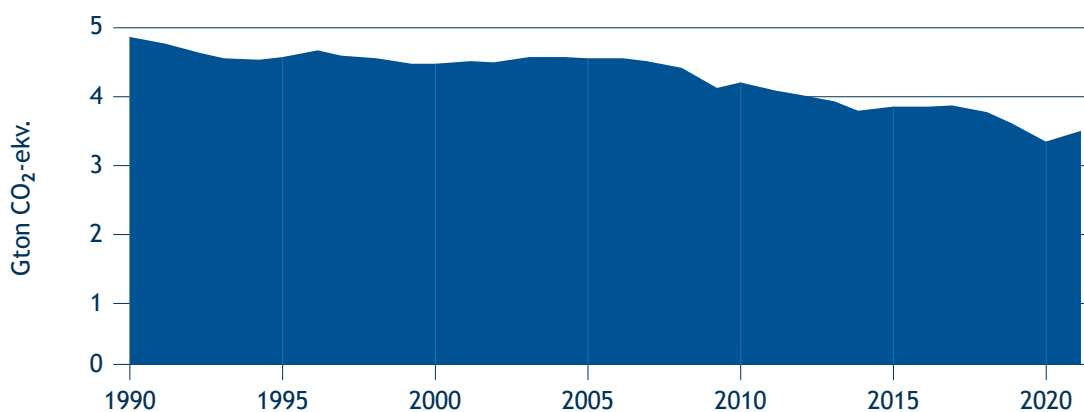
**Figur 3.** Globala nettoutsläpp (inkl. LULUCF) av växthusgaser 1990–2022, i miljarder ton koldioxidekvivalenter.

Källa: FN:s miljöprogram (UNEP)<sup>10</sup>

Två tredjedelar av utsläppen kommer från förbränning av fossila bränslen och industriella processer, som genererar utsläpp av koldioxid. Det finns även betydande utsläpp av växthusgaser som är mer kortlivade i atmosfären men som har starkare växthuseffekt. Det gäller framför allt metan (CH<sub>4</sub>), men även andra gaser som till exempel lustgas (N<sub>2</sub>O) och så kallade fluorerade växthusgaser (F-gaser). Därtill kommer utsläpp från markanvändningssektorn (LULUCF). Fördelningen mellan dessa olika utsläpp illustreras i figur 3.

Kina, USA, Indien, EU och Ryssland är de länder och regioner som har störst utsläpp.<sup>11, 12</sup> Kina förutspås få en minskande utsläppstrend inom några år och därmed förväntas även världens utsläpp kunna börja minska.<sup>13</sup> Utsläppsminskningar sker idag främst i hög- och medelinkomstländer som står för de största utsläppen historiskt. Det är en förväntad utveckling och kan ställas i relation till Parisavtalet som anger att utvecklade länder bör fortsätta att leda klimatomställningen.

År 2021 var EU:s utsläpp 3,24 miljarder ton koldioxidekvivalenter. Det innebär en minskning med cirka 31 procent jämfört med år 1990. Sedan 1990 har EU fått fler medlemsländer och därmed är minskningen per capita ännu större. Energiförsörjning, transport och industri utgör de största utsläppssektorerna med sammanlagt 69 procent av EU:s totala utsläpp. Efter dessa kommer byggnadssektorn, jordbruk och avfall.<sup>14</sup>



Figur 4. Totala utsläppen i EU:s medlemsländer 1990–2021.

Källa: Europeiska miljöbyrån (EEA)<sup>15</sup>

#### FAKTARUTA 1. FN:S KLIMATPANEL (IPCC) BETONAR VIKTEN AV ATT AGERA

**Den mänskliga påverkan på klimatsystemet är otvetydig:** Den globala medeltemperaturen har under perioden 2011–2020 varit 1,1 grader högre än perioden 1850–1900. De globala utsläppen fortsätter att öka och de genomsnittliga utsläppen av växthusgaser per år var under 2010-talet högre än något tidigare årtionde. I Sverige har utsläppen minskat med 37 procent sedan 1990. *Uppvärmningen av klimatet går något snabbare i Sverige än det globala genomsnittet och är störst i landets norra delar.*

**Bidragen till klimatförändringarna är ojämnt fördelade:** De historiska kumulativa utsläppen av växthusgaser varierar avsevärt mellan och inom regioner. Bidragen till utsläppen varierar dessutom mycket mellan olika hushåll. Uppskattningsvis står 10 procent av hushållen, de med högst konsumtionsbaserade utsläpp per person, för upp emot 45 procent av de globala utsläppen, medan 50 procent av hushållen, de med lägst konsumtionsbaserade utsläpp, står för upp emot 15 procent. *De konsumtionsbaserade utsläppen per capita är i Sverige högre än de territoriella utsläppen per capita.*

**Samhällen som historiskt har bidragit minst till klimatförändringarna drabbas oproportionerligt av effekterna:** Cirka 3,3–3,6 miljarder människor bor i miljöer som är mycket sårbara för klimatförändringar. Den ökade förekomsten av extremväder har utsatt miljoner människor för akut otillräcklig tillgång till mat och vatten. De största effekterna har inträffat i samhällen på flera platser i Afrika, Asien, Central- och Sydamerika, de ekonomiskt minst utvecklade länderna, små önationer och Arktis. Ursprungsbefolkningar, småskaliga livsmedelsproducenter och hushåll med låga inkomster har påverkats mest. *För svensk del handlar detta till exempel om rennäringen.*

## FAKTARUTA 1. FN:S KLIMATPANEL (IPCC) BETONAR VIKTEN AV ATT AGERA

**Åtgärderna för att minska klimatförändringarna är otillräckliga:** Parisavtalet har lett till implementering av mål, styrmedel och åtgärder. Det har lett till att vissa utsläpp har minskat och andra har kunnat undvikas. IPCC:s syntesrapport visar att dock att åtgärderna i de nationellt fastställda klimatplanerna

(NDC) fram till 2021 inte är tillräckliga för att klara Parisavtalets mål. Dessutom finns ett gap mellan de uppsatta målen i de nationellt fastställda klimatplanerna och hur mycket implementeringen av åtgärderna anses bidra med. *Även inom EU och Sverige kommer det att krävas mer ambitiösa åtgärder för att minska utsläppen.*

**Det är viktigt att agera nu:** IPCC:s senaste syntesrapport bedöms de klimatrelaterade riskerna vara högre än tidigare bedömningar. Riskerna och de förväntade negativa effekterna ökar för varje ytterligare grad av uppvärmning. Vissa framtida förändringar är oundvikliga och kan vara oåterkalleliga. Dessa kan dock begränsas genom stora, snabba och långsiktiga utsläppsminskningar. De ackumulerade utsläppen som sker fram tills att noll nettoutsläpp nås avgör till stor del om uppvärmningen kan begränsas till 1,5 grader eller under 2 grader. *I Sverige förväntas nu ökande utsläpp på kort sikt vilket försämrar möjligheterna att nå målen.*

**Teknik finns och är allt billigare:** Det finns tekniskt genomförbara lösningar för minskade utsläpp till exempel förnybar energi, energieffektivitet, förbättrad förvaltning av skogar, jordbruksmarker och minskade matförluster och svinn. Kostnaderna för många tekniker har dessutom minskat, som för solenergi, vindkraft och litiumjonbatterier, och användningen har ökat avsevärt. Effektiva styrmedelspaket har sänkt kostnader och gett incitament för att införa ny teknik. Att behålla utsläppsintensiva system kan vara dyrare än att övergå till system med låga utsläpp i vissa regioner och sektorer. *I Sverige är andelen förnybar energi hög, under 2022 bestod 69 procent av Sveriges elproduktion av el från förnybara källor.*

**Ökad finansiering för klimatåtgärder behövs:** Finansiering, ny teknik och internationellt samarbete är viktiga förutsättningar för omställningen utöver effektiva styrmedel och inkludering. De finansiella flöden som finns har inte varit tillräckliga för att nå klimatmålen inom alla sektorer och regioner. Kapital finns, men det finns också hinder för att omfördela detta till klimatåtgärder.

**Föreanta Nationernas klimatpanel (IPCC)** är FN:s organ som sammanställer det rådande vetenskapliga kunskapsläget kring klimatförändringar. Tusentals forskare och experter världen över deltar i arbetet.

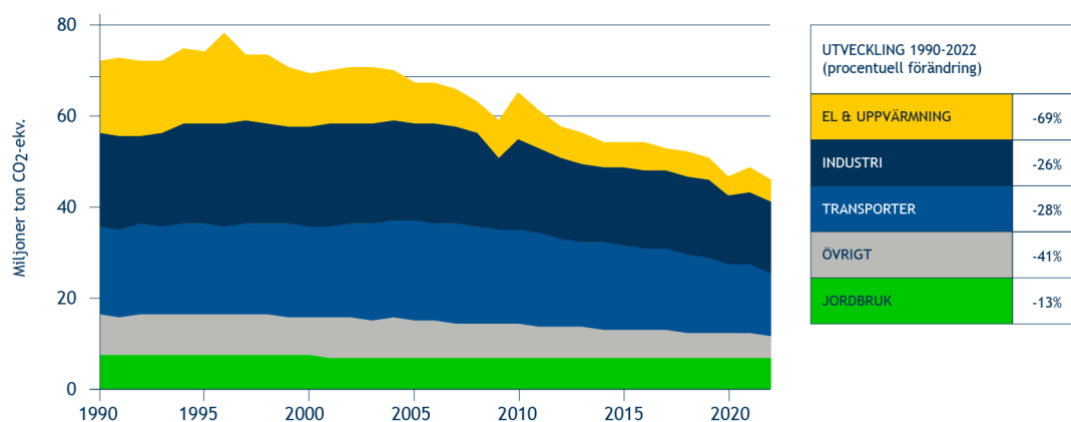
*Källa: IPCC<sup>16</sup>*

## 2.2 Utsläppsutvecklingen i Sverige

År 2022 var de svenska territoriella utsläppen av växthusgaser cirka 45 miljoner ton. Det motsvarar en minskning med 2,5 miljoner ton eller omkring 5 procent jämfört med föregående år, 2021. Transportsektorn, arbetsmaskiner och industri stod tillsammans för den absoluta merparten av denna minskning.

Figur 5 visar utvecklingen av de svenska territoriella utsläppen sedan 1990. År 2022 var utsläppen 37 procent lägre än 1990. Sverige är ett av ett fåtal länder som har lyckats minska sina utsläpp under en mycket lång period, ända sedan 1970-talet.<sup>12</sup> En stor del av den minskningen beror på minskad användning av fossila bränslen för produktion av el och värme. Utsläppen var mellan

1990 och 2000 ganska oförändrade, men har minskat gradvis sedan början av 2000-talet med undantag för åren 2010 och 2021 (då ökade utsläppen till följd av ekonomisk återhämtning efter den globala finanskrisen och coronapandemin).



**Figur 5.** Sveriges växthusgasutsläpp per sektor, åren 1990–2022, i miljoner ton koldioxidekvivalenter. Sektorn Övrigt innefattar utsläpp från arbetsmaskiner, produktanvändning och avfallsbehandling.

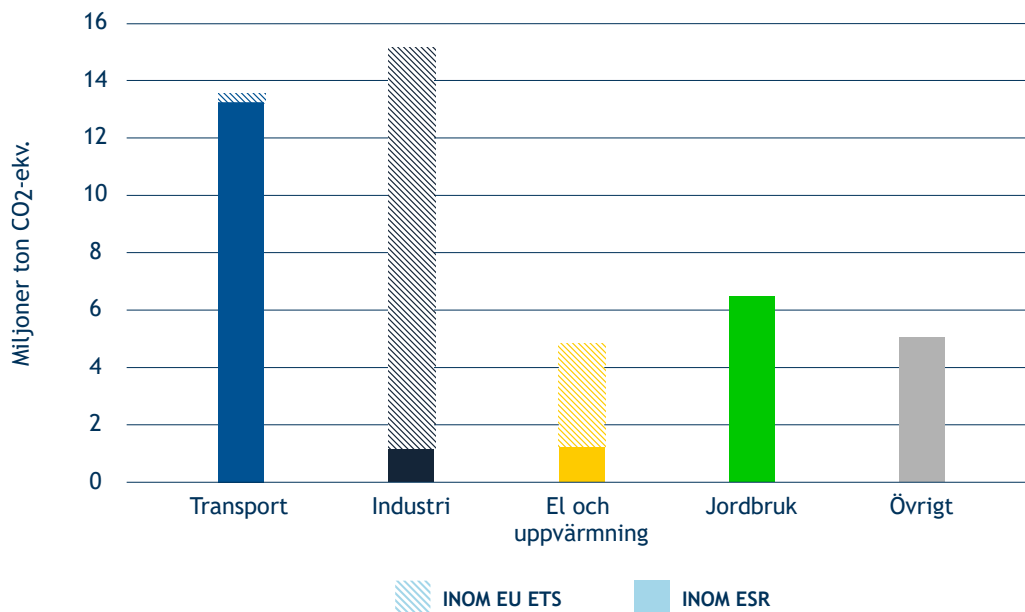
Källa: Naturvårdsverket <sup>4</sup>

Under 2021, när ekonomin återhämtade sig efter nedgången under coronapandemin, steg utsläppen av växthusgaser i Sverige, men inte i samma takt som den ekonomiska tillväxten. Utsläppen minskade åter under 2022 och blev 10 procent lägre än utsläppen 2019, vilket är det sista året före pandemin. Under samma treårsperiod har den svenska bruttonationalprodukten ökat med omkring 7 procent.

## Sveriges utsläpp inom EU:s system för handel med utsläppsrätter

Utsläppen av växthusgaser inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) omfattar större anläggningar inom industri, el- och fjärrvärmeproduktion samt koldioxidutsläpp från flyg inom EU. Sedan utsläppshandelns start 2005 har utsläppen för de stationära anläggningarna i Sverige som ingår i systemet (det vill säga inte flygverksamhet) minskat med 22 procent, motsvarande 5 miljoner ton.

Utanför EU ETS mätningar ligger inrikes transporter, jordbruk och övriga utsläpp, till exempel från arbetsmaskiner, utsläpp som uppstår vid användning av produkter och lösningsmedel, avfall samt mindre energi- och industrianläggningar. Sedan 2005 har utsläppen inom ESR minskat med 35 procent. Utsläppen minskar i samtliga sektorer, men sett i antal ton är det inrikes transporter, uppvärmning av bostäder och lokaler, avfallsbehandling samt industri- och energianläggningar utanför EU:s handelssystem som har bidragit till större delen av utsläppsminskningen under perioden. Figur 6 nedan visar hur stor andel av de svenska utsläppen i olika sektorer som omfattas av EU ETS.



**Figur 6.** Sveriges territoriella växthusgasutsläpp 2022 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 <sup>4</sup>

## Utsläppen i transportsektorn förväntas öka under 2024

Utsläppen från inrikes transporter stod för omkring en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp 2022 och uppgick då till nästan 13,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Det är en minskning med 28 procent jämfört med år 1990. Sedan 2010 har utsläppen från inrikes transporter minskat med 34 procent, vilket kan jämföras med målet om att uppnå minst 70 procents minskning till år 2030 jämfört med år 2010.

Utsläppsutvecklingen har inte följt trafikutvecklingen, som till skillnad från utsläppen har ökat sedan 1990. Att utsläppen trots detta minskat beror framför allt på en ökad andel biodrivmedel samt på energieffektivisering och elektrifiering av fordonsflottan.<sup>17</sup>

Utsläppen förväntas öka kraftigt under år 2024, främst till följd av att reduktionsplikten sänks från 30,5 procent till 6 procent för diesel. Mellan 2021 och 2022 stod den ökade inblandningen av biodrivmedel för över hälften av minskningen från transportsektorn, som totalt uppgick till cirka 1,5 miljon koldioxidekvivalenter.

## Kommande tekniskifte inom industrin ska ge minskade utsläpp

Utsläppen från industrin har minskat med cirka 26 procent sedan 1990. Industrin står för ungefär en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp: 15,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter under 2022 (gasläckan i Östersjön från Nord Stream hösten 2022 är inte medräknad). Utsläppen var relativt konstanta fram till 2006 för att sedan minska gradvis. Minskningen beror främst på bränslebyten, löpande åtgärder för energieffektivisering samt minskade produktionsvolymerna inom järn- och stålindustrin under 2000-talets första decennium. Detta innebär att järn- och stålindustrin, mineralindustrin och raffinaderierna idag står för merparten av industrins återstående utsläpp. För att minska dessa utsläpp krävs mer genomgripande åtgärder, som

process- eller produktbyten. Flera av de större industrierna planerar för sådana teknikskiften inom det närmsta decenniet och större utsläppsminskningar förväntas därmed kunna börja ske inom ett fåtal år.<sup>18</sup>

## Utsläpp från el, uppvärmning och avfallsförbränning

Utsläppen av växthusgaser från el och uppvärmning uppgick under 2022 till 4,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket innebär en minskning med drygt 70 procent sedan 1990. Detta beror på att fossila bränslen för el och värme till stor del fasats ut. De återstående utsläppen av växthusgaser kommer till största delen från förbränning av avfall med fossilt ursprung, framför allt plast. Sektorns utsläpp från avfallsförbränning visar på en ökande trend.

## Utsläppen från jordbruket är oförändrade

Utsläppen från jordbruket uppgick till 6,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2022. Utsläppen har minskat något jämfört med år 1990, men procentuellt mindre än i andra sektorer, och har under senare år varit i princip oförändrade. Jordbrukssektorns utsläpp består framför allt av metan från djurs matsmältning, metan och lustgas från stallgödsel samt lustgas och koldioxid från jordbruksmark. Styrmedlen för minskade utsläpp av växthusgaser från den här sektorn är mycket svaga. Utsläppen av växthusgaser från jordbruket är en svårare utmaning jämfört med andra sektorer eftersom klimatpåverkan från djur som idisslar och användning av gödningsämnen inte helt kan elimineras med dagens teknik. Det finns dock potential för minskade utsläpp från jordbrukssektorn genom exempelvis förbättrad produktivitet och djurhälsa, precisionsodling och en förändrad produktionssammansättning som innebär mer växtbaserad produktion och mindre köttproduktion.

## Övriga utsläpp kommer främst från arbetsmaskiner

Utsläpp från det som kallas övrigt i figur 6 summerar till totalt 5,1 miljoner ton och domineras av arbetsmaskiner, vilka släppte ut 2,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2022. Utsläppen från produktanvändning låg på 1,3 miljoner ton medan avfallsbehandling stod för 0,9 miljon ton. Totalt har de övriga utsläppen minskat med 41 procent sedan 1990 och 2022 stod de för cirka 11 procent av Sveriges totala utsläpp. Utsläppen från arbetsmaskiner förväntas öka 2024 till följd av den sänkta ambitionsnivån i reduktionsplikten, precis som för transportsektorn.

## Nettoupptaget minskar i Sveriges markanvändning

Det årliga nettoupptaget av växthusgaser från markanvändning, det vill säga utsläpp och upptag från vegetation och mark, är i Sverige större än de årliga nettoutsläppen från sektorn. Nettoupptaget uppgick under 2022 till 41,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Sedan 1990 har nettoupptaget pendlat omkring 40 miljoner ton men varierat kraftigt mellan åren. Under den senaste tioårsperioden har tillväxttakten avtagit och under de senaste åren minskat samtidigt som både avverkningen och den naturliga avgången ökat. Sedan 2018 syns en tydligt lägre nivå än tidigare på nettoupptaget.

## FAKTARUTA 2. DET FINNS FLERA PERSPEKTIV PÅ UTSLÄPPEN – TERRITORIELLA OCH KONSUMTIONSBASERADE UTSLÄPP

De territoriella utsläppen baseras på de nationella utsläppsmål och den beräkningsmetod som världens länder gemensamt kommit överens om att använda under FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC). I den här rapporten behandlas främst det perspektivet. 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 ekonomiskt utvecklade länder är de konsumtionsbaserade utsläppen högre än de territoriella utsläppen (se figur 7 nedan). De totala konsumtionsbaserade utsläppen i Sverige låg på cirka 88 miljoner ton år 2021. Det är en ökning med 9 procent jämfört med 2020. Ökningen beror på en återhämtning från lägre utsläpp under 2020 till följd av coronapandemin. Utsläppen är dock något lägre än innan pandemin när de uppgick till drygt 90 miljoner ton. Sedan 2008 har utsläppen från Sveriges konsumtion minskat med 20 procent, varav utsläppen som skett i utlandet har minskat mest. Under samma period ökade befolkningen från 9,2 till 10,5 miljoner vilket gör att utsläppen per capita har minskat i ännu högre grad.



Figur 7. Territoriellt respektive konsumtionsbaserat perspektiv på utsläpp.

Källa: Naturvårdsverket<sup>4</sup> (bearbetad av Klimatpolitiska rådet)

## 2.3 De ackumulerade utsläppen är avgörande för klimatet

Den globala uppvärmningen kommer att fortsätta även om de globala utsläppen skulle plana ut, eller till och med minska till en lägre nivå av koldioxidutsläpp. Det är de ackumulerade utsläppen, det vill säga de totala utsläppen av växthusgaser över tid, som har betydelse för våra möjligheter att nå Parisavtalets mål om att hålla den globala uppvärmningen till väl under två grader och sträva efter att begränsa den till 1,5 grad.

Sveriges klimatmål om utsläppsminskningar till ett visst enskilt år kan därför verka ologiska, eftersom själva målen inte säger något om hur stora utsläppen på vägen mot målen får vara. I den parlamentariskt sammansatta utredningen som föreslog det klimatpolitiska ramverket diskuterades



den saken.<sup>5, 6</sup> Utredningen kom fram till att uppföljningar med mycket täta tidsintervall kan skapa en process med för många avstämningpunkter samt att det då finns risk för att fokus flyttas mot att kortsiktigt uppfylla mål på bekostnad av det långsiktiga perspektivet. Det var därför önskvärt att det klimatpolitiska ramverket skulle innehålla en utsläppsbana med etappmål med längre mellanrum för utsläppen som omfattas av ESR<sup>b</sup>, under förutsättning att det samtidigt går att begränsa de ackumulerade utsläppen längs banan. Förslaget i utredningen var därför att det skulle införas en indikativ utsläppsbana som skulle dras linjärt mot etappmålen för att kunna följa upp utsläppsutvecklingen över tid.

Denna indikativa utsläppsbana ingick även i riksdagens beslut om det klimatpolitiska ramverket.<sup>19</sup> Utsläppen inom ESR-sektorn har sedan 2015 legat nära den indikativa banan. Att Sverige har lyckats med det bygger på att kompletterande åtgärder har utnyttjats maximalt, med undantag för pandemiåret 2020 då utsläppen var betydligt lägre. Om den indikativa banan överskrids under många år i rad, så kommer svenska utsläpp att ha en större negativ påverkan på klimatet.

---

<sup>b</sup> Utsläppen som omfattas av ESR kallas även den icke-handlande sektorn. Utsläppen i sektorn omfattar alla utsläpp som inte ingår i utsläppshandeln och kommer främst från inrikes transporter, jordbruk och arbetsmaskiner. Se figur 6.

## 3 EU:s klimatpolitik och Sveriges åtaganden

I det här kapitlet presenteras utvecklingen av klimatpolitiken på EU-nivå övergripande, och särskilt hur den påverkar svensk klimatpolitik. Många bedömningar och rekommendationer som presenteras i del II av rapporten, som granskar regeringens klimatpolitiska handlingsplan, bygger på utvecklingen av den europeiska klimatpolitiken.

### 3.1 EU:s gröna giv och 55 %-paketet

I början på nuvarande mandatperiod i EU lades grunden för omfattande reformer för klimat, energi, biologisk mångfald samt resurseffektivitet och cirkulär ekonomi, genom den så kallade gröna given. Den gröna given har inneburit att i princip alla delar av den europeiska klimatpolitiken har reviderats. EU har beslutat om en europeisk klimatlag med målet att nå noll nettoutsläpp av växthusgaser år 2050 och minska nettoutsläppen med minst 55 procent till år 2030, jämfört med år 1990. Därtill har EU beslutat om ett omfattande lagstiftningspaket för att nå klimatmålet på kort sikt, det så kallade 55 %-paketet, samt mycket annan lagstiftning som har en direkt eller indirekt påverkan på klimatomställningen.

55 %-paketet är det mest omfattande lagstiftningspaketet på EU-nivå hittills och innebär skärpta krav på medlemsstaternas klimatpolitik, men också flera gemensamma styrmedel på EU-nivå. De flesta delar i paketet innebär skärpningar av redan befintlig lagstiftning. Det finns dock vissa delar som är helt nya, till exempel det som kallas för mekanism för koldioxidjustering vid gränserna och den sociala klimatfonden. Figur 8 visar paketets olika delar.



**Figur 8.** 55 %-paketets olika delar. Bearbetning baserad på Europeiska kommissionen.<sup>12</sup>

Ljusgrön markering visar initiativ kopplade till utsläppshandel, gul markering visar initiativ som berör energiområdet, mörkblå markering visar den övergripande ansvarsfördelningen, mörkgrön markering visar initiativ som berör markanvändningssektorn och mellanblå markering visar initiativ som berör transportområdet. Understrukna titlar i figuren är nyintroducerad lagstiftning medan titlar som inte är understrukna är revidering av befintlig lagstiftning.

Trots energikrisen 2022, med påföljande stigande inflation och nedgång i ekonomin, kunde väsentliga delar av 55 %-paketet beslutas under Sveriges ordförandeskap våren 2023. Rysslands invasion av Ukraina satte fokus på EU:s beroende av importerad fossil energi och ledde också till initiativet RePowerEU.<sup>c</sup> Därigenom fattade EU beslut om att skärpa energilagstiftningen i relation till Europeiska kommissionens ursprungliga förslag i 55 %-paketet, i delen om ökad andel förnybar energi och energieffektivisering. Genom den skärpningen visar kommissionens scenarier att 55 %-paketet till och med kan överträffa unionens mål och minska nettoutsläppen med

<sup>c</sup> RePowerEU är en plan för trygghet och hållbar energi i EU.

57 procent till 2030 jämfört med 1990, under förutsättning att lagstiftningen implementeras i EU:s medlemsstater.

Ett stort fokus i utvecklingen av den europeiska klimatpolitiken har också legat på industripolitiken. I början på 2023 presenterade europeiska kommissionen den gröna givens industriplan för nettonollåldern, som ett svar på stora klimatinvesteringar med statligt stöd i andra regioner i världen.<sup>20</sup> Industriplanen syftar till att stärka konkurrenskraften för europeiska företag som går före i klimatomställningen. Europeisk lagstiftning har också stärkts för att möjliggöra detta. Förordningen om nettonollindustrin syftar till att öka produktionskapaciteten av nyckeltekniker som är avgörande för att nå EU:s klimatmål. Förordningen om kritiska råmaterial syftar till att säkerställa EU:s tillgång till säker och hållbar försörjning av kritiska råmaterial, och att stärka de olika stegen längs med hela värdekedjan.

Utöver 55 %-paketet, RePowerEU och industriplanen finns det också andra delar inom gröna given som i många fall påverkar klimatomställningen. I tabell 1 är åtgärderna i den gröna given kategoriserade i 11 områden tillsammans med den huvudsakliga inriktningen på EU-politiken.<sup>21</sup>

Områden med indirekt påverkan på klimatpolitiken	Inriktning på EU-politiken
Biologisk mångfald	Utökad naturskydd och satsningar på naturrestaurering
Byggnader	Insatser för att främja en renoveringsvåg
Cirkulär ekonomi	Skärpta krav på energi- och resurseffektivitet, avfallshantering och konsumentkommunikation
Forskning och innovation	Ökat stöd till klimatrelaterad forskning och innovation samt större möjligheter till riktat industristöd
Hållbart näringsliv	Nya krav på standardiserad och rättvisande redovisning av klimat- och miljöpåverkan
Jordbruk och livsmedel	Satsningar på ett klimatvänligt och hållbart jordbruk samt stärkt livsmedelssäkerhet
Klimatanpassning	Satsningar på ökad kunskap samt allmänna krav på klimatanpassningsåtgärder
Negativa utsläpp	Etablering av certifieringsramverk för negativa utsläpp
Rättvis omställning	Ökade satsningar på att kompensera klimatomställningens (kortsiktiga) förlorare
Skogsbruk	Satsningar och regleringar som främjar ett ekologiskt hållbart skogsbruk
Energi och transport	Satsningar på ett mer effektivt transportsystem och en utbyggd europeisk energiproduktion

**Tabell 1.** Sammanställning av inriktningen på EU-politiken inom gröna givens olika områden.

Källa: RISE<sup>21</sup>

### FAKTARUTA 3. HUR STYRS EU OCH HUR STIFTAS EU:S LAGAR?

*EU:s ordinarie lagstiftningsprocess innefattar institutionerna **kommissionen, parlamentet och ministerrådet**. Ofta tillämpas så kallade **triloger** för att institutionerna ska kunna komma överens.*

**Kommissionen** utgörs av 27 kommissionärer (en från varje medlemsstat), inklusive en ordförande. Varje kommissionär ansvarar i regel för ett ansvarsområde och en arbetsgrupp som kallas generaldirektorat. Generaldirektoratet för klimatpolitik leder kommissionens arbete inom klimatfrågor. Kommissionen företräder EU i flera sammanhang, verkställer unionens lagar och föreslår nya lagändringar. EU:s medborgare representeras av 705 ledamöter i **Europaparlamentet** vars primära uppgift är att besluta om EU-lagstiftning. **Ministerrådet** eller Europeiska unionens råd innefattar medlemsländerna och representeras oftast av statsråd i olika rådskonstellationer, till exempel miljörådet som ansvarar för stora delar av klimatpolitiken. Tillsammans beslutar ministerrådet och parlamentet om EU:s politiska inriktning och prioriteringar.

I EU börjar den ordinarie lagstiftningscykeln med att kommissionen föreslår en lagändring. Därefter förhandlas förslaget i parlamentet och ministerrådet, till dess att institutionerna nått varsin position. Efter att institutionerna landat i sina positioner behöver dessa jämkas. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 brukar denna jämkning av positionerna ske genom så kallade **triloger**. I en trilog möts representanter från parlamentet, ministerrådet och kommissionen för att nå en provisorisk överenskommelse om ett lagstiftningsförslag som är godtagbart för både parlamentet och rådet. Kommissionen deltar som en typ av medlare. Utfallet implementeras sedan i institutionernas formella processer. Många menar att arbetet i triloger skapar effektivitet, men det har å andra sidan kritiserats för att sakna transparens och därför uppfattats som ett problem för demokratiskt ansvarsutkrävande.<sup>22, 23</sup>

*Utfallet av EU:s lagstiftningsverksamhet resulterar i rättsakter, framför allt **direktiv** och **förordningar**.*

**Direktiv** kan också kallas ramlagstiftning. När direktiv stiftas utformar medlemsstaterna själva nationella lagar för att implementera de mål som direktivet innefattar. Sedan meddelar medlemsstaten till Europeiska kommissionen när de har anpassat den nationella lagstiftningen till direktivet. **Förordning** är en EU-lag som gäller på samma sätt i alla EU-länder. Förordningar är direkt tillämpliga och behöver inte läggas till i den nationella lagstiftningen. Nationell lagstiftning kan dock behöva justeras efter förordningen. Direktiv och förordningar har företräde framför medlemsstaternas nationella lagstiftning. Om de står i strid med varandra är det EU-lagen som gäller.

## 3.2 Skärpta krav på Sveriges åtaganden enligt 55 %-paketet

En betydande del av 55 %-paketet innehåller lagstiftning som riktar sig brett till hela unionen, till exempel koldioxidkrav för fordon eller regler för företag inom utsläppshandeln. Men det finns också flera rättsakter i lagstiftningspaketet där ansvaret att vidta åtgärder ligger hos EU:s medlemsstater. EU är alltså i stor utsträckning beroende av att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att unionens gemensamma klimatmål ska kunna nås. För att säkerställa detta finns ett uppföljningssystem genom medlemsländernas nationella energi- och klimatplaner, se faktaruta 5.

Som ett resultat av 55 %-paketet har Sverige fått skärpta krav på sina åtaganden både för att minska nettoutsläppen av växthusgaser för vissa sektorer och för att ställa om energisystemet i en snabbare takt. I kommande avsnitt beskrivs dessa rättsakter, vilka krav som gäller för Sverige samt vad som händer om dessa åtaganden inte efterlevs.

## Ansvarsfördelningsförordningen (ESR)

Ansvarsfördelningsförordningen, ESR, (Effort Sharing Regulation) syftar till att säkerställa att unionens utsläpp utanför EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) minskar i tillräcklig takt för att EU:s övergripande klimatmål ska kunna nås. I ESR ingår utsläppen från bland annat transporter, arbetsmaskiner, byggnader och jordbruk. På europeisk nivå ska utsläppen som omfattas av ESR minska med 40 procent till 2030, jämfört med 2005. Minskningen uppnås genom att fördela utsläppsutrymmet för dessa sektorer mellan de olika medlemsstaterna i nationella utsläppsåtaganden.

Sverige har, tillsammans med Finland, Danmark, Luxemburg och Tyskland, fått det i procenttal mest ambitiösa åtagandet att till 2030 minska utsläppen som omfattas av ESR med 50 procent, jämfört med 2005. Utsläppen ska enligt ESR minska succesivt varje år enligt en utsläppsbudget, till skillnad från Sveriges nationella etappmål 2030 för samma sektor (se avsnitt 1.4). För att nå åtagandet i ESR finns det möjlighet för Sverige att använda sig av olika flexibilitetsmekanismer för att hålla sig inom den beslutade utsläppsbudgeten.

Sverige kan använda följande flexibilitetsmekanismer:

- 1. Låna och spara.** Om utsläppen är högre än årsgränsen under ett år kan staten låna en begränsad mängd av årliga utsläppstilldelningar från efterföljande år. Om utsläppen är lägre än utsläppsutrymmet kan en begränsad mängd utsläppsutrymme sparas till kommande år och användas fram till 2030.
- 2. Köpa eller sälja utsläppsutrymme från andra länder.** En medlemsstat kan sälja en viss andel av sina tilldelade utsläpp till andra medlemsstater. Det finns inga begränsningar gällande hur mycket utsläppstilldelningar ett land får köpa från en annan medlemsstat för att uppfylla sitt åtagande.
- 3. Överföra utsläppsutrymme från andra sektorer.** Det är möjligt för vissa länder, inklusive Sverige, att annullera en begränsad andel utsläppsrätter från EU ETS för att klara sina åtaganden enligt ansvarsfördelningen ESR. Det finns även vissa begränsade möjligheter att överföra utsläppsutrymme från markanvändningssektorn (LULUCF) för att klara målen enligt ESR.

I ESR-förordningen finns även tydliga regler för uppföljning. Europeiska kommissionen kommer årligen att granska medlemsstaternas arbete för att uppfylla sina åtaganden enligt ESR. Om en medlemsstat inte ligger i fas med sitt åtagande kommer medlemsstaten att behöva rapportera en plan med korrigerande åtgärder som visar hur åtagandet ska uppfyllas. År 2027 och 2032 kommer en formell avräkning mot medlemsstaternas åtaganden att ske. Om en medlemsstat överskrider sin utsläppsbudget för ett visst år under den granskningen, inräknat användningen av olika flexibilitetsmekanismer, kommer EU att ta ut en utsläppsränta på 8 procent per år som dras av utsläppsutrymmet för kommande år.

## Förordningen om markanvändningssektorn

Utöver åtaganden för att minska utsläppen ska Sverige också öka sitt nettoupptag av växthusgaser genom förordningen för markanvändningssektorn, den så kallade LULUCF-förordningen. Förordningen fastställer reglerna för utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för EU:s klimatmål 2021–2030. Enligt förordningen ska EU:s samlade nettoupptag av koldioxid i marksektorn uppnå 310 miljoner ton till 2030. Under 2021 uppgick EU:s nettoupptag till 230 miljoner ton i markanvändningssektorn.

### FAKTARUTA 4. BEGREPPSFÖRKLARING MARKANVÄNDNINGSEKTORN (LULUCF)

**Markanvändningssektorn** – kallas även för LULUCF-sektorn vilket står för Land Use, Land Use Change and Forestry. Sektorn delas in i sex olika markanvändningskategorier och inkluderar även hur mängden inlagrat kol i avverkade träprodukter förändras.

**Markanvändningskategorier** – Skogsmark, åkermark, betesmark, bebyggd mark, våtmark samt övrig mark. För markanvändningssektorn redovisas endast förändringen av kolförrådet för "brukad mark". Obrukade våtmarker eller kalfjäll ingår till exempel inte.

**Nettoupptag och nettoutsläpp** – Ökning respektive minskning av den totala mängden kol som är inlagrat i marken relaterat till aktiviteten/kategorin som undersöks. Det är inte den totala mängden inlagrat kol som redovisas utan förändringen. Att det är ett netto innebär att det inom aktiviteten/kategorin kan finnas förändringar som innebär både ökat och minskat kolförråd, men att dessa på totalen resulterar i en ökning/minskning av kolförråd vid ett nettoupptag/nettoutsläpp.

För Sverige är skogen och skogsbruket den helt avgörande faktorn för utsläpp och upptag kopplat till markanvändning. Klimatpåverkan från skogsavverkning, vare sig den går till byggnadsmaterial, papper eller bioenergi, bokförs i klimatstatistiken som en minskning av levande biomassa. Därför bokförs inte utsläpp från förbränning av bioenergi när den förbränns, eftersom det skulle bli en dubbelräkning. Om den avverkade skogen går till produkter där kolet lagras så bokförs ett upptag i posten inlagring av kol i produkter.

*Källa: Naturvårdsverket<sup>24</sup>*

Sverige har inom LULUCF ett nationellt bindande åtagande som innebär att nettoupptaget ska öka med cirka 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 jämfört med det genomsnittliga nettoupptaget under perioden 2016–2018. En ökning av nettoupptaget på 4 miljoner ton till 2030 motsvarar en ökning i storleksordningen 10 procent. Under perioden 2021–2025 ska medlemsländerna bibehålla nivån på nettoupptaget, det vill säga åtminstone uppnå samma genomsnittliga nettoupptag i LULUCF som Sverige hade under perioden 2016–2018.

Precis som för ESR-förordningen finns det flexibilitetsmekanismer för att klara dessa åtaganden. Sverige har följande möjligheter:

**1. Få kompensation om EU-målet för kolsänkan 2021–2025 nås.**

Om EU som helhet når åtagandet om att bibehålla nivån på EU:s kolsänka ("no debit-rule") under perioden 2021–2025 finns möjlighet att kompensera för utsläpp från markanvändningskategorin "skogsmark" upp till en begränsad nivå.

**2. Få kompensation om EU-målet för kolsänkan 2030 nås.**

Om EU som helhet når åtagandet om att nettoupptaget ska uppgå till 310 miljoner ton 2030, får medlemsländer som har ett underskott kompensera för underskottet upp till en begränsad nivå, oavsett om det sker inom brukad skogsmark eller någon annan markanvändningskategori.

**3. Spara överskott av nettoupptag.**

Eventuella överskott av medlemsländers nettoupptag under perioden 2021–2025 får användas för att klara åtaganden under perioden 2026–2030.

**4. Handla med utsläppsutrymme mellan länder.**

En medlemsstat kan sälja en viss andel av sina tilldelade nettoupptag till andra medlemsstater.

**5. Överföra överskott från ESR.**

Åtagandet inom LULUCF kan helt eller delvis uppfyllas genom att en medlemsstat överför sitt överskott från utsläppen som omfattas av ESR.

För åren 2021–2025 får Sverige använda punkt 1 och för perioden 2026–2030 får punkt 2 och 3 användas. Punkt 4 och 5 gäller under hela perioden.

Det finns sanktionsåtgärder om ett medlemsland underpresterar mot sitt åtagande i LULUCF. I sådana fall kommer motsvarande utsläppsutrymme att tas från samma medlemsstats åtagande enligt ESR-förordningen. Det innebär att om Sverige inte når sitt åtagande att öka nettoupptagen i LULUCF kommer ytterligare utsläppsminskningar som omfattas av ESR att krävas (mer om det i kapitel 7).

För att säkerställa att unionsmålet för markanvändningssektorn nås ska medlemsstaterna överlämna efterlevnadsrapporter till Europeiska kommissionen år 2027 och 2032. Rapporterna ska redogöra för hur varje land uppfyller sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen och hur de vidtagna åtgärderna samverkar med andra unionsmål och regelverk, till exempel för biologisk mångfald och klimatanpassning.

## Förnybartdirektivet

I förnybartdirektivet finns mål för andelen förnybar energi, både på en total övergripande nivå inom EU och indelat i sektorerna transporter och industri. Det övergripande målet för EU i det uppdaterade direktivet anger att andelen förnybar energi i den totala energiförbrukningen ska vara 42,5 procent senast 2030.

Förnybartdirektivet har, till skillnad från till exempel ESR- och LULUCF-förordningen, inte en bindande andel förnybar energi fördelad per medlemsstat. Medlemsländerna är dock skyldiga att utifrån sina förutsättningar bidra till det övergripande målet. De ska i sina nationella energi- och klimatplaner ange ett bidrag (se faktaruta 5), vilket sedan stäms av mot det EU-gemensamma



målet. Om medlemsstaternas nationella bidrag inte når upp till målet ombeds medlemsstaterna att öka sina bidrag. Det finns riktlinjer för hur respektive medlemsstats andel bör beräknas. Enligt Energimyndighetens preliminära beräkningar bör Sverige ha en andel förnybar energi som uppgår till cirka 76 procent till 2030.<sup>25</sup> Det kan jämföras med Sveriges andel 2021 som uppgick till 63 procent.

Europeiska kommissionen granskar efterlevnaden av det EU-övergripande målet och medlemsstaternas bidrag. Kommissionens skriver i sin kommentar till Sveriges bidrag från 2023 att Sverige har rapporterat in ett bidrag på 65 procent förnybar energi i den totala energiförbrukningen till 2030 och att det är en mycket lägre nivå än de 76 procent som EU:s riktlinjer anger att Sverige bör bidra med. Kommissionen noterar också att planen endast innehåller beslutade styrmedel och åtgärder och att med en sänkt reduktionsplikt kommer Sveriges prognosticerade bidrag att sjunka ännu mer.<sup>26</sup>

Utöver målet för energianvändningen ska medlemsstaterna senast den 21 februari 2026 identifiera områden som är särskilt lämpade för utbyggnad av förnybar energi, enligt det uppdaterade förnybartdirektivet. Inom dessa så kallade accelerationsområden ska det bli enklare att etablera nya anläggningar för produktion, distribution och lagring av förnybar energi. Det finns även krav för hur lång tid en tillståndsprövning får ta. Det är upp till medlemsländerna att själva besluta om områdenas storlek och utformning, men de ska enligt direktivet sträva efter att områdenas sammanlagda storlek är betydande.

## Direktivet om energieffektivisering

I den europeiska energilagstiftningen finns även mål för EU:s totala slutanvändning av energi genom direktivet om energieffektivisering. I det reviderade direktivet införs ett bindande tak 2030 för den totala slutanvändningen av energi inom EU. Taket uppgår till 763 miljoner ton oljeekvivalenter (strax under 9 000 TWh), vilket motsvarar en minskning av energianvändningen med 21 procent till 2030 jämfört med 2021.

På samma sätt som för förnybartdirektivet finns det i det här direktivet inte direkt beskrivet hur mycket varje medlemsstat ska bidra med för att det övergripande målet ska nås. Nationella bidrag ska lämnas in till EU genom den nationella energi- och klimatplanen. I direktivets bilaga finns det dock en standardformel för hur varje medlemsstat kan räkna fram sitt nationella bidrag, men den formeln har viss flexibilitet. Indirekt reglerar därför direktivet ungefär hur stort respektive medlemsstats bidrag bör vara. Enligt bilagan skulle Sveriges högsta slutliga energianvändning 2030 ligga på 25,1 miljoner ton oljeekvivalenter, vilket motsvarar en minskning av energianvändningen med drygt 20 procent jämfört med 2021. Energimyndigheten har fått i uppdrag att lämna förslag till regeringen om ett nationellt energieffektiviseringsbidrag 2030 samt en utvecklingsbana fram till detta bidrag.

Precis som för förnybartdirektivet granskar Europeiska kommissionen Sveriges arbete med energieffektivisering genom den nationella energi- och klimatplanen. I sin senaste granskning påpekar kommissionen att Sverige saknar en diskussion om att minska sin slutliga energianvändning. Fokus i Sverige ligger snarare på ökad elproduktion för att möjliggöra omställningen.

## Sociala klimatfonden kan ge stöd åt de som drabbas av höga priser

Utöver utsläppsminskande åtgärder ligger ett stort fokus på att utveckla nya initiativ och regelverk som syftar till en rättvis europeisk klimatomställning, under den innevarande europeiska mandatperioden. Som en del av förhandlingsresultatet om EU:s klimatomställning till 2050 stärktes EU:s långtidsbudget med utökade stöd till klimatomställningen runtom i Europa. Förhandlingarna om EU:s klimatomställning till 2030 resulterade i en fond för rättvis omställning, som riktas till europeiska regioner som behöver särskilt stöd i klimatarbetet. Därtill infördes det en social klimatfond i förhandlingarna om EU:s utsläppshandelssystem för byggnader och transporter (EU ETS 2).

Den sociala klimatfonden utmärker sig eftersom den syftar till att både underlätta för och ställa nya krav på EU:s medlemsstater. Fonden gör det möjligt för EU:s medlemsstater att utveckla stöd till hushåll, småföretag och transportanvändare som drabbas av högre priser till följd av EU ETS 2. Medlemsstaterna får betala ut upp till 37,5 procent från fonden i direkta inkomststöd för att kompensera för ökade kostnader till följd av utsläppshandelssystemet. Fonden får även användas för att bistå hushåll och företag att minska sina utsläpp och därmed undvika effekterna av den europeiska koldioxidprissättningen. Det kan exempelvis handla om energieffektiviseringsåtgärder i byggnader eller att öka andelen av noll- eller lågutsläppsfordon.

Sveriges nationella andel av den sociala klimatfonden uppgår till cirka 4,5 miljarder kronor för åren 2026–2032. Det finns i fondens villkor ett krav på medfinansiering på minst 25 procent av de totalt uppskattade kostnaderna för åtgärderna. I Sverige motsvarar det cirka 1,1 miljard kronor vid begäran om maximalt anslag. För att ta del av medel från fonden behöver EU:s medlemsstater lämna in en social klimatplan till kommissionen. Den ska beskriva vilka stödjande åtgärder och investeringar medlemsstaten planerar att vidta för att stötta utsatta hushåll, småföretag och transportanvändare. Medlemsstaterna ska lämna in sina sociala klimatplaner senast den 30 juni 2025.

## FAKTARUTA 5. RAPPORTERING OCH UPPFÖLJNING AV MEDLEMSSTATERNAS KLIMATPOLITIK

Sveriges **nationella energi- och klimatplan** redovisar hur arbetet går med att uppfylla Sveriges åtaganden i klimat- och energilagstiftningen.

Som en del av styrningen mot EU:s klimat- och energimål behöver medlemsstaterna redovisa sina nationella energi- och klimatplaner. Genom dessa styrdokument har rapporteringen av EU:s utsläpp av växthusgaser och energistatistik förenklats och strömlinjeformats.

Sverige skickade in sin första energi- och klimatplan till Europeiska kommissionen 2019, vilken omfattar perioden 2021–2030. Ett utkast till uppdatering av den gällande planen har skickats in i mitten på 2023 och den slutliga uppdaterade planen ska lämnas in senast 30 juni 2024. Planen ska baseras på den politik som förts fram till dess och visa på effekter av detta. Den ska även ta hänsyn till planerad politik. Genom den nationella energi- och klimatplanen rapporterar Sverige sina nationella klimatmål och sina bidrag för att uppnå de övergripande EU-målen för förnybar energi och energieffektivitet.

Den europeiska kommissionen följer upp medlemsstaternas arbete med att uppfylla sina åtaganden och bidrag till klimat- och energimålen genom att utvärdera ländernas energi- och klimatplaner. I utvärderingen granskar den kommissionen hur väl medlemsländerna når upp till de nya kraven.

Europeiska kommissionen konstaterar att Sverige har rapporterat in scenarier som visar på en utveckling som överträffar målet till 2030 när det gäller att uppfylla landets åtaganden enligt ESR-förordningen. Kommissionen understryker dock att dessa scenarier utgår ifrån beslutade styrmedel och att regeringen aviserat en sänkning av reduktionsplikten (som sedermera har genomförts), vilket kan utmana Sveriges uppfyllelse av ESR-åtagandet. Gällande Sveriges uppfyllande av LULUCF-förordningen skriver kommissionen att Sverige inte ser ut att nå upp till sitt åtagande enligt de rapporterade scenarierna, och att det dessutom saknas en plan för hur landet ska kunna öka sektorns bidrag till EU:s övergripande mål.

### Vad händer om Sverige inte lyckas uppfylla kraven till EU-lagstiftningen?

Europeiska kommissionen ansvarar för att övervaka att alla medlemsstater tillämpar EU:s lagar korrekt och inom utsatt tid. Den process som kommissionen inleder vid en misstänkt överträdelse kallas för överträdelseförfarande. Initialt underrättar kommissionen den nationella regeringen om överträdelsen och ber om en synpunkt från regeringen. Om dialogen mellan medlemsstaten och EU inte övertygar kommissionen om att medlemsstaten har uppfyllt kraven skickas sedan ett så kallat motiverat yttrande med en tidsfrist för när medlemsstaten måste efterleva lagstiftningen.

Om inte det motiverade yttrandet efterföljs kan kommissionen ta ärendet vidare till EU-domstolen som har mandat att tilldela sanktioner (i princip samma sak som böter) till medlemsstater vid överträdelse av EU-lagarna. Hundratals processer om överträdelseförfarande inleds varje år, men enbart några få hamnar hos EU-domstolen. Totalt har enbart 46 ärenden lett till sanktioner sedan 1993 när möjligheten till sanktioner infördes. Det är alltså ovanligt att dessa processer leder till utdelning av sanktioner. Det är dock inte självklart att utvecklingen kommer fortsätta så vad gäller exempelvis klimatområdet, eftersom kraven och förväntningarna har höjts avsevärt på medlemsstaterna.

### 3.3 EU blickar framåt – förbereder nytt klimatmål för 2040

Utvecklingen av EU:s klimatpolitik förväntas fortsätta under de närmsta åren. Europeiska kommissionen har enligt EU:s klimatlag lagt fram ett förslag för ett klimatmål för år 2040 som en del av unionens väg mot klimatneutralitetmålet 2050. Kommissionen föreslår att unionens nettoutsläpp av växthusgaser ska minska med 90 procent till 2040, jämfört med 1990. Förslaget presenteras i form av ett meddelande och inte ett konkret lagförslag. Det kommer därmed vara upp till den nya kommission som väljs i höst att lägga fram ett konkret förslag till en förändring av EU:s klimatlag.

Inför att Europeiska kommissionen föreslog sitt mål för 2040, presenterade EU:s klimatvetenskapliga råd i juni 2023 en rapport med rekommendationer (ESABCC, 2023). Rapporten gjorde en genomgång av vad EU:s rättvisa bidrag till klimatomställningen i form av utsläppsminskningar borde vara, enligt ett antal olika fördelningsprinciper. Därefter jämförde rådet dessa med scenarier som tagits fram över vilken omställning som är möjlig utifrån ett tekniskt perspektiv. Det är i grunden en värderingsfråga vilken av dessa fördelningsprinciper som motsvarar länders eller regioners rättvisa bidrag. Det vetenskapliga rådet landade i att inget av de scenarier som rådet bedömt som tekniskt möjliga levde upp till EU:s rättvisa bidrag, oavsett vilken fördelningsprincip som används. Slutsatsen och rekommendationen från det europeiska rådet var därför att EU bör föreslå ett ambitiöst mål för utsläppsminskningar, med mellan 90–95 procents reduktion till 2040, och som komplement till detta även bidra till åtgärder för utsläppsminskningar utanför EU.

Under våren 2024 kommer det hållas val till Europaparlamentet. Den nuvarande kommissionens mandatperiod löper på till 31 oktober 2024. Frågan om 2040-målet kommer sannolikt att bli högt prioriterad under nästa mandatperiod inom EU.

## 4 Regeringens politik under 2023

I detta kapitel beskriver och bedömer Klimatpolitiska rådet de viktigaste regeringsbesluten under 2023 med relevans för möjligheterna att nå klimatmålen. Vi analyserar även regeringens övergripande inriktning och prioriteringar sedan regeringens tillträde.

### 4.1 Inriktning och prioriteringar

Av regeringsförklaringen 2023 samt budgetpropositionen för 2024 framgår att regeringens ledord är att bedriva en ”ambitiös och effektiv klimatpolitik”. Regeringen lyfter fram EU:s klimatarbete samt kärnkraft som två betydande möjliggörare för att Sverige ska nå klimatmålen. Därutöver nämns insatser för elektrifiering, infångning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS) och återställande av våtmarker.

#### Budgetpropositionen innebär försvagade klimatpolitiska styrmedel

Regeringens budgetproposition för år 2024 präglades av inflationsbekämpning, framför allt genom en återhållsam budget utan stora utgiftsökningar. Många reformer i budgeten genomförs för att motverka prishöjningar samt för att stötta hushållen och välfärden. De insatser på klimatområdet som nämns för att motverka prishöjningar är bland annat

- sänkt reduktionsplikt
- sänkt skatt på bensin och diesel
- fortsatt nedsättning av skatten på diesel till jordbrukssektorn.

Budgetpropositionen innebär med andra ord flera försvagade klimatpolitiska styrmedel.

För att bekämpa inflationen framhåller regeringen betydelsen av det finanspolitiska ramverket:

Det finanspolitiska ramverket behöver värnas för att säkra stabilitet och förutsebarhet i den ekonomiska politiken. Under alltför många år har överskottsmålets nivå inte uppnåtts. Den ordnade budgetprocessen bidrar till den trovärdighet som behövs för den ekonomiska politiken, men också till stabilitet och motståndskraft i svensk ekonomi. Det är genom att bedriva en ansvarsfull politik det byggs upp en motståndskraft mot kommande kriser.<sup>27</sup>

Någon motsvarande skrivning för det klimatpolitiska ramverket och dess betydelse för stabilitet och förutsägbarhet återfinns inte i budgetpropositionen, trots att avsikten med det klimatpolitiska ramverket är att det klimatpolitiska arbetet ska präglas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens.<sup>5</sup>

Vid sidan om inflationsbekämpningen innehåller budgeten sju prioriterade reformområden, varav ett handlar om att Sveriges klimatpolitik ska vara effektiv och ambitiös.

#### Klimatomställning med hjälp av satsningar på ny teknik

I Tidöpartiernas överenskommelse från 2022 beskrivs att syfte och mål med klimatpolitiken ska vara att ”[förbättra] förutsättningarna för att industrin och transporterna ska kunna ställas om och därmed bidra till Sveriges effektiva klimatomställning. Det sker genom en effektivisering av styrmedel och stöd, färre administrativa hinder och satsningar på ny teknik”.<sup>28</sup> Tidöpartierna

beskriver även att partiernas gemensamma klimat- och miljöpolitik ”strävar efter att hitta de mest kostnadseffektiva åtgärderna, som samtidigt inte skadar näringar och landsbygd.”<sup>29</sup>

Partierna vill även ge en relevant myndighet i uppdrag att återkommande utvärdera och redovisa effektiviteten hos den förda klimatpolitiken. Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet har fått i uppdrag att utveckla en vägledning för att bedöma klimatpolitikens effektivitet. I uppdraget syftar regeringen på klimatpolitikens kostnads- och samhällsekonomiska effektivitet med särskilt fokus på noll nettoutsläppsmålet 2045.<sup>30</sup>

I Tidöavtalets tilläggsöverenskommelse om klimat som tillkom i november 2023 står det att ”legitimiteten hos medborgarna är en förutsättning för omställningen som också bygger på möjligheterna att hitta effektiva styrmedel” samt att ”insatser ska därför göras där vi får mest utsläppsminskningar – klimatpolitiken behöver bli mer kostnadseffektiv”.<sup>31</sup> I budgetpropositionen finns liknande formuleringar. Där framhålls också att det är viktigt att klimatpolitiken har ett globalt perspektiv samt att politiken ”måste stämmas av mot forskningen samt baseras på fakta”.<sup>29</sup> Miljöpolitiken ska heller ”inte i onödan försvåra människors vardag”.<sup>32</sup>

När regeringen säger att klimatpolitiken ska vara effektiv tycks det således betyda att den ska vara kostnadseffektiv, det vill säga en politik som bidrar till att uppfylla klimatmålen till lägsta möjliga kostnad för samhället. Samtidigt får den heller inte leda till för stora uppoffringar i människors vardag. Detta för att politiken ska få acceptans och därmed vara genomförbar. Regeringen framhåller vidare betydelsen av ny teknik och har stor tilltro till framtida strukturomvandlingar i industrin.

## 4.2 Klimatrelevanta beslut

Regeringen har under 2023 fattat en mängd beslut som har både positiv och negativ påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen. Nedanstående text går först igenom budgetprioriteringar och beslut av övergripande karaktär, och därefter beslut inom respektive område: utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), utsläpp som omfattas av ESR samt markanvändningssektorn (LULUCF) och kompletterande åtgärder. En lista över relevanta beslut av regeringen under år 2023 återfinns som bilaga 1.

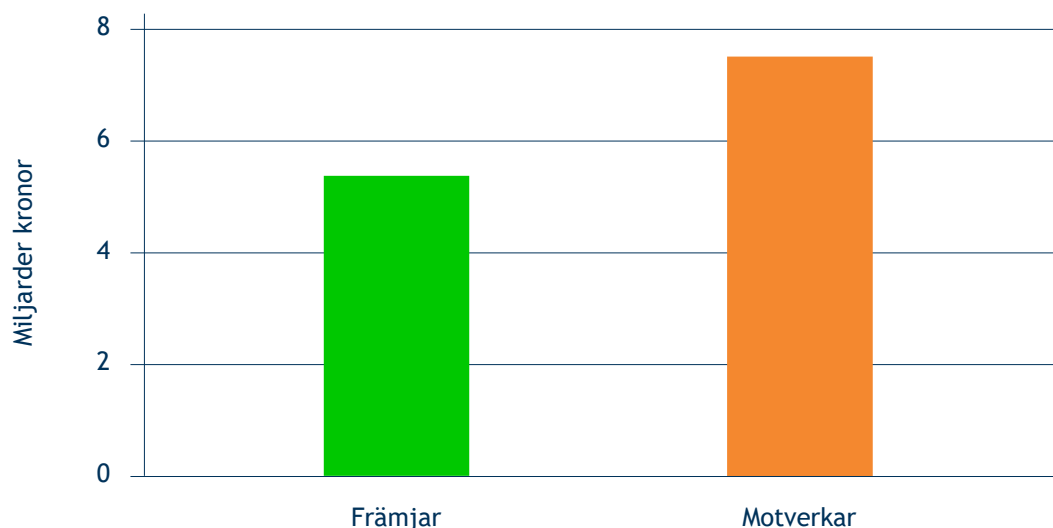
### Budgetprioriteringar som påverkar klimatmålen

Statsbudgeten för 2024 uppgår sammanlagt till omkring 1 330 miljarder kronor. Budgetreformer, utgifts- eller skatteförändringar som inte har beslutats sedan tidigare, summerar till 57 miljarder för budgeten 2024 och motsvarar cirka fyra procent av den totala budgeten.<sup>d</sup> Alla utgifter i budgeten, inte bara reformerna, kan givetvis påverka möjligheterna att nå klimatmålen.

I regeringens klimatredevisning listas förslag med klimateffekt i budgetpropositionen för 2024. Åtgärder som motverkar klimatmålen, framför allt de sänkta bränsleskatterna, uppgår till omkring 7,5 miljarder kronor, medan åtgärder som främjar möjligheten att nå klimatmålen summerar till 5,4 miljarder kronor. Sammantaget avsätter regeringen alltså mer ekonomiska resurser till reformer som motverkar möjligheterna att nå klimatmålen än sådana insatser som bidrar till att nå klimatmålen (se figur 9).

---

<sup>d</sup> Regeringen anger summan av reformerna i budgeten till 39 miljarder kronor. Detta är nettoeffekten av utgiftsökningar, skattesänkningar och besparingar. 57 miljarder är summan av alla anslags- och skatteförändringar i budgeten, vare sig de förstärker eller försvagar statsfinanserna.



**Figur 9.** Satsningar i budgetpropositionen som regeringen bedömer främjar respektive motverkar möjligheterna att nå klimatmålen.

Källa: Budgetpropositionen för 2024 <sup>33</sup>

I budgetpropositionen sammanfattar regeringen effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna skatteförändringar. Av sammanfattningen framgår att den statliga beskattningen på arbete (statliga inkomstskatter och socialavgifter) beräknas öka med omkring 15 miljarder 2024, till följd av regeringens skatteförslag. Sammantaget beräknas ökningen av skatten på arbete sedan 2022 bli omkring 29 miljarder, alltså från den nuvarande regeringens två första budgetpropositioner. Samtidigt sänker regeringen miljö- och energiskatterna (koldioxidskatt, energiskatt, trängselavgifter med mera) med 6,5 miljarder under 2024, och med 8 miljarder sammantaget sedan 2022, eller med 10 miljarder kronor inklusive utebliven moms. Klimatpolitiska rådet kan därmed konstatera att regeringen under sina två första år genomför en ”grå” skatteväxling (i motsats till så kallad grön skatteväxling som ska främja omställningen) med omkring 40 miljarder kronor.

## Utsläpp som omfattas av EU ETS

Det här avsnittet beskriver regeringens beslut kopplade till verksamheter som omfattas av EU:s handel med utsläppsrätter, så som beslut gällande industri, elproduktion och tillståndprocesser.

Regeringen ska ta fram flera nya strategier kopplade till industrin:

- en industristrategi
- en mineralstrategi
- en strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län som innefattar många olika politiska utgiftsområden.

För att samordna och stärka kapaciteten för samhällsomvandlingen i norra Sverige tillför regeringen 20 miljoner till Tillväxtverket och 2,5 miljoner vardera till myndigheter och länsstyrelser i Norrbotten och Västerbotten. Samtidigt avvecklas stödet för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län (40 miljoner kronor per år 2024–2030) för att finansiera andra reformer.



Industriklivet stärks med 100 miljoner under 2024 med fokus på fossilfritt stål. Budgeterade medel för industriklivet 2024 uppgår därmed till 1,46 miljarder kronor. Regeringen föreslår att kreditgarantiprogrammet för stora gröna industriinvesteringar förlängs. Garantiramen för kreditgarantierna föreslås uppgå till 80 miljarder kronor 2024.

Även Klimatklivet, som är ett stöd som bland annat kan användas för klimatinvesteringar i industrin, förstärks och får ett tillskott på 800 miljoner kronor. Anslaget uppgår därmed till nästan 5 miljarder kronor för 2024.

### Beslut och uppdrag för att skapa effektivare tillståndsprövningar

Regeringen har gett medel och uppdrag till myndigheter som syftar till att skapa en mer effektiv tillståndsprövning. Naturvårdsverket får 22 miljoner extra för att arbeta med effektivare tillståndsprövning och tillsynsvägledning samt ny EU-lagstiftning (CBAM och EU ETS). Detta finansieras genom att ägare av gasbilar inte längre ska få någon kompensation för dyrare besiktning (inspektion av gastankar). Domstolarna får ökade anslag på 10 miljoner kronor och Länsstyrelserna ökade anslag på 100 miljoner kronor för tillståndsprocesser och miljötillsyn.

Regeringen har beslutat om ett antal utredningar för att underlätta tillståndsprocesser för fossilfri energiproduktion. De genomför bland annat delar av förslag som har lämnats av Miljöprövningsutredningen.<sup>34</sup> Beredning pågår även av Klimaträttsutredningens slutbetänkande.<sup>35</sup> Regeringen har även skickat betänkandet: ”Värdet av vinden - Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften” på remiss och fått in svar, men förslaget har ännu inte blivit en proposition.<sup>36</sup> Regeringen ändrade direktiven till den utredningen så att utredaren inte hade möjlighet att föreslå statlig ersättning till kommunerna.<sup>37</sup>

Vidare ska en särskild utredare se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra den mer flexibel, effektiv och förutsägbar.<sup>38</sup> Regeringen har också lämnat tilläggsdirektiv till den så kallade Regeringsprövningsutredningen, som syftar till att ge regeringen fler möjligheter att göra övergripande avvägningar i miljöprövningsprocesser.

Regeringen har beslutat om två uppdrag som syftar till att effektivisera anslutningsprocessen till elnätet. Myndigheten Svenska kraftnät får i uppdrag att vidta åtgärder för att effektivisera hanteringen av förfrågningar om anslutning eller utökat abonnemang. Energimarknadsinspektionen får i uppdrag att utreda en utvecklad och effektiv informationsdelning av relevant information mellan den som ansöker om nätanslutning eller utökat abonnemang, och distributionsnätföretag och transmissionsnätsföretag vid ansökningar om nya anslutningar till elnäten.

### Beslut för att främja kärnkraft

Regeringen har tagit flera beslut om utredningar, lagändringar, ny kreditram och medel till myndigheter för att främja kärnkraft. På regeringens förslag har riksdagen beslutat om att utvidga förutsättningarna för att tillåta nya kärnkraftsreaktorer, bland annat genom att ta bort bestämmelsen i miljöbalken som förbjuder att det byggs kärnreaktorer på andra platser än där det redan finns kärnkraft och genom att ta bort bestämmelsen som begränsar antalet reaktorer i drift till tio stycken.<sup>39</sup>

Riksdagen har också godkänt ett bemyndigande till regeringen om att under 2024 ställa ut kreditgarantier för lån till investeringar i ny kärnkraft på upp till 400 miljarder kronor.



Kreditgarantier för kärnkraft ska utformas i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen (2011:203) och förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, vilket innebär att en garantiavgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad. [...] I övrigt bör dessa kreditgarantier utformas med mer generösa villkor än dagens system för kreditgarantier för gröna investeringar, men inom ramen för vad som är förenligt med EU:s statsstödsregler.<sup>40</sup>

Klimatpolitiska rådet ser det som oklart hur den första meningen går ihop med den andra, alltså att ta ut en riskbaserad avgift som motsvarar statens förväntade kostnad, men ändå vara mer generösa än andra garantier.

En särskild utredare ska se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft. Regeringen ökar även anslagen med 7 miljoner fördelat på ett flertal myndigheter för att underlätta för ny kärnkraft. I ett tillägg satsar regeringen också 20 miljoner kronor på kompetensförsörjning inom strålsäkerhetsområdet.

### Vindkraftsparker, sänkt energiskatt och andra beslut

Regeringen har gett tillstånd till två havsbaserade vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon Kattegatt Syd (80 vindkraftverk) samt Galatea Galene (21 vindkraftverk) samt avslag till Stora Middelgrund. Till grund för avslaget ligger den avvägning som regeringen gjorde mellan å ena sidan den planerade klimatnyttan från vindkraftsparken, å andra sidan de naturvärden som finns i arterna och ekologin vid platsen. Även riksintressena för sjöfart och yrkesfiske vägde in i beslutet att avslå ansökan.

Regeringen föreslår sänkt energiskatt för el som förbrukas i utrustning som lagrar infångad koldioxid (CCS). Skatten bör sänkas till den nivå som gäller för el i tillverkningsprocesser i industrin, det vill säga 0,6 öre per kWh. Förslaget syftar till att stimulera framtida CCS.

Myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU) får ökade anslag för att främja utvinning av mineraler och metaller i Sverige (70 miljoner kronor), koldioxidinlagring (27 miljoner kronor) och för snabbare tillståndsprovning av kontinentalsockelärenden (5 miljoner kronor). Det totala anslaget för SGU år 2024 uppgår till 370 miljoner kronor.

### Utsläpp som omfattas av ESR

Det här avsnittet beskriver regeringens beslut som är kopplade till sektorer som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR), exempelvis transportsektorn, arbetsmaskiner och jordbruket.

För att minska utsläppen från transportsektorn kan framför allt tre typer av förändringar göra betydande skillnad:<sup>41</sup>

1. Skapa ett mer **transporteffektivt samhälle** genom att begränsa efterfrågan på transporter, flytta över transporter till mer effektiva transportmedel samt bättre nyttja befintliga transportmedel.
2. **Öka elektrifieringstakten** genom att gå över till eldrivna fordon och skynda på utbyggnaden av laddinfrastrukturen.
3. Fasa ut fossila bränslen genom **effektivare fordon och en ökad andel fossilfria drivmedel**.

Koldioxidskatter brukar ofta framhållas som kostnadseffektiva.<sup>42</sup> Dessa skatter ger incitament till effektivitet i transportsystemet, elektrifiering och bränslebyte. Klimatpolitiska rådet konstaterar att regeringen fortsätter att sänka dessa skatter. Från och med 1 januari 2024 har skatten på bensin sänkts med 1 krona och 31 öre per liter och skatten på diesel sänks med ungefär 43 öre per liter jämfört med de nivåer som annars skulle gälla 2024. Förslagen beräknas minska skatteintäkterna med 5,76 miljarder kronor 2024.

### Regeringens beslut gynnar inte transporteffektiviteten

**Transporteffektivitet** gynnar, utöver möjligheterna att nå klimatmålen, andra miljömål så som generationsmål om god hälsa genom minskat buller och bättre luftkvalitet. I budgetpropositionen avskaffas stadsmiljöavtalen, vars syfte har varit öka andelen persontransporter med kollektivtrafik eller cykel, samt hållbara godstransportlösningar. Klimatpolitiska rådet har tidigare rekommenderat regeringen stärka arbetet med transporteffektivitet och snarare låta principerna för stadsmiljöavtalen vägleda all statlig medfinansiering av transportinfrastruktur.

I den nu gällande planen för nationell infrastruktur 2022–2033 är 6 miljarder kronor, av totalt 799 miljarder kronor, avsatta för stadsmiljöavtalen, alltså i genomsnitt en halv miljard per år under perioden.

Regeringen genomför en extra satsning på vägunderhåll i det statliga vägnätet i syfte att minska det eftersatta underhållet. Anslaget ökas därför med 300 miljoner kronor under 2024. Vidare görs även en extra satsning om 100 miljoner på förstärkt underhåll av enskilda vägar. Regeringen står även fast vid sin återgång till det gamla reseavdragssystemet, vilket gynnar bilkörning framför kollektivt resande.

Regeringen har gett i uppdrag åt Trafikverket att ta fram ett ”Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen 2026–2037”. Regeringen skriver att infrastrukturpropositionen behöver koordineras med den klimatpolitiska handlingsplanen. Bland annat nämns transporteffektivitet, fyrstegsprincipen, elvägar samt att utsläpp från byggandet måste minska.

### Regeringen gör många insatser för att elektrifiera transporter

**Elektrifiering av transportsektorn** är den kategori av klimatinsatser för att minska utsläppen som samlar flest regeringsbeslut. Under 2023 har regeringen beslutat om:

- förstärkning av stöd till laddinfrastruktur
- skattebefrielse för laddel på arbetsplatsen
- förlängning av regionala elektrifieringspiloter för tunga transporter
- utökat stöd för nationell samordning av laddinfrastruktur
- tillsättning av utredning för att undanröja hinder för elektrifieringen av transportsektorn
- uppdrag till Transportstyrelsen att förenkla regler avseende allmän platsmark för att påskynda elektrifieringen
- omarbetad elbusspremie
- förlängd och förstärkt klimatpremie för tunga fordon och arbetsmaskiner
- breddning av klimatpremie till lätta lastbilar.

Klimatpremien är en variant av den tidigare klimatbonusen, som regeringen beslutade avskaffa 2022. Klimatpremien gäller dock inte personbilar. Anslaget för klimatpremien ökar från 460 miljoner kronor 2023 till 2,1 miljarder kronor 2024. Denna ökning består av ett tillskott på 992 miljoner kronor till tunga fordon och arbetsmaskiner samt 450 miljoner kronor till utökningen av lätta lastbilar. Vidare införs en tillfällig skrotningspremie för den som skrotar en äldre bil med förbränningsmotor och köper eller leasar en elbil.

## Regeringen har tagit flera beslut som ökar användningen av fossila bränslen i transportsektorn

Den tredje kategorin, fasa ut fossila drivmedel, har till stor del drivits av den så kallade reduktionsplikten. Reduktionsplikten innebär ett krav på att minska klimatpåverkan från drivmedel genom att blanda in biodrivmedel eller elektrobränsle i bensen och diesel. Regeringen fullföljde under 2023 beslutet om att inte bara pausa de successiva höjningarna av reduktionsplikten tillfälligt, som den förra regeringen beslutade, utan införa en permanent sänkning av reduktionsplikten från och med år 2024. En proposition om sänkt reduktionsplikt presenterades den 12 oktober 2023 och beslutades av riksdagen den 30 november 2023. Den innebär att reduktionsplikten blir 6 procent för både bensen och diesel under perioden 2024–2026. Vidare innebär förslaget att reduktionsnivåerna slopas för 2027–2030. Regeringen skriver i propositionen att de ska analysera vidare vilka krav som bör ställas på drivmedelsleverantörer för att minska utsläppen av växthusgaser för 2027–2030.

Regeringen stärker det statliga driftstödet till de regionala icke-statliga flygplatserna med 141 miljoner kronor. Anslagsnivån fördubblas därmed till knappt 300 miljoner kronor per år under de kommande tre åren. Regeringens motivering är att långsiktigt säkerställa att infrastruktur och samhällsviktig verksamhet fungerar.

## Åtgärder för att minska jordbrukets klimatpåverkan

Utöver transporter står även jordbruk utanför handeln med utsläppsätter. Regeringen satsar 10 miljoner kronor på metodutveckling för att mäta klimatteffekter i praktisk jordbruksproduktion samt på att testa åtgärder som kan minska jordbrukets klimatpåverkan. Regeringen ökar även anslaget med 33 miljoner kronor för biogasproduktion från gödsel, vilket ska innebära bland annat en ökad andel förnybar energi och minskade metangasutsläpp från djurproduktionen.

Redan under 2022 införde den dåvarande regeringen en utökad nedsättning av koldioxid- och energiskatt på så kallad jordbruksdiesel. Nuvarande regeringen fortsätter med detta. Den utökade nedsättningen av koldioxid- och energiskatt på diesel som används i arbetsmaskiner i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet förlängs under 2024.

## Markanvändningssektorn och kompletterande åtgärder

Under året har regeringen fortsatt att fokusera på att utveckla kompletterande åtgärder, främst internationella klimatinvesteringar men också i viss mån bio-CCS.<sup>c</sup> 155 miljoner kronor satsas på återvätning av våtmarker för 2024.

---

<sup>c</sup> CCS står för Carbon Capture and Storage, det vill säga avskiljning och lagring av koldioxid. Bio-CCS betyder avskiljning och lagring av koldioxid från förnybara källor.

Regeringen fortsätter med planerna för bio-CCS. År 2026 planerar regeringen stora satsningar (1,7 miljarder) på bio-CCS eftersom den första omvända auktionen<sup>f</sup> ska genomföras av Energimyndigheten.

Regeringen föreslår att bredda ändamålet med internationella klimatinvesteringar för att möjliggöra förvärv av andra EU-medlemsstaters utsläppstilldelningar inom ESR samt inom LULUCF. Tidigare har ändamålet för detta anslag endast använts för investeringar *utanför* EU för att ”bidra till ökad ambition att nå [Parisavtalet] [...] samt kunna bidra till resultatbaserad klimatfinansiering eller, jämte andra kompletterande åtgärder, kunna bidra till att nå klimatmålen i det klimatpolitiska ramverket”.<sup>43</sup> Regeringen satsar omkring 260 miljoner kronor under anslaget ”Insatser för internationella klimatinvesteringar” för 2024 för åtgärder både inom och utanför EU. Detta innebär anslag på högst 1 500 miljoner kronor för 2024–2032. Dessutom föreslår regeringen att de bemyndigas att överföra utsläppsutrymme från EU:s utsläppshandelssystem till ESR genom att annullera utsläppsrätter från Sveriges auktionsvolym. Det innebär att Sverige förväntas avstå auktionsintäkter från utsläppshandeln motsvarande drygt en miljard kronor per år i utbyte mot ökat utsläppsutrymme inom ESR.

## Andra beslut som kan påverka möjligheterna att nå klimatmålen

För att främja energieffektivisering och minska hushållens sårbarhet vid höga energipriser satsar regeringen cirka 1,2 miljarder kronor på ett nytt bidrag för energieffektivisering i småhus. Regeringen har beslutat om förordningen som möjliggör för småhusägare att ansöka om bidrag de kommande tre åren.

Regeringen föreslår ett nytt anslag, Energiplanering, som får 265 miljoner kronor för 2024. Detta anslag ersätter delvis tidigare anslag med liknande syfte (21 miljoner 2023) och anslaget till Energi- och klimatinnsatser på lokal och regional nivå (139 miljoner 2023), så nettotillskottet är mindre än det nya anslaget. Vidare får Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Energimyndigheten i uppdrag att utveckla den regionala och lokala energiplaneringen.

Regeringen ger även Boverket i uppdrag att utreda vilka ändringar som kan krävas för att anpassa det svenska energiklassningssystemet inför det kommande genomförandet av det omarbetade direktivet 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. När det gäller resurseffektivisering drar regeringen in medel för myndighetslyft för cirkulär ekonomi.

Kompetens är en av faktorerna för att klara klimatomställningen. Regeringen satsar omkring 250 miljoner inom utbildning på det så kallade ingenjörspaketet. Anslaget ökar för satsning på korta kurser för yrkesverksamma för att stödja samhällets klimatomställning med 30 miljoner kronor 2024. Samtidigt minskar regeringen anslaget för kompetenslyft i klimatomställningen med 36,5 miljoner kronor för att täcka SMHI:s avgifter till internationella organisationer.

Regeringen har i budgetpropositionen anslagit avgiftshöjningar för internationella organisationer, på grund av valutakursförändringar på sammanlagt 52 miljoner kronor som täcks av minskningar i andra miljöinsatser eller bistånd.

---

<sup>f</sup> Genom det statliga stödet för bio-CCS får aktörerna stöd för både investering och drift. Stödet kommer att fördelas genom så kallad omvänd auktion där aktörerna lämnar bud på hur mycket koldioxid de kan avskilja och lagra och till vilken kostnad. Den eller de aktörer som kan leverera bio-ccs till lägst bud och uppfyller stöd villkoren, tilldelas stöd.

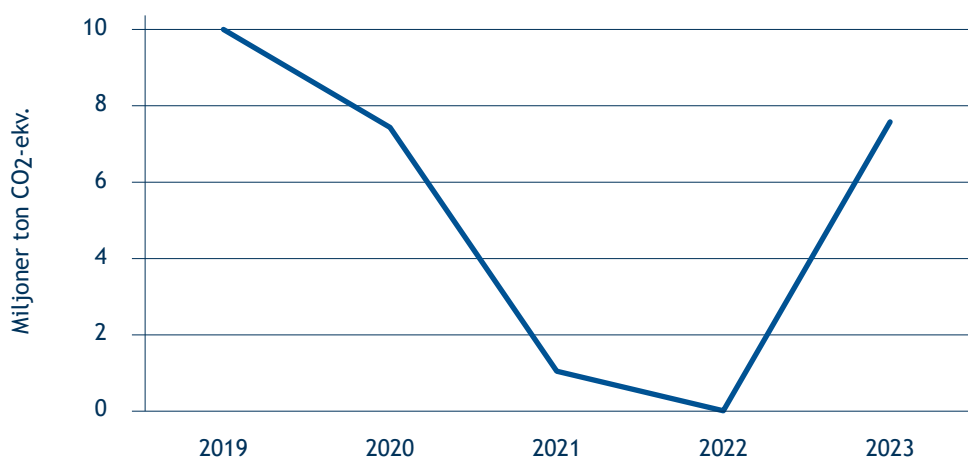
### 4.3 Effekter på klimatmålen av den beslutade politiken

De beslut som regeringen har fattat under 2023 har en betydande påverkan på möjligheterna att nå Sveriges klimatmål och åtaganden inom EU. Regeringen skriver i sin klimatredovisning att den politik som de beslutat gör att avstånden till 2030- och 2040-målen ökar, medan avståndet till 2045-målet minskar. Figur 10 nedan visar hur regeringarna sedan 2019 och framåt har redovisat gapet mellan prognostiserade utsläpp med gällande politik och klimatmålen för 2030, 2040 respektive 2045.

#### Svårt att nå etappmålet till 2030

Klimatpolitiska rådet konstaterade i förra årets rapport, i mars 2023, att den politik som den då nyttillträdda regeringen hade beslutat eller aviserat förväntades bidra till att utsläppen av växthusgaser skulle öka under de närmaste åren. Det gällde framför allt utsläppen från transportsektorn men även från arbetsmaskiner.

De beslut som regeringen fattade under 2023 har inte gett oss anledning att förändra den bedömningen. En proposition om den aviserade sänkningen av reduktionsplikten har presenterats av regeringen och till det kommer även nya beslut om bland annat ytterligare sänkningar av drivmedelsbeskattningen. Regeringen bedömer i sin klimatredovisning att utsläppen som omfattas av ESR förväntas ligga omkring 5–9 miljoner ton högre år 2030 jämfört med tidigare redovisning, beroende på de beslut som fattats sedan hösten 2022. Det motsvarar 10–20 procent av Sveriges nuvarande totala utsläpp av växthusgaser. Den absoluta merparten av ökningen sker i transportsektorn. Motsvarande siffra för 2040 är 2,5–5 miljoner ton högre utsläpp.



**Figur 10.** Utsläppsgap till det nationella etappmålet till 2030 för utsläpp som innefattas av ESR utan nyttjande av kompletterande åtgärder. I klimatredovisningen presenterar regeringen varje år hur stort utsläppsgapet är år 2030 givet den politik som förts. Grafen visar respektive års bedömning av utsläppsgapet år 2030.

För 2023 års utsläppsgap har Klimatpolitiska rådet utgått från den högsta nivån i regeringens spann på utsläppsgap till 2030-målet (ca 7 miljoner ton), som bygger på en reduktionsplikt på 6 procent för perioden till 2027–2030. Vi väljer att visa detta större utsläppsgap eftersom det bättre speglar att reduktionsnivåerna från och med 2026 upphör enligt de av riksdagen beslutade ändringarna i 5 § lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionsplikten). Eftersom reduktionsplikten upphör enligt beslutad politik är dock gapet egentligen högre än vad regeringen anger även i detta utsläppsgap.

Enbart sänkningen av reduktionsplikten förväntas bidra till att utsläppen ökar med 5,2 miljoner ton 2024 och 6,7 miljoner ton år 2026, jämfört med tidigare lagstiftning. Energimyndigheten bedömer att framför allt reduktionspliktens sänkning leder till att användningen av fossil diesel år 2024 blir två tredjedelar högre än vad den skulle ha varit om reduktionsplikten legat kvar på tidigare beslutad nivå.

Detta försvårar möjligheterna att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030. 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. Både målet och åtagandet omfattar utsläpp utanför EU ETS. 60 procent av dessa kommer från inrikes transporter och arbetsmaskiner, vars bränslen ingår i reduktionsplikten.

Sveriges åtagande inom EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) till 2030 är utformat som en utsläppsbudget med målnivåer för varje enskilt år, men med möjlighet att inom vissa ramar överföra över- eller underskott mellan åren (se avsnitt 3.2 för en genomgång av regelverket). Sverige har ackumulerat ett överskott av utsläppsutrymme under 2021–2023 genom att utsläppen hittills legat under kraven i EU-regelverket. Från och med 2024 förväntas Sverige tvärtom ha ett årligt underskott mot utsläppsbudgeten inom EU. Från och med 2027 finns inga reduktionsnivåer och det är därför osäkert hur utsläppen utvecklas därefter (se ytterligare resonemang kring detta i kapitel 7.1).

Utsläppsutvecklingen vad gäller LULUCF innehåller stora osäkerheter som för Sveriges del främst beror på osäkerhet när det gäller den skogliga tillväxten. Regeringen bedömer i klimatredovisningen att Sverige skulle kunna nå sitt åtagande till 2021–2025 och klara sitt åtagande under 2026–2030 om tillväxten i skogen återhämtar sig efter nedgången under andra halvan av 2010-talet. En nedgång som framför allt berodde på torka och skadeangrepp. Regeringen har valt att endast redovisa Naturvårdsverkets mest optimistiska scenario.

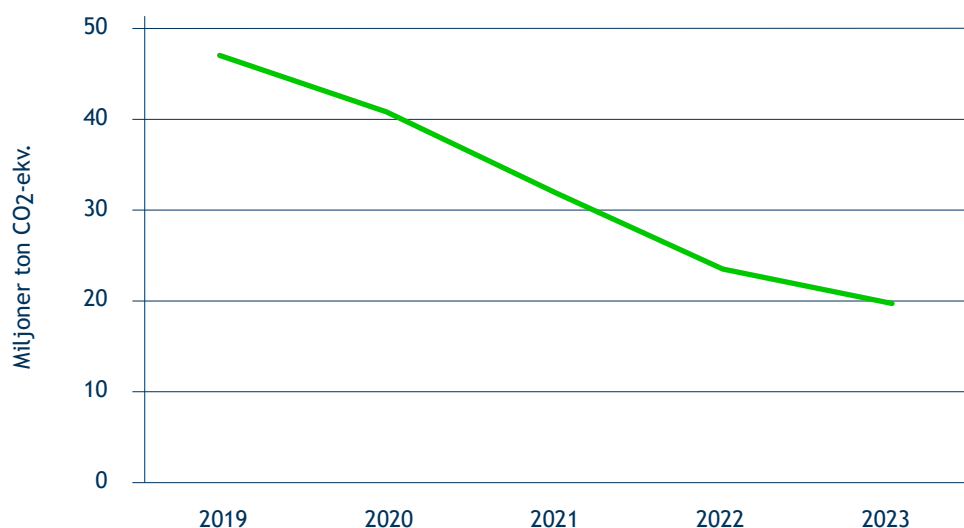
Regeringen bedömer att även utsläppen som omfattas av EU ETS ökar med 1,2 miljoner ton till år 2030, jämfört med den förra klimatredovisningen. Det beror framför allt på att ett nytt storskaligt stålverk förväntas tillkomma under perioden, som åtminstone under en övergångsperiod förväntas använda fossila bränslen. Det är det gemensamma europeiska utsläppshandelssystemet som reglerar dessa utsläpp. Utsläppen som omfattas av EU ETS ingår därför inte i varken Sveriges klimatmål till 2030 och 2040, och inte heller Sveriges åtaganden inom EU.

## Förutsättningar för att nå målet om noll nettoutsläpp 2045

I relation till det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp senast år 2045 minskar gapet mellan utsläppsprognosen och målet i regeringens klimatredovisning. Minskningen under det senaste året motiveras främst med beslut tagna på EU-nivå och att utvecklingen i industrin gör mer optimistiska antaganden om utvecklingen mot fossilfria processer. Men bedömningar på så lång sikt innehåller stora osäkerheter.

Naturvårdsverkets och regeringens målscenarier speglar det som även Klimatpolitiska rådet har lyft fram i tidigare rapporter. Förutsättningarna för att nå noll nettoutsläpp 2045 är betydligt bättre nu än när målet beslutades, det beror bland annat på den tekniska utvecklingen, näringslivets ökade engagemang och den förda klimatpolitiken både i Sverige och EU. Gapet mot målet om noll nettoutsläpp 2045 minskar även i årets klimatredovisning, vilket det succesivt bör

göra, även om det sker långsammare än tidigare. Det mer optimistiska scenariot motiveras inte av några nya beslut som regeringen fattat under det senaste året.



**Figur 11.** Utsläppsgap till det långsiktiga klimatmålet om att nå noll nettoutsläpp av växthusgaser senast år 2045. I klimatredovisningen presenterar regeringen varje år hur stort utsläppsgapet är år 2045 givet den politik som förts. Grafen visar respektive års bedömning av utsläppsgapet år 2045.

Grafen inkluderar kompletterande åtgärder, men fram till och med 2022 bedöms inte några kompletterande åtgärder vara tillräckligt utvecklade för att ingå i scenariot. Från och med 2023 inkluderas dock 2,2 miljoner ton biogen koldioxidavskiljning och lagring (bio-CCS) i regeringens referensscenario till 2045.

## 4.4 Slutsatser



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

#### **Regeringens målbild om en ambitiös och effektiv klimatpolitik speglas inte i handling.**

Den beslutade politiken under 2023 ökar utsläppen och leder inte i riktning mot att Sveriges klimatmål och EU-åtaganden till 2030 uppnås. Utsläppsgapet till klimatmålet 2045 har minskat under de senaste åren, men det finns ett betydande utsläppsgap kvar för att målet ska kunna nås.

Sammantaget avsätter regeringen mer ekonomiska resurser till reformer som motverkar möjligheterna att nå klimatmålen än sådana insatser som bidrar till att klimatmålen uppnås.

Sammanfattningsvis har regeringen under 2023 presenterat en ny klimatpolitisk inriktning och fattat beslut som har stor påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen. Regeringens huvudsakliga inriktning är att föra en ambitiös och effektiv klimatpolitik. Klimatpolitiska rådet bedömer att denna politiska inriktning inte speglas i de beslut som tagits under 2023.

Den politik som regeringen har beslutat under 2023 leder till att utsläppen nu ökar i stället för att minska, enligt regeringens egen bedömning. Det innebär att Sveriges klimatmål och åtaganden inom EU till 2030 blir svårare att nå. Klimatpolitiska rådet anser att en ambitiös och effektiv



klimatpolitik måste kunna minska utsläppen både i närtid och på lång sikt. Utsläppgapet till det långsiktiga klimatmålet för 2045 har förvisso minskat men betydande utsläpp finns kvar i de scenarier som utgår från den beslutade politiken.

De budgetsatsningar som regeringen och riksdagen har beslutat om under året innebär till största del ökning eller förlängning av tidigare stödinsatser för klimatomställningen. Av reformutrymmet i budgeten, det vill säga nya satsningar jämfört med tidigare budgetbeslut, går 5,4 miljarder kronor till klimatinsatser medan 7,5 miljarder kronor tvärt om går till reformer som motverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Detta enligt regeringens egna bedömningar.

Utvecklingen under 2023 innebär att den klimatpolitiska handlingsplanen blir än viktigare för att Sverige ska kunna leva upp till det klimatpolitiska ramverk som riksdagen beslutat. I del II granskas regeringens klimatpolitiska handlingsplan.



## 5 Regeringens klimatredovisning 2023

Regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen enligt 4 § i klimatlagen. Klimatredovisningen 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 insatser och när och hur beslut om sådana insatser i så fall kan fattas.

### 5.1 Transparent redovisning av utsläppsökning

Regeringen redovisar tydligt att dess politik ger ökade utsläpp i närtid samt att avståndet (gapet) till att nå etappmålen 2030 och 2040 ökar jämfört med vad som redovisats i föregående års klimatredovisningar. Detta är ett exempel på hur det klimatpolitiska ramverket, där klimatredovisningen ingår, ökar transparensen i klimatpolitiken.

Klimatredovisningen ska beskriva hur den historiska utsläppsutvecklingen har sett ut och hur regeringens politik påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Sedan lagen trädde i kraft 2018 har en struktur för klimatredovisningen utarbetats av Regeringskansliet och redovisningen har kontinuerligt förbättrats. En metod för effektbedömningar har tagits fram och det har även blivit tydligare vilken tidsperiod redovisningen avser. Effekten av flertalet insatser bedöms dock endast i form av ”ökar utsläppen”, ”oklart”, ”minskar utsläppen”. Ett mindre antal insatser kvantifieras med att ange storleksordning på förväntad effekt på kort sikt (närmsta två åren) och till 2030. I vissa fall är den kvantitativa effekten svår att bedöma. Dessa insatser har i stället bedömts kvalitativt.

Givet att regeringens politik ökar utsläppen i närtid blir det ännu viktigare att klimatredovisningen transparent redovisar behovet av ytterligare insatser och när och hur beslut om sådana insatser kan tas (tredje punkten i lagens krav på klimatredovisningen, se ovan). Regeringen listar ett antal insatser men säger inget om hur långt dessa räcker för att sluta gapen till etappmålen utan hänvisar till den kommande (då redovisningen publicerades) klimatpolitiska handlingsplanen (se denna rapport del II för bedömning av den klimatpolitiska handlingsplanen) samt till kommande klimatredovisningar.

### 5.2 Effektbedömningarna i klimatredovisningen

Avsikten med det klimatpolitiska ramverket är att det klimatpolitiska arbetet ska präglas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens. De senaste tre årens klimatredovisningarna har inlett avsnittet om ”ytterligare åtgärder och aviserad potential att sluta utsläppsgapet” med texten ”Regeringen avser återkomma med bedömningar av aviserade styrmedel och åtgärders klimat effekter när dessa har beslutats.”<sup>44</sup> Det innebär att regering och riksdag förväntas ta klimatrelevanta beslut utan att ha en effektbedömning, vilket sannolikt försvårar för regeringens ambition att driva en ambitiös och effektiv klimatpolitik.

Klimatredovisningen borde även inkludera en effektbedömning av klimatrelevanta inslag i budgetpropositionen. Om aviserad politik i budgetpropositionen ännu inte har tillräcklig konkretion så borde effektbedömningen presenteras i samband med att förslagen konkretiseras i form av utredningar, departementspromemorior eller liknande, eller åtminstone i propositioner till riksdagen, och inte i efterhand, när de redan har beslutats. Regeringen skriver att effektberäkningarna av reformerna i budgetpropositionen kommer vara utförligare i kommande klimatredovisningar.<sup>45</sup>

### 5.3 Regeringens tidigare respons på rådets rekommendationer

Den då nyttillträdde regeringen angav i klimatredovisningen 2022 (Budgetpropositionen för 2023) att de skulle återkomma med kommentarer på de bedömningar och rekommendationer som vi presenterade i Klimatpolitiska rådets rapport 2022. Detta gjordes inte. I klimatredovisningen 2023 anger regeringen att de avser återkomma med kommentarer till Klimatpolitiska rådets rapport 2023 i den klimatpolitiska handlingsplanen, vilket de också gör.

Klimatredovisningen har, sedan den första redovisningen 2018, presenterats som en bilaga i utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård) i budgetpropositionen. Klimatpolitiska rådet har ett flertal gånger rekommenderat regeringen att presentera klimatredovisningen på anslagsövergripande nivå, på samma sätt som i finansplanen. Detta för att tydliggöra att redovisningen utgör ett beslutsstöd för den samlade politiken för att nå klimatmålen och inte ett enskilt utgiftsområde.

Vi har också tidigare kritiserat att klimatredovisningarna saknat en uppföljning av klimathandlingsplanen. För denna klimatredovisning var det dock inte aktuellt eftersom mandatperiodens handlingsplan ännu inte var presenterad.

### 5.4 Slutsatser



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens klimatredovisning uppfyller lagens krav och tjänar som ett underlag för att kunna följa politikens inverkan på möjligheterna att nå klimatmålen.

Klimatredovisningen kan utvecklas genom att samtliga klimatrelevanta budgetbeslut inkluderar en effektbedömning. Inför kommande klimatredovisningar uppmuntrar vi också regeringen att inbegripa en uppföljning av den klimatpolitiska handlingsplanen i redovisningen.

# Del II

## Bedömning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan



## Inledning till del II

Klimatlagen ställer krav på varje tillträdande svensk regering att året efter ordinarie riksdagsval presentera en klimatpolitisk handlingsplan för mandatperioden.<sup>1</sup> Klimatlagen trädde i kraft den 1 januari 2018. Året därpå, i december 2019, presenterade den dåvarande regeringen Sveriges första klimatpolitiska handlingsplan, vilken granskades i Klimatpolitiska rådets rapport 2020. Den andra handlingsplanen beslutades av den nuvarande regeringen i december 2023 och granskas i Del II av denna rapport.

I **kapitel 6** beskriver vi översiktligt handlingsplanens innehåll, alltså vad det är regeringen planerar att göra under mandatperioden, samt i vilken mån handlingsplanen uppfyller klimatlagens krav. I **kapitel 7** ställer vi den grundläggande frågan om i vilken mån handlingsplanen kan förväntas leda till att de kortsiktiga och långsiktiga klimatmålen uppnås. Det handlar alltså om den planerade politikens måluppfyllelse och huruvida de planerade insatserna kan antas vara tillräckligt kraftfulla. Kapitlet analyserar handlingsplanens effekter dels i ett kortare perspektiv till 2030, dels i ett längre tidsperspektiv till målet om noll nettoutsläpp 2045. Utifrån dessa perspektiv diskuterar vi politikens påverkan på utsläppsutvecklingen i viktiga sektorer som transporter, industri och jordbruk. Kapitlet avslutas med några kommentarer om Sveriges bidrag till att nå de globala klimatmålen.

I **kapitel 8** utvärderar vi handlingsplanen från ett annat perspektiv än de olika utsläppssektorerna. Nära nog alla de förändringar som behöver ske inom samtliga sektorer kan delas in i några få kategorier. I 2022 års rapport identifierade Klimatpolitiska rådet fyra omställningsstrategier, eller sektorövergripande nyckelområden, för klimatomställningen:

- 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).

Dessa nyckelområden går tvärs igenom olika utsläppssektorer och handlar såväl om tekniska åtgärder som att förändra institutioner, affärsmodeller och beteenden. I kapitel 8 diskuterar vi i vilken mån regeringens handlingsplan kan skapa förutsättningar för respektive nyckelområde att bidra till en hållbar klimatomställning. Svaret på den frågan är en väsentlig förklaring till om, och på vilket sätt, klimatmålen nås i kapitel 7. Det är dessa nyckelområden som i en balanserad helhet tillsammans behöver leverera tillräckliga utsläppsminskningar för att nå klimatmålen.

I **kapitel 9** fördjupar vi analysen av den planerade politiken ytterligare. Det finns idag betydande kunskaper om vad som krävs av politiken för att den ska kunna skapa rätt förutsättningar för omställning. Utifrån forskningslitteratur på olika områden och i dialog med forskare från olika discipliner har vi valt att lyfta fram sju övergripande aspekter som är väsentliga för att över tid undanröja hinder för, och stimulera till, en hållbar klimatomställning. I detta kapitel bedömer vi i vilken mån regeringens planerade politik inkluderar dessa aspekter.

## 6 Klimatlagens krav och handlingsplanens innehåll

Detta kapitel beskriver i vilken mån handlingsplanen uppfyller klimatlagens krav samt ger en översikt över handlingsplanens innehåll i form av planerad politik.

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan *Regeringens klimatbehandlingsplan – hela vägen till nettonoll* presenterades torsdagen den 21 december 2023 av statsministern, energi- och näringsministern, klimat- och miljöministern samt Sverigedemokraternas miljö- och klimatpolitisk talesperson, vilka enligt texten också står bakom handlingsplanen.<sup>46</sup> Därmed bör planen ha parlamentariskt stöd för att kunna genomföras. Handlingsplanen i sig utgör formellt en skrivelse vilket innebär att den inte ställs under riksdagens beslut. Det är regeringens plan för mandatperioden.

Handlingsplanen består av 229 sidor text (245 sidor inklusive bilagor) och presenterar såväl den nationella klimatpolitiken som Sveriges roll internationellt och i EU. Politiken beskrivs dels i relation till ett antal förutsättningar, dels i relation till de viktigaste utsläppssektorerna. Handlingsplanen berör också frågor om offentligt ledarskap och avslutas med regeringens egen bedömning av planens effekter på utsläppen av växthusgaser.

### 6.1 Utvärdering av handlingsplanen utifrån klimatlagens krav



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan lever inte upp till klimatlagens krav. Den bortser från de etappmål för 2030 som riksdagen fastställt, samt saknar till stor del utsläppsprognoser och tidsangivelser för politikens genomförande.

Klimatlagen ställer krav på regeringen att vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Den ska lämnas till riksdagen året efter ordinarie riksdagsval, alltså i detta fall innan 2023 års utgång, vilket också skedde. Klimatlagens 5 § reglerar därutöver i åtta punkter vad regeringens klimatpolitiska handlingsplan bör innehålla. I tabell 2 kommenterar vi i vilken mån vart och ett av dessa krav uppfylls.

**Tabell 2. Klimatlagens krav på vad handlingsplanen bör beskriva.** Klimatpolitiska rådets kommentar på hur handlingsplanen möter klimatlagens krav beskrivs i tabellens högra kolumn. Kommentarsrutan har tilldelats grön eller röd färg beroende på om lagens krav uppfylls eller ej.

Klimatlagens krav	Klimatpolitiska rådets kommentarer	
Sveriges åtaganden inom EU och internationellt.	Regeringen redogör relativt utförligt för Sveriges åtaganden inom FN:s klimatkonvention och EU, samt för det internationella klimatarbetet i allmänhet.	✓
Historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen.	Utsläppsdata för perioden 1990–2022 redovisas, liksom en längre tillbakablick från år 1900.	✓
Prognosticerade utsläppsminskningar.	Regeringen presenterar något som liknar en prognos för utsläppsutvecklingen till år 2030 men ingen prognos på längre sikt. Sådana prognoser fanns i klimatredovisningen till riksdagen i september 2023.	✗
Utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar.	Regeringen redogör inte för utfallet eller de bedömda effekterna av hittills fattade beslut. Sådana uppgifter fanns i klimatredovisningen till riksdagen i september 2023.	✗
Planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla.	Handlingsplanen beskriver en stor mängd ambitioner och planerade analyser samt ett antal mer konkreta insatser, men merparten av dem är inte tidsatta.	✗
I vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås.	Planen innehåller kvantifierade effektbedömningar av ett antal beslutade och planerade insatser med relativt liten effekt på utsläppsutvecklingen. De sätts dock inte i relation till gällande nationella mål.	✗
I vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen.	Saknas. Sådana uppgifter fanns delvis i klimatredovisningen till riksdagen i september 2023.	✗
Vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.	Regeringen beskriver vilken volym av utsläppsminskningar som behövs för att nå Sveriges EU-åtagande 2030, men det sägs inte mycket om <i>vilka</i> politiska insatser som förväntas uppnå detta. Handlingsplanen bortser från de etappmål för 2030 som riksdagen fastställt.	✗

När den första klimatpolitiska handlingsplanen presenterades år 2019 bedömde vi att den inte levde upp till klimatlagens krav. Den allvarligaste bristen var att regeringen inte redovisade i vilken grad de beslutade och aviserade insatserna skulle bidra till att klimatmålen kunde nås. Effektbedömningar av politiken saknades helt. Insatserna var därtill genomgående diffust beskrivna och saknade tidplaner för genomförande.

Sedan dess har regeringen och myndigheterna tagit flera steg för att förbättra effektbedömningen av de politiska insatser som beslutats. Det framgår av kapitel 5 i den här rapporten att den senaste klimatredovisningen till riksdagen innehåller en relativt utförlig, kvantitativ bedömning av många av de viktigaste besluten under det senaste året, samt scenarier för utsläppsutvecklingen framåt med hittills beslutad politik. Mot den bakgrunden är det överraskande att regeringen har valt att inte återge eller hänvisa till dessa siffror också i den klimatpolitiska handlingsplanen. I stället finns bara en kort mening om vilket ackumulerat underskott i utsläppsbudgeten som regeringen förväntar sig i relation till Sveriges EU-åtagande. Regeringen har tillgång till de siffror som klimatlagen syftar på men väljer alltså att inte redovisa dem.

Handlingsplanen innehåller däremot vissa bedömningar om i vilken mån den bidrar till att uppfylla klimatmålen. Dessa granskas närmare i kapitel 7 om politikens måluppfyllelse. Redan här kan dock konstateras att handlingsplanen inte lever upp till klimatlagens krav av det enkla skälet att bedömningarna inte alls förhåller sig till de nationella etappmål som riksdagen har fastställt. Där effektbedömningar finns görs de endast i förhållande till Sveriges 2045-mål samt det svenska EU-åtagandet gentemot ESR-förordningen för år 2030. De nationella etappmålen för ESR till 2030 och 2040 samt målet för inrikes transporter 2030 gäller fortfarande, även om regeringen har aviserat en översyn av dessa. Regeringen har ändå valt att bortse från dem när planen utarbetades.

Liksom i den första klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 saknas i stort sett helt tidsangivelser för när planerade insatser kan förväntas träda i kraft, vilket klimatlagen kräver. Likaså saknas i de flesta fall uppgifter om vem som ska genomföra de planerade insatserna i handlingsplanen, vilket däremot inte utgör något lagkrav. Vi menar att tidsangivelser och ansvarsfördelning bör inkluderas i de uppföljningar som regeringen aviserat i kommande klimatredovisningar till riksdagen. Den klimatpolitiska handlingsplanen bör i framtiden motsvara de förväntningar som ställs på en handlingsplan i andra sammanhang, det vill säga att den ska visa vem som ska göra vad och när.

## 6.2 Politiska insatser i handlingsplanen



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Den klimatpolitiska handlingsplanen brister i konktion. Planen innehåller till stora delar allmänna ambitioner och planerade analyser. Utifrån behovet av ytterligare åtgärder för att nå klimatmålen är det anmärkningsvärt att handlingsplanen innehåller få konkreta insatser utöver de som redan sedan tidigare beslutats eller aviserats.

För att förstå vilken konkret politik som regeringen planerar att genomföra har vi gått igenom handlingsplanen för att identifiera de meningar eller stycken som ger uttryck för någon form av politisk viljeyttring. Vi har identifierat tre olika former av politiska viljeyttringar:

- en **ambition** att arbeta i en viss riktning
- en aviserad **analys** eller utredning
- en viss **planerad insats**, alltså en avisering om en konkret förändring av politiken.

Analysen har varit svår eftersom planen brister i konktion och transparens. Det är ibland svårt att identifiera vad regeringen verkligen planerar att göra i relation till allmänna beskrivningar. Handlingsplanen innehåller ett antal av de ”bedömningsrutor” som vanligen används för att summera regeringens ställningstaganden i propositioner och skrivelser. Men i den här handlingsplanen ger dessa rutor ofta enbart uttryck för vilka aspekter regeringen tycker är väsentliga inom olika områden, inte vilka insatser som planeras. Ibland finns de planerade insatserna i stället i den löpande texten.

Vi har kunnat identifiera nästan 200 meningar eller textstycken som ger uttryck för en politisk viljeyttring. Knappt hälften av dem ger uttryck för **ambitioner** av olika slag, det vill säga att regeringen vill verka för att stärka det ena eller motverka det andra. Det handlar inte om att regeringen utlovar att något specifikt ska inträffa, utan om att de deklarerar en inriktning eller en ambition i arbetet. Mer än hälften av dessa uttryckta ambitioner handlar om att regeringen ska verka för en viss sak i EU-samarbetet eller andra internationella sammanhang.

De återstående drygt 100 viljeyttringarna kan uppfattas ha en mer konkret betydelse. Hälften av dessa handlar om att regeringen planerar en **analys** eller **utredning**, i många fall enbart att ”det bör analyseras”. Även om det senare uttrycket är vagt har vi tolkat detta som att regeringen faktiskt planerar att genomföra analysen, rimligen genom att tillsätta en utredning, ge ett uppdrag till en myndighet eller genomföra en egen analys i Regeringskansliet. Regeringen anger i de allra flesta fall inte hur eller om de planerar att agera baserat på analyserna. Inte heller när analysen ska göras, men det bör rimligen vara inom denna mandatperiod eftersom det är den tid som handlingsplanen omfattar. I tabell 3 nedan listas ett urval av några planerade analyser som potentiellt kan få större betydelse för klimatomställningen.



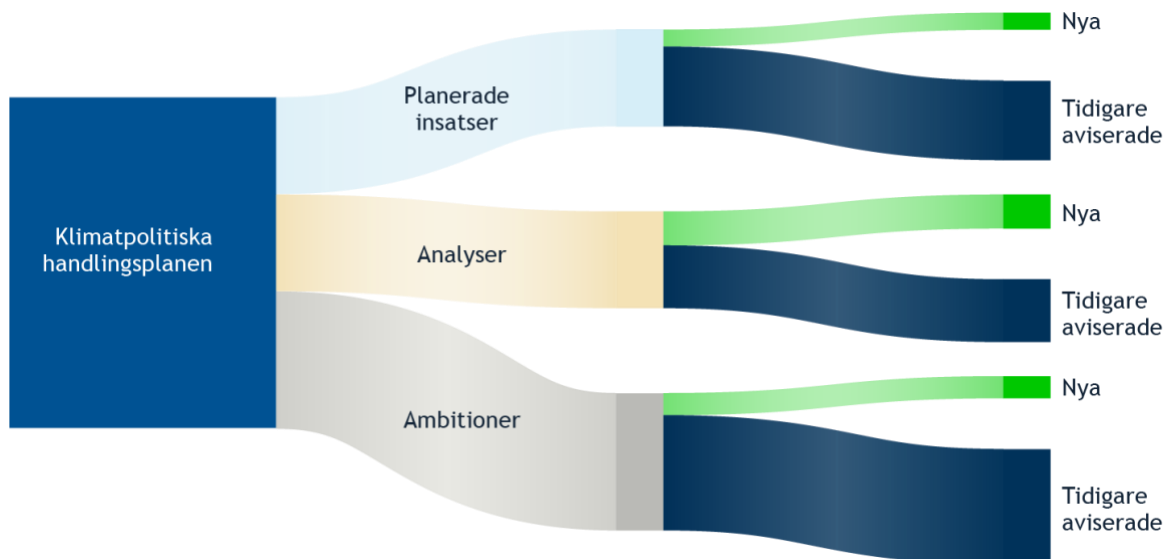
**Tabell 3. Urval av analyser som aviseras i handlingsplanen.** Ett urval av analyser eller utredningar, vilka bedöms av Klimatpolitiska rådet vara av betydande karaktär för att Sverige ska nå klimatmålen. Sidhänvisningarna refererar till regeringens klimatpolitiska handlingsplan (Skr 2023/24:59).

Urval av analyser som aviseras i handlingsplanen	
Analys av hur utfasningen av fossila drivmedel ska kunna ske på ett acceptabelt sätt.	Sid 62
Analys av en utvecklad reduktionsplikt som inkluderar el från publika laddstationer.	Sid 67
Utredning för att ge underlag för om, och i så fall vilka, styrmedel som kan utformas för perioden 2027–2030 för att nå Sveriges åtaganden i EU om utsläppsminskningar till 2030.	Sid 70
Översyn av kraven för att kunna nyttja statens gröna kreditgarantier.	Sid 84
Utredning om och hur principen "tillträde till laddning" skulle kunna införas i Sverige.	Sid 154
Analys av hur en ändamålsenlig och rikstäckande laddinfrastruktur av snabbladdare kan säkerställas.	Sid 156
Översyn av den nationella skogspolitiken. *	Sid 191
Undersökning av möjligheterna till samordnad kravställning i de offentliga upphandlingarna av fossilfria arbetsmaskiner.	Sid 204
Identifiering av hinder i omställningen till noll nettoutsläpp senast år 2045.	Sid 208

\* Särskild utredare tillsattes 2024-02-07 (Dir. 2024:16).

Den sista gruppen om cirka 50 meningar eller stycken i texten bedömer vi utgör **planerade insatser** av något slag. Regeringen lovar således inte bara en analys utan de uttrycker mer eller mindre tydligt att något också planeras att genomföras, även om det i många fall behöver föregås av en utredning.

Diagrammet i figur 12 nedan visar översiktligt hur innehållet i handlingsplanen fördelar sig mellan ambitioner, analyser och planerade insatser. Innehållet i de tre kategorierna har i sin tur delats upp utifrån om de redan har avisats eller beslutats tidigare, eller om det är nya punkter som presenteras i och med handlingsplanen.



**Figur 12.** Illustration över fördelningen mellan olika typer av politiska viljeyttranden i den Klimatpolitiska handlingsplanen. Dessa är fördelade i Planerade insatser, Analyser och Ambitioner. Respektive kategori är uppdelat i nytt eller tidigare aviserat.

## Regeringen presenterar få nya politiska insatser

Av kapitel 4 framgår att den hittills beslutade politiken är otillräcklig för att nå klimatmålen och att utsläppen av växthusgaser på kort sikt ökar i stället för att minska. Frågan om vad som är nytt i handlingsplanen blir väsentlig eftersom regeringsföreträdare under lång tid har uttalat att det är den klimatpolitiska handlingsplanen som ska ge svar på hur utvecklingen ska vändas och hur de uppkomna utsläppsgapen gentemot klimatmålen ska kunna fyllas.

Nya allmänna ambitioner från regeringens sida eller analyser som ska göras någon gång under mandatperioden lär inte i någon högre grad kunna påverka utsläppsutvecklingen före år 2030. I relation till de mest närliggande klimatmålen blir således kategorin **planerade insatser som är nya** (högst upp i figur 12) särskilt intressant. Gränsdragningarna är inte glasklara men enligt vår bedömning innehåller handlingsplanen sammanlagt tio sådana nya, planerade insatser som inte är aviserade eller beslutade sedan tidigare. Samtliga dessa listats i tabell 4 nedan.

**Tabell 4. Nya planerade insatser som aviseras i handlingsplanen.** Sidhänvisningen refererar till regeringens klimatpolitiska handlingsplan (2023/24:59).

Planerade insatser som aviseras i handlingsplanen	
Det klimatrelaterade utvecklingsbiståndet bör öka.	Sid 34
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sverige bör delta från start i det nya utsläppshandelssystemet EU ETS 2.</li> <li>Regeringen avser att återkomma med förslag för att kompensera konsumenter och verksamheter fullt ut för effekter på drivmedelspriser.</li> </ul>	Sid 68
En myndighet bör få i uppgift att samordna transportsektorns omställning. *	Sid 140
Klimatmärkning för lätta fordon bör införas.	Sid 148
Energimyndigheten bör få i uppgift att samordna frågor om laddinfrastruktur.	Sid 152
Ökad samverkan i hela värdekedjan för fossilfria flygbränslen.	Sid 171
Mer samverkan av inblandning, produktion och infrastruktur för hållbara och fossilfria sjöfartsbränslen.	Sid 180
Den nationella samordnaren för fossilfri sjöfart får förlängt och förtydligat uppdrag.	Sid 182
Myndighetsstyrning för klimatomställningen.	Sid 208

\*Trafikverket har tilldelats ett uppdrag 2024-01-25 (LI2024/00171)

### 6.3 Uppföljning av handlingsplanen

#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Vi välkomnar att regeringen avser att årligen följa upp handlingsplanens genomförande i klimatredovisningen till riksdagen, samt att denna redovisning kommer att ske på övergripande nivå i statsbudgeten.

Vi har upprepade gånger framfört att det är problematiskt att regeringens klimatredovisningar till riksdagen hittills inte har innehållit någon uppföljning av det centrala styrdokumentet – den klimatpolitiska handlingsplanen. Därför välkomnar vi regeringens besked i denna handlingsplan att genomförandet av handlingsplanen ska följas upp årligen i regeringens klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Det ligger i linje med avsikten med det klimatpolitiska ramverket: att det klimatpolitiska arbetet ska präglas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens.

Vi välkomnar också regeringens avsikt att flytta klimatredovisningen från budgetbilagan för utgiftsområde 20 till budgetpropositionens övergripande delar i volym 1. Det signalerar att klimatomställningen handlar om regeringens samlade politik och är ett ansvar för hela regeringen. Handlingsplanen innehåller fler inslag i syfte att integrera klimatpolitiken bättre i andra politikområden, genom utvecklad myndighetsstyrning och i samband med översyn av olika samhällsmål. Detta kommenteras närmare i kapitel 9, avsnittet om samstämmighet.

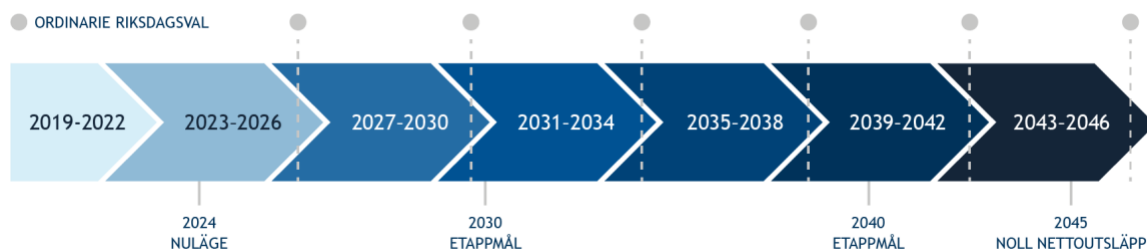
## 7 Måluppfyllelse i handlingsplanen

Detta kapitel behandlar frågan om i vilken mån regeringens klimatpolitiska handlingsplan kan förväntas leda till att de kortsiktiga respektive långsiktiga klimatmålen uppnås.

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan utgör en viktig kontrollstation för regeringens arbete med att nå de riksdagsbundna klimatmålen. Ett huvudsyfte med handlingsplanen är att beskriva hur klimatmålen ska nås.

För Sveriges klimatmål och åtaganden inom EU till 2030 är tiden knapp. Utöver den handlingsplan som granskas i år återstår endast en efterföljande handlingsplan som kan påverka måluppfyllelsen till 2030. Det tar tid att utveckla ny politik eftersom det oftast kräver utredningar, remittering och beredning. Därför behöver den politik som ska uppnå klimatmålen 2030 i all väsentlighet beslutas under denna mandatperiod.

För att nå det långsiktiga klimatmålet om noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045 återstår det fem handlingsplaner. Många av de beslut som krävs av politiker, hushåll och företag för att nå noll nettoutsläpp till 2045, och negativa utsläpp därefter, behöver dock fattas redan nu. Figur 13 visar tidslinjen för de kommande handlingsplanerna i förhållande till Sveriges klimatmål.



**Figur 13.** Tidslinje över de kommande klimatpolitiska handlingsplanerna till och med 2045.

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning om den nyligen presenterade handlingsplanen ger tillräckliga förutsättningar för att klimatmålen ska kunna nås på både kort och lång sikt. Vi ger också ett antal rekommendationer till regeringen om hur den kan bidra till att nå Sveriges klimatmål och åtaganden inom EU.

## 7.1 Klimatmål och EU-åtaganden till 2030

### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan är inte en plan för hur Sveriges etappmål eller EU-åtaganden till 2030 ska nås. Med beslutad politik väntas i stället utsläppen öka under mandatperioden och ansvaret för att nå mål och åtaganden till 2030 skjuts över till nästa mandatperiod.

Det finns stora osäkerheter kring hur Sveriges kolsänka i markanvändningssektorn (LULUCF) kommer att utvecklas. Det går att kompensera ett underskott inom markanvändningssektorn genom att åstadkomma ytterligare utsläppsminskningar inom ESR-sektorn. Men någon sådan strategi aviseras inte i handlingsplanen.

I propositionen för det klimatpolitiska ramverket anges att en långsiktig och transparent klimatpolitik förutsätter tydliga etappmål, och att etappmålen behöver vara ambitiösa och trovärdiga för att driva på klimatomställningen.<sup>19</sup> Riksdagen har beslutat om nationella etappmål för de utsläpp som omfattas av ansvarsfördelningsförordningen (ESR), det vill säga utsläpp från främst transporter, arbetsmaskiner och jordbruk. Därtill har Sverige ett EU-åtagande om att minska utsläppen inom ESR enligt en utsläppsbudget, så att utsläppen minskar med 50 procent till 2030, jämfört med 2005. Sverige har också ett åtagande enligt EU-lagstiftningen att öka nettoupptaget av växthusgaser i LULUCF. Enligt LULUCF-förordningen ska nettoupptagen i skog och mark öka med cirka 4 miljoner ton till 2030 jämfört med genomsnittet 2016–2018. I kapitel 1 och 3 beskriver vi dessa mål respektive åtaganden i detalj.

I handlingsplanen bedömer regeringen att etappmålen för år 2030 bör ses över så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU. Regeringen aviserar ett uppdrag till Miljömålsberedningen att genomföra en sådan översyn. Tills dess att riksdagen har beslutat om nya mål gäller de redan beslutade målen. I detta avsnitt bedömer vi hur väl den klimatpolitiska handlingsplanen svarar mot de nationella etappmålen och Sveriges åtaganden inom EU-lagstiftningen för sektorerna som omfattas av ESR.

### Handlingsplanens påverkan på utsläppen inom ESR till 2030

I Sverige omfattar utsläppen som ingår i ansvarsfördelningsförordningen (ESR) främst förbränning av fossila drivmedel från inrikes transporter och arbetsmaskiner (omkring tre femtedelar av utsläppen inom ESR). Därutöver omfattar ESR även metan- och lustgasutsläpp från jordbruket (omkring en femtedel) samt några mindre utsläppsposter inom avfall, uppvärmning och produktanvändning (omkring en femtedel).<sup>47</sup>

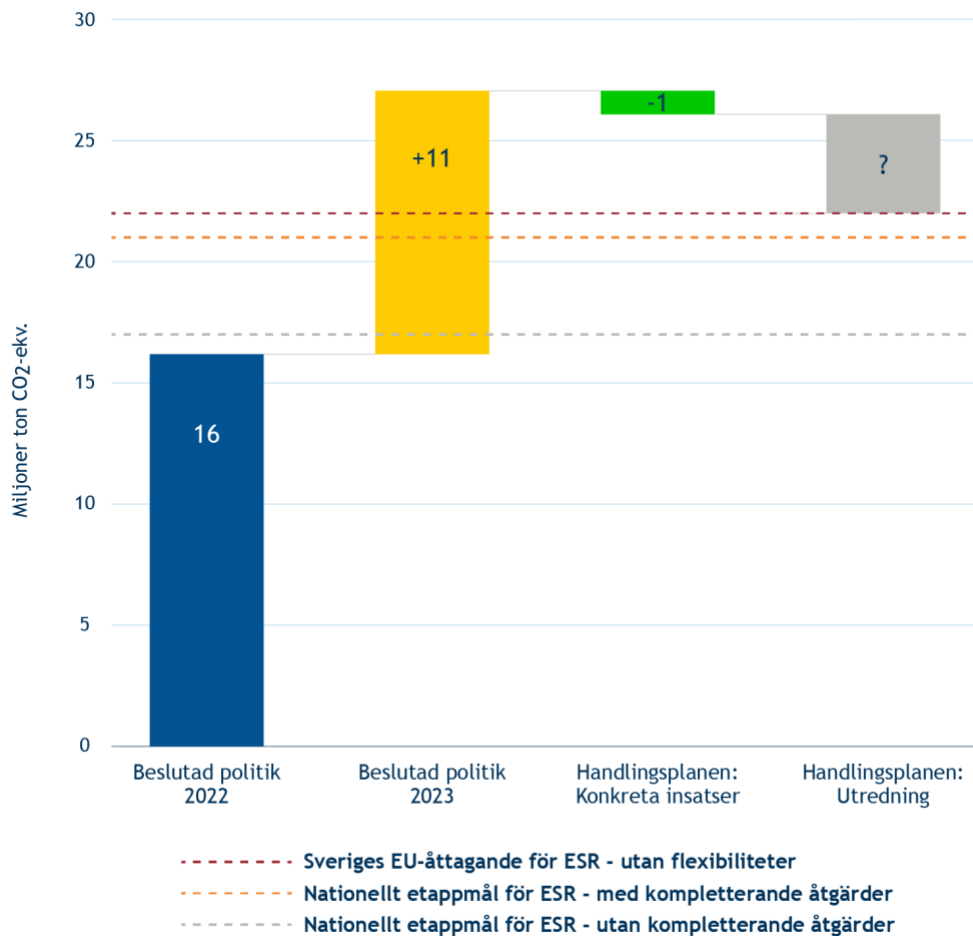
Den politik som regeringen fört under 2023 förväntas öka utsläppen kraftigt från inrikes transporter och arbetsmaskiner. Riksdagen har i enlighet med regeringens proposition (2023/24:28)<sup>48</sup> beslutat att sänka reduktionsplikten för både bensin och diesel under perioden 2024–2026 till 6 procent. Det kan jämföras med riksdagens tidigare beslut där reduktionsnivåerna för diesel gick från 40 procent 2024 till 50 procent 2026 och för bensin där reduktionsnivåerna ökade från 12,5 procent till 19 procent under samma period. Från och med 2027 finns det inte längre några reduktionsnivåer beslutade. Riksdagen har dessutom valt att bifalla regeringens föreslagna sänkningar av koldioxid- och energiskatter för drivmedel.

Sverige har tidigare legat bra till mot klimatmålen och vårt åtagande inom ESR till 2030. Under perioden 2021–2023 har Sverige haft i snitt 3 miljoner ton lägre växthusgasutsläpp per år jämfört med den tilldelade utsläppsbudgeten enligt ESR-förordningen. Med den beslutade politiken från mars 2022 såg Sverige ut att nå både det nationella etappmålet och vårt åtagande inom ESR. Med den politik som förts under 2023 kommer utsläppen öka kraftigt och Sverige förväntas varken nå vårt åtagande inom EU eller det nationella etappmålet för ESR-sektorn. En mer detaljerad beskrivning av vidtagna åtgärder under 2023 och effekterna av dessa återfinns i avsnitt 4.

För att klara både det nationella målet samt EU-åtagandet för ESR behöver minskningen av reduktionsplikten och sänkningen av drivmedelsskatterna kompenseras med andra åtgärder som sänker utsläppen. Regeringen presenterar emellertid inte några åtgärder som täcker det utsläppsgapet i den klimatpolitiska handlingsplanen, utan anger att nya styrmedel kommer att tas fram men börja gälla först 2027. Nya styrmedel för perioden 2027–2030 kommer enligt regeringen att utformas för att, tillsammans med klimatpolitiken i övrigt, säkerställa att Sveriges åtaganden inom EU nås och bidra till att de nationella etappmålen uppfylls på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. En ny utredning ska tillsättas under 2024 för att ta fram styrmedel för att nå Sveriges åtagande inom ESR. Enligt regeringens egna uppskattningar kan de styrmedel som utredningen tar fram bidra med som mest cirka 4 miljoner ton minskade utsläpp till 2030, beroende på om Sverige väljer att köpa utsläppsutrymme från andra EU-länder.

Utöver den aviserade utredningen presenteras ett par konkreta insatser i handlingsplanen som förväntas kunna få en viss effekt på utsläppen inom ESR-sektorn. En förstärkning av klimatinvesteringsprogrammet Klimatklivet, ett paket för att påskynda elektrifieringen av bland annat lastbilar, bussar och arbetsmaskiner, samt nya EU-regler för att minska användningen av fluorerade gaser (så kallade F-gaser). Enligt regeringens egna bedömningar förväntas dessa åtgärder kunna minska utsläppen i ESR-sektorn med upp till 1 miljon ton till 2030.

Vår sammanställning av regeringens egen effektbedömning i figur 14 visar den klimatpolitiska handlingsplanens förväntade effekt på utsläppen år 2030. De konkreta insatserna i handlingsplanen innebär små utsläppsminskningar till 2030 (den gröna stapeln). Regeringens större löften om utsläppsminskningar i aviseringen om en ny utredning för att nå Sveriges åtagande i ESR visas i den grå stapeln. Även om dessa löften infrias förväntas utsläppen ändå öka till 2030 jämfört den politik som var beslutad i mars 2022.



**Figur 14.** Bedömda utsläpp till 2030 baserat på 2022 och 2023 års klimatpolitik, samt effekterna av den klimatpolitiska handlingsplanen. De streckade linjerna visar Sveriges åttaganden i EU och nationella klimatmål för ESR, med och utan kompletterande åtgärder, till 2030. Summeringen för beslutad politik 2022 bygger på regeringens effektbedömning i 2022 års klimatredovisning. Summeringen för beslutad politik 2023 och handlingsplanens utsläppseffekter bygger på regeringens effektbedömning i den klimatpolitiska handlingsplanen.

Utifrån regeringens effektbedömningar i handlingsplanen blir det tydligt att regeringen inte har för avsikt att nå det gällande nationella klimatmålet till 2030 för ESR-sektorn. Med den aviserade utredningen ligger utsläppen högre än det svenska etappmålet för ESR-sektorn även om kompletterande åtgärder utnyttjas till fullo (se figur 14). Det finns inte heller någon redogörelse för hur handlingsplanen förhåller sig till det nationella etappmålet för inrikes transporter. Vi bedömer därför att den handlingsplanen som regeringen presenterat inte är en plan för att nå de nationella etappmålen för ESR-sektorn och inrikes transporter till 2030. Vi resonerar om hur detta förhåller sig till klimatlagens krav i avsnitt 6.1.

Regeringen utlovar att EU-åttagandet inom ESR ska uppfyllas genom den aviserade utredningen och eventuella flexibilitetsmekanismer. Vi anser att det är en riskfylld strategi att skjuta fram dessa åtgärder till att gälla först från 2027. Det innebär att ansvaret och konsekvenserna av de klimatpolitiska styrmedlen som beslutas för att minska utsläppen inom ESR-sektorn skjuts över till nästa mandatperiod och att tiden för att genomföra åtgärderna blir knapp. Om utsläppen tillåts öka under innevarande mandatperiod behöver dessutom mer kraftfulla styrmedel införas under perioden 2027–2030 än som annars hade varit fallet, eftersom EU-åttagandet är en utsläppsbudget. Utöver att utsläppen ökar på kort sikt finns det en risk att senareläggandet av åtgärder påverkar acceptansen för klimatpolitiken, genom att till exempel drivmedelspriser behöver bli högre än vad som annars hade



varit nödvändigt under nästa mandatperiod. Om styrmedel för att minska utsläppen från transporter uteblir behöver det kompenseras med utsläppsminskningar inom exempelvis jordbruket eller indirekt genom ökade nettouppdag. Se nästa delavsnitt för en närmare diskussion om kopplingen mellan ESR och LULUCF.

Vi anser vidare att det är oroväckande att nya styrmedel ännu inte har börjat utredas, trots att en stor del av mandatperioden har förlupit. Den 30 juni 2024 ska Sverige överlämna en nationell energi- och klimatplan till Europeiska kommissionen som ska redogöra för hur EU-åtaganden inom klimat och energi ska uppfyllas. Givet att den nya utredningen ännu inte påbörjat sitt arbete blir det svårt för Sverige att kunna visa för EU och omvärlden hur vi avser nå våra åtaganden i EU-lagstiftningen och vår del av EU:s beslutade klimatplan (NDC). Det finns en risk att denna otydlighet försvagar förtroendet för Sverige i EU och våra möjligheter att påverka andra länder att höja sina ambitioner för att nå Parisavtalets mål.

Vi anser även att det finns mer direkta risker av den förda politiken i andra länder. Genom sänkningen av reduktionsplikten och drivmedelsskatterna har Sverige fått lägre drivmedelspriser än Norge, Finland och Danmark.<sup>49</sup> Därmed finns det risk för så kallad grannlandstankning, att fler tankar sina fordon i Sverige och att utsläppen därmed också tillfaller Sveriges utsläppsstatistik och försvårar vår uppfyllelse av EU-åtaganden. Lägre drivmedelspriser i Sverige skulle även kunna påverka nordiska grannländer att vidta åtgärder för att sänka sina drivmedelspriser, till exempel genom sänkta inblandningskrav för fossilfria drivmedel och därmed ökade utsläpp.

Utöver styrmedel riktade mot konsumtion av bensin och diesel anger regeringen i handlingsplanen att de avser nyttja möjligheten att köpa utsläppsutrymme från andra EU-länder för att bidra till att nå Sveriges EU-åtagande inom ESR. Regeringen anger dock att utbudet av utsläppsutrymme i andra länder är osäkert.

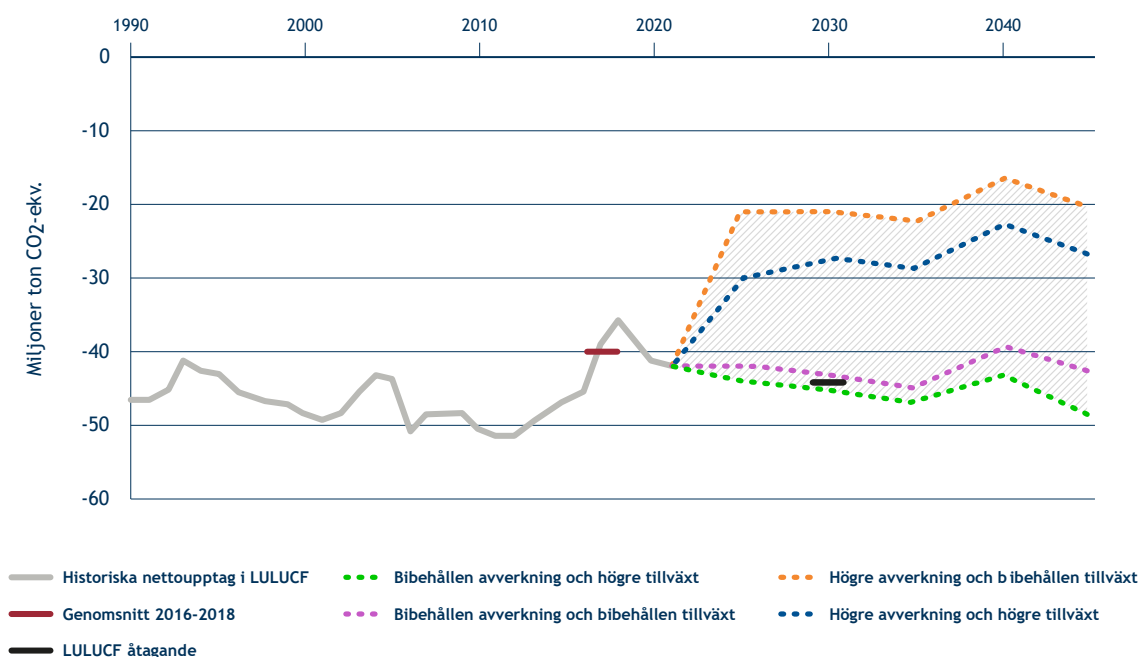
Vi bedömer att det finns fördelar med att genomföra utsläppsminskande åtgärder inom den del av EU där det är billigast. Att bistå klimatomställningen i andra EU-länder kan hjälpa unionen som helhet att nå klimatmålet till 2030 och möjliggöra att alla medlemsstater når klimatneutralitet senast 2050. Däremot anser vi att en strategi som bygger på att Sverige köper utsläppsutrymme i stället för att genomföra utsläppsminskningar nationellt riskerar att försena en nödvändig klimatomställning på hemmaplan. Sverige har som mål att nå hela vägen till noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045. Ju mindre klimatinvesteringar i Sverige på kort sikt, desto mer återstår efter 2030 för att nå hela vägen till nettonoll på längre sikt. I våra dialoger med omställningens aktörer är det flera som ifrågasätter varför svenska skattemedel ska investeras i andra EU-länders klimatsomställning i stället för att genomföra utsläppsminskande åtgärder i Sverige som kan öka svensk konkurrenskraft.

Vi bedömer också likt regeringen att möjligheten till köp av utsläppsutrymme hos andra EU-länder sannolikt är begränsad. Enligt Europeiska kommissionens granskning av EU-ländernas utkast till nationella energi- och klimatplaner ser det ut att bli hård konkurrens om att köpa utsläppsutrymme. Av 27 medlemsstater bedömer kommissionen att endast fyra ser ut att överträffa sina åtaganden inom EU. Kommissionen bedömer att medlemsstaterna tillsammans förväntas ha ett utsläppsgap på 600 miljoner ton växthusgasutsläpp inom ESR under hela perioden 2021–2030.<sup>50</sup> Givet denna tuffa konkurrenssituation bedömer vi att det hade varit önskvärt med ökad tydlighet hur regeringen avser arbeta med överföringar av utsläppsutrymme och hur stora överföringar som regeringen tror sig kunna åstadkomma. Utifrån denna avsaknad av information bedömer vi sammantaget att regeringen saknar en plan för hur Sveriges EU-åtagande för ESR ska nås.

## Handlingsplanens påverkan på nettoupptagen i markanvändningssektorn

Sveriges nettoupptag av koldioxid i markanvändningssektorn (LULUCF) har varierat kraftigt under de senaste decennierna. Under perioden 1990–2022 har nettoupptaget i genomsnitt uppgått till lite drygt 50 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Nettoinlagring av kol sker framför allt i skogsmark och främst i levande träd och växter samt mineraljord. Under den senaste tioårsperioden har dock nettoupptaget minskat från 55 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2012 till 41 miljoner ton 2022. Nettoupptagens storlek varierar i hög grad beroende på faktorer som hur snabbt skogen växer och avverkningsnivåer, vilket i sin tur påverkas av faktorer som marknaden för skogsråvara, torka, insektsangrepp och stormar.

Enligt Naturvårdsverket råder stor osäkerhet kring hur Sveriges nettoupptag kommer att utvecklas framöver. Figur 15 redovisar ett antal tänkbara scenarier från Naturvårdsverket för utvecklingen i LULUCF till 2030. I de två mer optimistiska scenarierna når Sverige åtagandet inom LULUCF-förordningen (grön och rosa linjer i figur 15) med samma avverkningstakt som under perioden 2016–2020 och samma eller högre tillväxt i skogen. Men i scenarierna med högre avverkning (orange och blå linjer i figur 15) så har Sverige ett gap på mellan 10 och 20 miljoner ton. I dessa scenarier har Naturvårdsverket inte inkluderat effekterna av torka, stormar och insektsangrepp, vilka är ytterligare riskfaktorer för utvecklingen av Sveriges nettoupptag.



**Figur 15.** Olika scenarier för ökade nettoupptag i markanvändningssektorn (LULUCF). Scenarierna är framtagna av Naturvårdsverket som underlag till klimatredovisningen och den klimatpolitiska handlingsplanen.<sup>18</sup>

Vi har låtit sammanställa bedömningar om vilka åtgärder inom markanvändningssektorn som skulle kunna öka nettoupptaget i skog och mark.<sup>51</sup> Denna sammanställning visar att minskad avverkning i skogen har störst potential att på kort sikt kunna bidra till en ökning av nettoupptaget så att Sverige lever upp till åtagandet i LULUCF-förordningen. Sammanställningen visar även att åtgärder för att öka tillväxten i skogen, ökad kolinlagring inom jordbruket och återvätning av dikad torvmark skulle kunna ge ett betydande bidrag. Vissa av dessa åtgärder kan dock ha en betydande miljöpåverkan, till exempel att främja tillväxt i skogen genom gödsling.

I handlingsplanen återfinns enbart återvätning av dikade torvmarker som en åtgärd för att kunna öka nettoupptagen av växthusgaser från LULUCF. Enligt regeringens egna bedömningar förväntas denna satsning kunna minska avgången av koldioxid, och därmed öka nettoupptaget i LULUCF med cirka 0,1 miljon ton till 2030. Vi anser att den åtgärden är viktig, om än otillräcklig för att säkerställa att Sverige uppfyller vårt åtagande i LULUCF.

Utöver återvätning refererar regeringen till att Miljömålsberedningen har i uppdrag att ta fram en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald och LULUCF. Vi anser att det är positivt att ta fram en bred strategi för att öka nettoupptagen i skog och mark samt främja biologisk mångfald, men vi vill flagga för att det kan finnas utmaningar för denna strategi att hinna få effekt till 2030. När Miljömålsberedningen har redovisat sitt betänkande kommer det sannolikt att remitteras och beredas innan faktiska beslut kan tas av regeringen. Det är därför rimligt att anta att åtgärder som föreslås av Miljömålsberedningen får begränsad effekt på Sveriges möjlighet att uppfylla åtagandet till 2030.

Förutom åtgärder inom markanvändningssektorn kan ytterligare utsläppsminskningar inom ESR-sektorn kompensera för ett eventuellt underskott mot Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen (se avsnitt 3.2). Någon sådan strategi aviseras dock inte i handlingsplanen.

## Ytterligare insatser krävs för att nå Sveriges mål och åtaganden till 2030

Det återstår sex år till att Sverige ska ha nått våra nationella klimatmål och EU-åtagande till 2030. Nästa klimatpolitiska handlingsplan kommer att presenteras 2027 och då är tiden knapp för att hinna genomföra åtgärder som får betydande effekt till 2030. Regeringen behöver därför fatta nya beslut under den här mandatperioden. I detta avsnitt lämnar vi ett antal rekommendationer för hur utsläppen ska kunna minska på kort sikt för att nå Sveriges klimatmål och åtaganden till 2030 och samtidigt sätta Sverige på en bättre kurs mot det långsiktiga klimatmålet till 2045. Den 31 juni 2024 ska Sverige lämna in en nationell energi- och klimatplan till Europeiska kommissionen. Vi anser att regeringen till dess bör ha konkretiserat politiken för att nå våra klimatmål och EU-åtaganden till 2030.

Följande avsnitt fokuserar på transporter, arbetsmaskiner och markanvändningssektorn (LULUCF). Det är sektorer som har avgörande betydelse för att nå våra klimatmål och åtaganden till 2030. Det finns även andra utsläppskällor inom ESR som kan bidra med utsläppsminskningar. Dessa utsläppskällor är dock mindre till storleken och det finns större tekniska och praktiska utmaningar att ställa om dem på kort sikt. Dessa sektorer behandlas i stället i kapitlet om det långsiktiga klimatmålet till 2045, där även utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) beskrivs.



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Redogör för hur Sveriges EU-åtaganden inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR) och markanvändningssektorn (LULUCF) ska nås i den nationella energi- och klimatplan som ska lämnas in till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2024.

## Transporter och arbetsmaskiner

I handlingsplanen bedömer regeringen att utsläppen från inrikes transporter behöver vara i princip noll senast 2045 för att Sveriges långsiktiga klimatmål ska kunna nås. Politiken i handlingsplanen motsvarar dock inte regeringens ambition. Som vi har visat i tidigare avsnitt förväntas utsläppen från transporter och arbetsmaskiner öka under mandatperioden. Utöver sänkningen av reduktionsplikten har regeringen dessutom avvecklat eller försvagat andra styrmedel inom transporter och arbetsmaskiner innan handlingsplanen togs fram, bland annat genom att sänka bränsleskatter, avskaffa klimatbonusen och stadsmiljöavtalen. Regeringen har också valt att inte genomföra förslaget om ett förändrat reseavdrag (se kapitel 4 för en mer noggrann redogörelse).

Även om handlingsplanen presenterar nya åtgärder och analyser på transportområdet, med fokus på laddinfrastruktur och elektrifiering av tyngre fordon, så riskerar utvecklingen inom övriga delar av transportomställningen att försvagas om inga nya beslut fattas. Vår rekommendation till regeringen är därför att presentera ett paket med åtgärder som innefattar fossilfria drivmedel, elektrifiering och transporteffektivitet, för att minska transportsektorns och arbetsmaskinernas utsläpp under mandatperioden.

## Utfasning av fossila drivmedel

I dag använder en överväldigande majoritet av alla befintliga transporter och arbetsmaskiner bensin eller diesel. Många av dessa transporter och arbetsmaskiner förväntas finnas kvar under en lång tid framöver. Inom flera delar av transportsektorn förväntas nollutsläppstekniker dessutom ligga en bit fram i tiden, vilket innebär att under en överskådlig framtid kommer det tillföras även nya fordon och maskiner som drivs av flytande drivmedel till den svenska marknaden.<sup>180</sup> Användning av fossilfria drivmedel är därför avgörande för att utsläppen från transporter och arbetsmaskiner ska kunna minska tillräckligt snabbt till 2030 och för att Sverige ska kunna fasa ut fossila bränslen därefter.

I handlingsplanen presenterar regeringen övergripande målsättningar om att användningen av fossil bensin och diesel i princip behöver upphöra till år 2045 för att det långsiktiga klimatmålet ska kunna nås. Det är viktigt att en långsiktig ambition för utfasning av fossila bränslen kommuniceras men vi anser att regeringen borde vara tydligare med hur denna utfasning ska ske på ett acceptabelt och kostnadseffektivt sätt. Till exempel har en statlig utredning analyserat just denna frågeställning och presenterat ett antal förslag, men inga av dessa förslag omnämns i handlingsplanen.<sup>181</sup>

I regeringens handlingsplan bedöms att förändringar av styrmedel riktade mot konsumtion av bensin och diesel behövs fram till 2030 för att klara Sveriges åtagande enligt ESR. Vi instämmer i denna bedömning och är därför kritiska till regeringens förda politik med en sänkning av reduktionsplikten till 6 procent under hela mandatperioden eftersom det ökar konsumtionen av fossil bensin och diesel. Vi har förståelse för att regeringen väljer att stödja hushåll och företag i ett tufft ekonomiskt läge. Världsmarknadspriiset på olja har varit högt, framför allt under 2022.<sup>52</sup> Däremot anser vi att stöd till utsatta hushåll och företag borde utformas på ett annat sätt, så att det inte samtidigt ökar användningen av fossila drivmedel (se ytterligare resonemang kring detta i Klimatpolitiska rådet rapport från 2023.) Hushåll hade till exempel kunnat kompenseras både med generella inkomststöd eller med mer riktade stöd till omställningen utan försvagade klimatstyrmedel.

För återstoden av mandatperioden anser vi att det är viktigt att regeringen driver en politik som är långsiktig och ansvarsfull, för att kunna nå klimatmål och EU-åtaganden, samt för hushållens och företagens ekonomi. Regeringen bör överväga att införa eller skärpa styrmedel i syfte att under återstoden av mandatperioden öka andelen fossilfria drivmedel från dagens låga nivåer för att kunna nå Sveriges klimatmål och EU-åtaganden utan tvära kast i politiken för fossilfria drivmedel.

Kompensatoriska åtgärder riktade till särskilt utsatta grupper kan införas parallellt i den mån regeringen bedömer det lämpligt för att bidra till acceptans för klimatpolitiken (se vidare avsnitt 9.4 om acceptans).

### Elektrifiering av fordonsflottan

Den huvudsakliga inriktningen för omställningen av transportsektorn i handlingsplanen är elektrifiering. Regeringen presenterar budgetsatsningar, regeländringar och utvecklad styrning för att ställa om transporter och arbetsmaskiner till eldrift, liksom för att påskynda den nödvändiga utbyggnaden av laddinfrastruktur. Vi anser att det är positivt att regeringen tar ett brett grepp för att stimulera elektrifieringen av både transporter och arbetsmaskiner. Det är positivt att såväl marknadsintroduktionsstöd, regelförenklningar och utbyggnad av laddinfrastruktur finns med för de kategorier där elektrifieringstakten inte går lika snabbt. Vi anser att det är viktigt att regeringen fortsätter att utveckla förutsättningarna för elektrifiering av tung trafik, arbetsmaskiner, sjöfart och flyg.

Handlingsplanen saknar dock ny verkningsfull politik för att påskynda introduktionen av eldrivna personbilar på marknaden och vi konstaterar att villkoren för inköp av elbilar parallellt har försämrats under det senaste året.

Regeringen har bidragit till att minska incitamenten att köpa eller leasa nollutsläppsfordon genom att avskaffa klimatbonusen för elbilar och höja skatten på el, samtidigt som det har blivit billigare att köra fossilt drivna bilar på grund av sänkt reduktionsplikt och bränsleskatt. Utvecklingen av nya elbilar har förbättrats med allt fler elbilmodeller på marknaden men samtidigt har omvärldsfaktorer, framför allt långa leveranstider och höga räntenivåer, haft en negativ påverkan på elbilsförsäljningen och gjort det dyrare och svårare att köpa eller leasa en elbil. Den kontinuerliga ökningen av elektrifieringstakten stagnerade under 2023 och branschens bedömning är att andelen sålda elfordon kommer att minska under 2024 för första gången.<sup>53</sup> Vi bedömer att det är viktigt att tillse att elektrifieringstakten är hög. Om ett brett klimatbonussystem anses vara för kostsamt och ha en negativ fördelningseffekt finns andra lösningar för att stimulera omställning till eldrift. I Frankrike finns exempelvis ett leasingavdrag för elbilar till hushåll med lägre inkomster och i Skottland finns det subventioner för elbilslån.

Vi anser också att regeringen bör överväga att öka kostnaden för att tillföra ett nytt fordon med förbränningsmotor till marknaden. Flera myndigheter och även utredaren av rapporten *Sveriges klimatstrategi – 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit för 55* menar att det kan finnas anledning att höja och förlänga fordonsskatten för nya bilar med höga utsläpp, den som kallas malus.<sup>54</sup> I budgetpropositionen för 2024 viserar regeringen en skatteöversyn för lätta fordon.<sup>55</sup> Denna skatteöversyn omnämns dock inte i handlingsplanen. Det är därför otydligt om regeringen avser att gå vidare med den.

Sammantaget anser Klimatpolitiska rådet att det är centralt att påskynda elektrifieringstakten för bilar både för att minska utsläppen på kort sikt och för att bana väg för att nå regeringens ambition om att utsläppen från transportsektorn i princip ska upphöra till 2045. Dessutom hänger elektrifieringen ihop med användningen av fossilfria drivmedel: ju fler bilar med förbränningsmotorer som finns på de svenska vägarna desto större mängd fossilfria drivmedel behövs för att sektorn ska nå hela vägen till nollutsläpp. För att skynda på elektrifieringen i transportsektorn anser vi att regeringen bör överväga den aviserade skatteöversynen för lätta fordon som finns i budgeten och att införa riktade stimulanser till elbilar.

## Transporteffektivitet

Åtgärder som bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle är vid sidan av elektrifiering och fossilfria drivmedel en viktig del i transportsektorns klimatomställning. Genom att öka transporteffektiviteten i samhället kan samma tillgänglighet uppnås med färre antal körda kilometer och minskade utsläpp. Vissa åtgärder som ökar transporteffektiviteten, till exempel en utbyggd och välfungerande kollektivtrafik och effektivare godstransporter, har också andra fördelar som ökad kostnadseffektivitet, bättre luftmiljö och attraktivare samhällen.<sup>56</sup>

Regeringen pekar på vikten av att öka transporteffektiviteten i samhället för att nå klimatpolitiska, näringspolitiska och transportpolitiska mål på ett kostnadseffektivt sätt. I handlingsplanen bedömer regeringen att det bör analyseras hur styrningen mot så kallade steg 1- och 2-åtgärder kan förtydligas, det vill säga åtgärder som påverkar behovet av transporter (steg 1) och åtgärder som bidrar till ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2). Regeringen avser även att fortsätta analysera ett avståndsbaserat avgiftssystem för tunga transporter på väg, se över hur tilldelningen av kapacitet för järnväg kan förbättras, samt möjliggöra för tyngre och längre lastbilar på väg. Vi bedömer dessa åtgärder som positiva. Åtgärderna är dock begränsade och inriktas främst på att möjliggöra effektivare godstransporter och fokuserar inte i någon större utsträckning på persontransporter.

Regeringen har också fattat flera beslut som motverkar utvecklingen mot ett mer transporteffektivt samhälle:

- avskaffandet av stadsmiljöavtalen
- tillbakadraget förslag om ett nytt reseavdrag
- minskade medel till järnvägsunderhåll.

Många av de förslag kring bland annat kollektivtrafik som finns med i underlagen till handlingsplanen återfinns inte i den slutgiltiga handlingsplanen. Till exempel saknas föreslagna åtgärder för sänkt förmånsbeskattning av kollektivtrafikkort och förhandlingslösningar där staten kan medfinansiera utbyggnad av kollektivtrafik tillsammans med kommuner och regioner. Vi bedömer att ett ökat fokus på kollektivtrafik är motiverat av flera skäl. Dels har dessa åtgärder en potential att minska utsläppen genom överflyttning till mer utsläppsnåla och effektiva transporter, dels kan ett minskat trafikarbete också bidra till attraktivare städer, färre olyckor, bättre luftkvalitet, mindre trängsel, ökad jämställdhet och lägre bullernivåer.

Åtgärder för att främja kollektivtrafiken har också en viktig rättvisedimension. Regeringen vidtar nu flera åtgärder för att sänka kostnaderna för bilister men åtgärder för att sänka priset på kollektivtrafiken som många hushåll i Sverige är beroende av, är idag frånvarande i politiken. Priset på lokaltrafik i större städer har enligt Statistiska Centralbyrån stigit ungefär lika mycket sedan år 2000 som priset på bensen och diesel.<sup>57</sup>

Vi anser att regeringen bör överväga statliga insatser för att bidra till god kvalitet på kollektivtrafik till ett attraktivt pris, särskilt under en period då kommuner och regioner står inför en tuff ekonomisk situation. Ett antal möjliga åtgärder finns i underlagen till den klimatpolitiska handlingsplanen, men inspiration kan även tas från andra europeiska länders satsningar på kollektivtrafik.

Klimatpolitiska rådet har tidigare, liksom Riksrevisionen, flera forskningsrapporter, statliga myndigheter och utredningar, pekat på behovet av en mer genomgripande förändring av infrastrukturplaneringen och transportpolitiken i stort i syfte att styra mot ett mer transporteffektivt samhälle (se till exempel Klimatpolitiska rådets rapporter 2019–2023.) Det handlar om exempelvis



myndighetsinstruktioner, grundläggande arbetssätt och kompetenser, i linje med vad som föreslagits av Klimatråtsutredningen.<sup>58</sup>

Vi har dessutom redan i 2019 års rapport rekommenderat regeringen att starta ett utredningsarbete för ett nytt beskattningssystem för vägtrafiken, vilket kommer att behövas i takt med att elektrifierade och eventuellt autonoma fordon får genomslag. Beskattningen behöver läggas om från drivmedel till körsträcka. Med modern teknik kan skatten differentieras utifrån fordon, tid och plats, och därmed anpassas till olika kostnader och förutsättningar mellan stad och landsbygd, mellan fordon med olika miljöpåverkan och mellan olika tider på dygnet. På så sätt kan skatten bli ett mycket mer sofistikerat styrmedel för hållbara och samhällsekonomiskt effektiva transporter. Med ett sådant system skulle politiken dessutom lättare kunna motverka de regionala orättvisor som ofta lyfts fram i diskussionen om drivmedelsskatter och reduktionsplikt. Vi uppmanar regeringen att starta det utredningsarbete som med nödvändighet kommer att behöva bli långsiktigt och innebära stegvisa och väl avvägda reformer.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Besluta om ett åtgärds paket för att minska transportsektorns och arbetsmaskinernas utsläpp under innevarande mandatperiod som innefattar såväl elektrifiering av fordonsflottan som ökad inblandning av fossilfria drivmedel och ett mer transporteffektivt samhälle.

#### Markanvändningssektorn (LULUCF)

I ett läge där skogens nettoupptag har minskat under de senaste åren, ser vi utmaningar i att vända trenden och i stället öka nettoupptagen till 2030. Vi anser att det är viktigt att regeringen analyserar riktade insatser för att öka kolinlagringen för att kunna klara Sveriges EU-åtagande. En kombination av åtgärder behövs sannolikt för att öka nettoupptagen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Vi anser att det är viktigt att Miljömålsberedningen utvecklar en samlad strategi för att nå Sveriges åtaganden i LULUCF-förordningen och i EU:s förordning om naturrestaurering. Vi anser att Sveriges åtaganden kräver skyndsamma åtgärder och att dessa bör prioriteras av regeringen i närtid. Regeringen bör också ta hänsyn till andra mål, till exempel biologisk mångfald, i utformningen av dessa åtgärder.

Mot bakgrund av att statistiken för LULUCF kan svänga mycket mellan åren, och att till exempel torka och ett förändrat klimat kan ha en negativ effekt på kolsänkan, riskerar Sverige ett underskott mot våra åtaganden enligt LULUCF-förordningen. För att undvika en sådan situation anser vi att Sverige bör sikta på att överprestera mot vårt åtagande inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR) för att ha en säkerhetsmarginal mot åtagandet i markanvändningssektorn (LULUCF). Ett sådant överskott kan åstadkommas genom ytterligare utsläppsminskningar nationellt och eventuellt genom överföring av utsläppsutrymme från andra medlemsstater.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Ta fram en samlad plan för att öka upptaget av koldioxid i skog och mark, samt skapa en säkerhetsmarginal mot Sveriges EU-åtagande i markanvändningssektorn (LULUCF) genom ytterligare utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR).

## 7.2 Klimatmål till 2040



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringen presenterar ingen strategi för att nå Sveriges nationella etappmål till 2040 för ESR-sektorn i handlingsplanen. Utvecklingen av EU:s klimatramverk förväntas få stor påverkan på Sveriges klimatpolitik till 2040. Vi instämmer därför i regeringens bedömning i handlingsplanen att det kan finnas anledning att se över det nationella etappmålet till 2040 beroende på hur EU:s klimatramverk utvecklas.

Sveriges nationella etappmål till 2040 innebär att de sektorer som omfattas av ansvarsfördelningsförordningen (ESR) ska minska utsläppen med 75 procent till 2040 jämfört med 1990, med möjlighet att nyttja 2 procent kompletterande åtgärder. Detta mål behandlas knapphändigt i handlingsplanen. Regeringen anger att innehållet i handlingsplanen bedöms kunna bidra till utsläppsminskningar mot detta etappmål till 2040. Handlingsplanen saknar dock en redogörelse för på vilket sätt den förda politiken ska bidra till 2040-målet och den innehåller inte heller någon strategi för hur målet ska nås.

Regeringen bedömer att etappmålet till 2040 inte ska ses över av Miljömålsberedningen i nuläget, till skillnad från etappmålet till 2030. Det motiverar regeringen med att EU:s klimatpolitik bortom 2030 i delar ännu är okänd och att Miljömålsberedningen därför inte på ett ändamålsenligt sätt kan se över etappmålet för 2040 utifrån EU:s klimatpolitik. Klimatpolitiska rådet instämmer i bedömningen att det kan komma att finnas anledning att se över etappmålet till 2040 beroende på hur EU:s klimatpolitik utvecklas (se även avsnitt 9.1, Målbild), men att det inte borde hindra regeringen från att nu utveckla en strategi för hur det nu gällande nationella målet till 2040 ska nås fram till dess.

Europeiska kommissionen föreslog den 6 februari 2024 ett nytt klimatmål för 2040 som innebär att nettoutsläppen inom EU ska minska med 90 procent jämfört med 1990. Kommissionens förslag grundar sig delvis på en rapport från EU:s klimatvetenskapliga råd som förespråkar nettoutsläppsminskningar på 90 till 95 procent till 2040 jämfört med 1990 (se vidare avsnitt 3.3).

I handlingsplanen skriver regeringen att de avser att arbeta för att EU antar ett 2040-mål som skapar en samhällsekonomiskt effektiv bana mot en klimatneutral union senast 2050 och som tar avstamp i den senaste forskningen på klimatområdet, samt att alla medlemsstater behöver bidra i detta arbete. Vi anser att det är positivt att regeringen i handlingsplanen har en ambitiös inställning till EU:s framtida klimatpolitik.



Vi menar dock att regeringen inte har agerat efter dessa principer i påverkansarbetet inför att Europeiska kommissionen presenterade sitt förslag på nytt klimatmål. I januari 2024 skickade 11 medlemsstater in ett brev till kommissionen för att uttrycka stöd för ett ambitiöst klimatmål till 2040. Brevet var allmänt hållet och speglade de positioner som Sveriges regering presenterar i den klimatpolitiska handlingsplanen. Sveriges regering blev ombedda att signera men valde att inte skriva under.<sup>59</sup> Vi anser att regeringens ställningstagande att inte delta i det gemensamma påverkansarbetet för höjd klimatambition är oförenligt med det budskap om brådska och möjligheter som Sverige för fram på internationell nivå (se avsnitt 7.4). Vi konstaterar att regeringen än så länge inte agerar i enlighet med den klimatpolitiska handlingsplanen.

EU:s klimatpolitik har stor påverkan på de globala utsläppen och på Sveriges möjligheter att genomföra klimatomställningen. Nu när kommissionens förslag på 2040-mål har presenterats anser vi att regeringen bör ta en aktiv roll i förhandlingarna om EU:s framtida klimatpolitik. Sveriges position i dessa förhandlingar bör grunda sig i bästa tillgängliga vetenskap och framföras i god tid innan den nya Europeiska kommissionen tillträder.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Ta fram en tydlig svensk position för ett vetenskapligt grundat och ambitiöst klimatmål för EU 2040 i god tid innan den nya Europeiska kommissionen tillträder.

### 7.3 Klimatmål till 2045



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Det är positivt att den klimatpolitiska handlingsplanen framhåller det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp senast 2045 och att gapet till målet minskat under de senaste åren. Regeringen ger dock en missvisande bild av handlingsplanens förväntade bidrag till att målet uppnås. Påståendet att handlingsplanen leder ”hela vägen till nettonoll” brister i saklighet.

Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige ska nå noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045 och därefter skapa negativa utsläpp. Detta mål har från och med 2023 stöd från riksdagens samtliga partier. Att nå hela vägen till noll nettoutsläpp är också regeringens huvudbudskap: handlingsplanen har underrubriken – ”hela vägen till nettonoll”.

Att bedöma effekterna av beslutad politik för ett mål som ligger 21 år framåt i tiden är utmanande. Scenarier och utsläppsgap är förenade med osäkerheter. Samtidigt är den bedömningen viktig. Regeringens scenarier och vår utvärdering av dessa syftar till att säkerställa att Sverige är på rätt väg i klimatomställningen. Det är av betydelse för transparensen och trovärdigheten i klimatpolitiken. Eftersom många investeringsbeslut som minskar utsläppen ännu inte är fattade och klimatomställningen förutsätter teknikutveckling, är det naturligt att det finns utsläppsgap i de långsiktiga scenarier som regeringen redovisar. Det innebär inte nödvändigtvis att den nuvarande

politiken är otillräcklig, men att både politiken och samhället i stort kommer att behöva ta fler steg för att nå det långsiktiga klimatmålet.

Handlingsplanen har ett stort fokus på den långsiktiga klimatomställningen. Den politiska inriktningen i planen framhåller starkt att Sverige ska nå hela vägen till noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045. Regeringen poängterar att denna omställning innebär något annat än att minska utsläppen på marginalen, att en annan politik kan behövas för att helt eliminera utsläppen. Vi är positiva till denna ansats. Den innebär att ett större fokus läggs på att skapa förutsättningar för hela samhällets omställning och att nå hela vägen till noll, snarare än att politiken enbart fokuserar på enskilda åtgärders effekter på kort sikt.

I detta avsnitt granskar vi hur väl regeringen skapar förutsättningar för att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045. Effekterna av handlingsplanen jämförs med det senaste scenariot för effekterna mot 2045-målet som regeringen presenterade i klimatredovisningen i september 2023.

## Utsläppsscenario till 2045 med politiken innan handlingsplanen

I enlighet med klimatlagen redovisar regeringen årligen scenarier i en klimatredovisning som presenteras i samband med budgetpropositionen. Scenarierna gäller utsläppseffekten av den beslutade och planerade politiken till måläret 2045. Utsläppsgapet för att nå det långsiktiga klimatmålet har krympt för varje år sedan regeringens första klimatredovisning 2019 (se avsnitt 4). Det är en positiv men naturlig utveckling, i takt med att politiken utvecklas och att hushåll och företag runt om i Sverige fattar nya beslut som bedöms komma att minska utsläppen. Från 2022 till 2023 har gapet i referensscenariot förändrats till följd av nya investeringar och planer i industrin, bland annat genom satsningar inom järn- och stålindustrin samt koldioxidavskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS). Naturvårdsverket bedömer att dessa planer är så långt gångna att de nu kan ingå i scenariot med beslutad politik.

Med den politik som var beslutad fram till juli 2023 redovisar regeringen i klimatredovisningen 2023 ett **utsläppsgap till 2045 på strax under 20 miljoner ton<sup>8</sup>** växthusgasutsläpp med kompletterande åtgärder inräknat. Regeringen anger att det finns osäkerheter i detta scenario eftersom en hög takt i klimatomställningen förutsätter fortsatt snabb elektrifiering, ökad elproduktion och distribution vilket i sin tur kräver bland annat tillgång till arbetskraft och snabbare processer för miljötillstånd.

## Utsläppsscenario i handlingsplanen

I handlingsplanen redovisar inte regeringen något utsläppsscenario till 2045 som baseras på vad beslutad politik leder till, med stöd i Naturvårdsverkets bedömningar, så som i klimatredovisningen för 2023. I handlingsplanen redovisas i stället **ett utsläppsscenario som når klimatmålet till 2045** (figur 14.1 på s. 218 i den klimatpolitiska handlingsplanen), som baseras på ett underlag från Naturvårdsverket från 2021 som visar på hur det långsiktiga målet *skulle kunna nås* (ett så kallat målscenario). Regeringen anger att innehållet i handlingsplanen bedöms skapa förutsättningar för detta målscenario. I handlingsplanen beskrivs detta scenario enligt följande:

Scenariot är en uppskattning av hur utsläppen kan komma att minska givet att förutsättningarna som krävs för att nå hela vägen till nettonollutsläpp kommer på plats. Regeringen bedömer att innehållet i denna klimathandlingsplan gör att liknande antaganden som gjorts i scenariot har blivit möjliga och

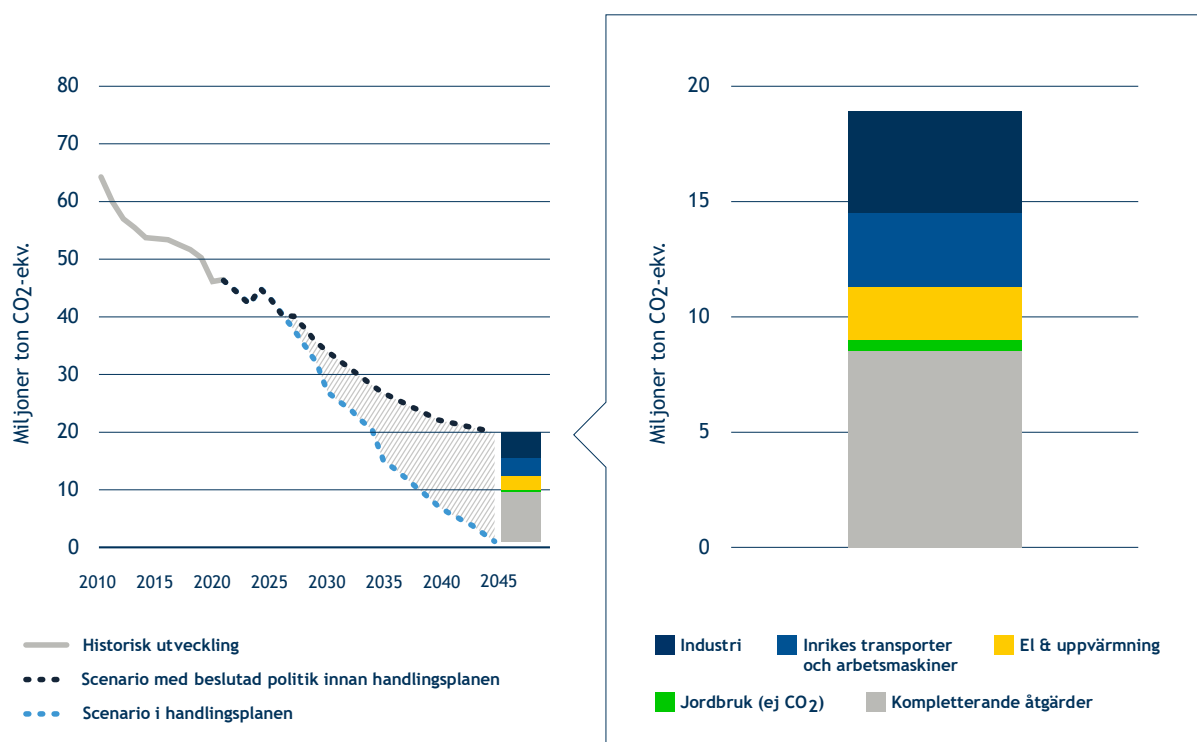
---

<sup>8</sup> Utsläppsgapet på 20 miljoner ton växthusgasutsläpp är avrundat. I regeringens målscenario från klimatredovisningen anges att utsläppsgapet till 2045 har ett spann på 19,7–22,4 miljoner ton, inräknat kompletterande åtgärder.<sup>60</sup>

kan förverkligas. Innehållet i denna klimathandlingsplan skapar därmed förutsättningar för att detta scenario eller ett snarlikt scenario mot nettonollutsläpp 2045 ska kunna följas.<sup>60</sup>

Regeringen menar därmed att innehållet i den klimatpolitiska handlingsplanen skapar förutsättningar för att nå noll nettoutsläpp till 2045. I anslutning till scenariot i handlingsplanen pekar regeringen på att de genomför nya insatser för att stärka elsystemet, möjliggöra ny fossilfri elproduktion och effektivisera tillståndsprocesser.

I figur 16 visar vi skillnaden mellan regeringens scenario från handlingsplanen och regeringens senaste scenario med beslutad politik innan handlingsplanen, som presenterades i klimatredovisningen 2023. Utifrån denna jämförelse har vi granskat om den klimatpolitiska handlingsplanen kan sägas skapa förutsättningar för att täcka det utsläppsgap på strax under 20 miljoner ton som fanns med i det senaste scenariot.



**Figur 16.** Jämförelse mellan regeringens utsläppsscenario till 2045 från handlingsplanen och regeringens scenario till 2045 med beslutad politik innan handlingsplan (från klimatredovisningen 2023), med kompletterande åtgärder inräknade. Stapeldiagrammet till höger i figuren visar på de sektorsvisa utsläppsminskningar som regeringen bedömer att handlingsplanen uppnår i jämförelse med scenariot från klimatredovisningen.

## Granskning av handlingsplanens scenario till 2045 per sektor

I den högra stapeln i figur 16 visas skillnaden mellan scenariot i handlingsplanen och det senaste scenariot med beslutad politik innan handlingsplanen per sektor. Det är alltså inom dessa sektorer som regeringen bedömer att handlingsplanen skapar förutsättningar för ytterligare utsläppsminskningar.

Enligt regeringens scenario i handlingsplanen bedöms utsläppen inom **industrin** kunna minska ytterligare med knappt 4,5 miljoner ton, jämfört med vad som bedömdes i klimatredovisningen 2023, till följd av åtgärderna i handlingsplanen. När vi tittar närmare på denna utsläppssektor framgår att de utsläppsminskningar som inte redan fanns med i scenariot från klimatredovisningen 2023 framför allt

handlar om oljeraffinaderier och mineralindustrin (till exempel cementproduktion). För att dessa sektorer ska ställa om bedömer Naturvårdsverket att befintliga råvarukedjor behöver bytas ut i kombination med storskalig utbyggnad av koldioxidavskiljning och lagring (CCS). Om inte strukturella förändringar sker inom industrin skulle även mindre producenter inom mineralindustrin behöva applicera CCS på sina utsläpp till sannolikt hög kostnad.<sup>17</sup> Vi bedömer att handlingsplanen inte behandlar frågan om förändrade råvarukedjor inom olje- och mineralindustrin och inte heller innehåller några nya konkreta satsningar på CCS annat än att referera till ett pågående regeringsuppdrag till Energimyndigheten.

Vi bedömer att påståendet att handlingsplanen skapar förutsättningar för att minska utsläppen med strax över 2 miljoner ton i el- och fjärrvärmesektorn som ogrundat. De stora utsläppen från **el- och fjärrvärmesektorn** kommer från avfallsförbränning av fossil plast. För att dessa utsläpp ska nå nära noll enligt regeringens scenario i handlingsplanen, krävs antingen att Sverige nästintill helt slutar elda fossil plast eller att i princip alla avfallsanläggningar i Sverige, varav många är små, använder CCS för sina utsläpp.<sup>17</sup> Vi konstaterar att det saknas åtgärder i handlingsplanen som skapar förutsättningar för en storskalig förändring av avfallsförbränningen. Eller en utfasning av användningen av fossilbaserad plast.

Vidare bedömer regeringen att handlingsplanen skapar förutsättningar för att kraftigt minska användningen av fossila drivmedel för **transporter och arbetsmaskiner** med strax över 3 miljoner ton. I scenariot från handlingsplanen räknar regeringen med att reduktionsplikten kommer öka från 6 procent 2026 till 23,7 procent till 2030, för att därefter ligga kvar på 23,7 procent fram till 2045. Vi konstaterar att några sådana planer inte finns med i handlingsplanen, det finns endast övergripande aviseringar om att styrmedel ska tas fram för att nå Sveriges åtagande i EU. Regeringen aviserar att de avser nyttja flexibilitetsmekanismer för att nå 2030-åtagandet inom ESR, vilket därmed inte skulle kräva lika stor inblandning av fossilfria drivmedel som regeringen sedan antar i detta 2045-scenario. Därmed anser vi att det inte är korrekt att påstå att den klimatpolitiska handlingsplanen säkerställer en ökad andel fossilfria drivmedel.

För **jordbrukets** utsläpp är det också osäkert på vilket sätt regeringen bedömer att dess utsläpp av metan- och lustgas kan minska med 0,5 miljoner ton genom handlingsplanen som utsläppscenariot i handlingsplanen förutsätter. I handlingsplanen understryker regeringen hur svårt det är att minska dessa utsläpp och presenterar inte några nya konkreta insatser.

Regeringen konstaterar genom sitt scenario dessutom att handlingsplanen skapar förutsättningar för att åstadkomma drygt 8 miljoner ton **kompletterande åtgärder** till 2045. Regeringen har förvisso pågående arbeten för att möjliggöra exempelvis utbyggnad av avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS), ett anslag som ska finansiera internationella klimatinvesteringar (så kallade artikel 6-projekt) och ett investeringsprogram för att återvätta utdikade torvmarker. Vi konstaterar dock att några nya åtgärder på dessa områden inte presenteras i handlingsplanen, annat än förbättrade mätmetoder för återvätning av våtmarker.

Sammantaget visar vår granskning av regeringens utsläppscenario att handlingsplanen inte kan anses täcka det utsläppsgap på cirka 20 miljoner ton som fanns med i regeringens senaste scenario med beslutad politik. Vi bedömer därmed att regeringen ger en missvisande bild av handlingsplanens effekter för att nå klimatmålet till 2045 och att påståendet att handlingsplanen leder hela vägen till nettonollutsläpp brister i saklighet.

## Ytterligare insatser för att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045

Att nå hela vägen till noll nettoutsläpp förutsätter en bred samhällsomställning. För att nå Sveriges långsiktiga klimatmål till 2045 behöver alla sektorer bidra. Samtidigt måste Sverige bygga upp en betydande mängd kompletterande åtgärder, antingen genom ökat upptag i skog och mark, internationella klimatinvesteringar eller avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS).

I detta avsnitt presenterar vi sektorsspecifika rekommendationer för att bidra till att nå Sveriges långsiktiga klimatmål för industrin, el- och fjärrvärmesektorn, jordbruk samt övriga sektorer som inte behandlades i avsnittet om måluppfyllelse till 2030 (kapitel 7.1). För att nå hela vägen till noll nettoutsläpp behövs dock en bredare och tvärsektoriell ansats, vilket beskrivs i kapitel 8 och 9 av denna rapport.

### Industri samt el- och fjärrvärme

Sveriges långsiktiga klimatmål till 2045 omfattar Sveriges samlade territoriella utsläpp. Det innebär att även utsläppen som regleras av EU ETS ingår i det långsiktiga klimatmålet, till skillnad från klimatmålen till 2030 och 2040 som endast omfattar utsläppen inom ansvarsfördelnings-förordningen (ESR). I EU ETS är de stora utsläpparna industrin samt el- och fjärrvärmesektorn. Industrin är Sveriges största utsläppssektor och står för totalt 34 procent av Sveriges utsläpp. El- och fjärrvärmesektorn, där även förbränning av avfall ingår, står för 9 procent av utsläppen. Sverige saknar till viss del egen rådighet över dessa utsläpp eftersom taket för hur stora dessa utsläpp får vara är reglerat på EU-nivå genom utsläppshandelsdirektivet.

I handlingsplanen anger regeringen att det genom skärpningen av EU ETS nu finns ett verkningsfullt styrmedel som kräver att utsläppen minskar snabbt. Regeringens politik fokuserar därför på att undanröja kvarstående hinder och skapa förutsättningar för klimatomställningen för sektorerna inom EU ETS. Vi håller med om att politiken för att minska industrins samt el- och fjärrvärmesektorns utsläpp framför allt bör fokusera på att skapa förutsättningar för näringslivets aktörer. Denna bredare politik granskar vi i kapitel 8 och 9.

Vi vill dock understryka att det finns anledning att inte nöja sig med de gällande klimatpolitiska styrmedlen för industrin samt el- och fjärrvärmesektorn, det vill säga reglerna för EU ETS. Det är viktigt att Sverige fortsatt engagerar oss på EU-nivå i arbetet med att utveckla utsläppshandelsdirektivet i den nuvarande handelsperioden (2021–2030). I direktivet finns det flera översynsklausuler där medlemsstaterna har inflytande, precis som i många andra detaljerade regler vars utformning delegerats till Europeiska kommissionen. Det kan exempelvis handla om regler för tilldelning av utsläppsrätter, vilket i hög grad påverkar hur industrier som går före i klimatomställningen kan gynnas eller missgynnas ekonomiskt. Det kan också handla om att inkludera avfall och negativa utsläppstekniker, till exempel avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS) i utsläppshandeln. Handlingsplanen berör inte dessa frågeställningar men vi vill understryka att det är viktigt att Sverige engagerar sig i detta arbete under mandatperioden.

För perioden bortom 2030 är det sannolikt att utsläppshandelsdirektivet kommer att ses över. För att nå EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 kommer utsläppen behöva gå mot noll. I handlingsplanen anger regeringen att EU ETS fortsatt kommer att vara ett viktigt instrument för att kraftigt minska utsläppen mellan 2030 och 2040 och att de avser att verka för att ambitionen i lagstiftningen upprätthålls. Vi anser att det är positivt att regeringen lyfter fram handelssystemets roll i att minska utsläppen efter 2030. Det är dock otydligt vad regeringen avser med att upprätthålla ambitionen i systemet.

För att få gehör för svenska positioner inför den nya europeiska mandatperioden är det viktigt att regeringen förtydligar hur Sverige vill att handelssystemet ska utvecklas bortom 2030. Det är av stor vikt för att säkerställa en tillräcklig omställningstakt inom industrin samt inom el- och fjärrvärmesektorn. Från och med 2027 börjar EU:s nya utsläppshandelssystem för vägtransporter, byggnader och vissa andra utsläpp (EU ETS 2) att gälla (se avsnitt 3.2). Givet att utsläppshandeln utvidgats till att omfatta fler sektorer blir utvecklingen av utsläppshandelsdirektivet bortom 2030 också av stor vikt för att fasa ut fossila bränslen inom transport- och uppvärmningssektorn.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Bidra till att EU:s två utsläppshandelssystem utvecklas så att aktörer som går före i klimatomställningen gynnas samt att klimatneutralitet nås i hela EU.

### Jordbruk

Jordbrukssektorns utsläpp utgör drygt 14 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser.<sup>4</sup> Jordbrukssektorns utsläpp består främst av metan och lustgas från djurens fodermältning, gödselhantering och kväveomvandling i mark. Drygt hälften av utsläppen är direkt kopplade till djurhållning. Fossila bränslen används också inom jordbruket, men i utsläppsstatistiken redovisas utsläppen från dessa bränslen under arbetsmaskiner.

Jordbruket sticker ut jämfört med andra sektorer eftersom det i stor utsträckning saknas kunskap om konkreta åtgärder som kan eliminera sektorns utsläpp av växthusgaser utan att kraftigt påverka livsmedelsproduktionen. Det är också ingången till regeringens handlingsplan. I handlingsplanen anges att det är svårare att minska utsläppen av växthusgaser kraftigt från jordbruket på ett konkurrensneutralt sätt jämfört med andra sektorer. Vidare anger regeringen att nationella styrmedel för att minska Sveriges utsläpp i jordbruk inte får hämma sektorns konkurrenskraft eller riskera att leda till läckage av utsläpp.

Det finns egentligen enbart två insatser i handlingsplanen för att minska utsläppen av metan och lustgas från jordbruket. Den ena handlar om att Sverige kan stödja utsläppsminskande åtgärder för jordbruket på EU-nivå givet att vissa kriterier möts. Den andra insatsen är att regeringen avser att analysera om det kan finnas behov av att se över regler för investeringsprogram för att ytterligare minska utsläppen från jordbrukssektorn.

Vi konstaterar att regeringen, precis som i den förra klimatpolitiska handlingsplanen 2019, saknar konkreta insatser för att minska metan- och lustgasutsläppen från jordbruket. Även om vi instämmer i att det kan vara utmanande att minska dessa utsläpp utan minskad produktion, pågår det aktiv politikutveckling för minskade metan- och lustgasutsläpp i andra länder. På Irland finns det till exempel ett mål att minska jordbrukets utsläpp med 25 procent till 2030 jämfört med 2018.<sup>61</sup> Inom ramen för det irländska arbetet finns det flera forskningsprojekt för att exempelvis ändra kosten hos nötkreatur. Danmark planerar att införa en utsläppsavgift i jordbruket för att nå målet om att minska nettoutsläppen från jord- och skogsbruket med 55–65 procent till 2030 jämfört med 1990, där tanken är att en del av avgiften ska gå tillbaka till bönderna för att stödja dem i teknikutveckling mot att minska sina utsläpp.<sup>62</sup> Vidare pågår det inom EU diskussioner om att införa en ny prissättning av växthusgaser från jordbruket. Europeiska kommissionen har beställt en analys från ett antal europeiska tankesmedjor som rekommenderar att införa ett nytt utsläppshandelssystem för



jordbrukets utsläpp.<sup>63</sup> I kommissionens förslag om nytt klimatmål till 2040 visar scenariot för att nå nettoutsläppsminskningar på 90 procent till 2040 på att jordbrukets utsläpp behöver minska med 30 procent till 2040 jämfört med 2015.<sup>64</sup>

Det är tydligt att det pågår en politik- och tankeutveckling i flera delar av EU som ännu inte är synlig i svensk klimatpolitik. Utifrån utvecklingen på EU-nivå, med kommissionens förslag att hela EU ska minska nettoutsläppen med 90 procent till 2040 jämfört med 1990, är det sannolikt att det kommer utvecklas krav på minskade utsläpp från jordbrukssektorn i hela EU. Vi anser därför att regeringen bör ta en aktiv roll i utvecklingen mot minskade utsläpp i jordbrukssektorn.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Utveckla en strategi tillsammans med berörda aktörer för jordbrukets klimatpåverkan som innefattar alla växthusgaser och tar sikte mot ett framtida klimatneutralt jordbruk. Dra lärdomar från länder och regioner som redan har tagit steg i detta arbete.

#### Övriga sektorer

Övriga utsläppssektorer, avfall, uppvärmning och produktanvändning, släppte tillsammans ut cirka 3 miljoner ton växthusgasutsläpp 2022, vilket motsvarar cirka 6 procent av Sveriges totala utsläpp. Dessa sektorer har redan i stor utsträckning minskat utsläppen till följd av exempelvis utfasning av oljepannor och minskat deponiavfall. Även om det finns större utmaningar med att minska dessa utsläpp ytterligare anser vi att det är viktigt att inventera om ytterligare åtgärder skulle kunna bidra till ytterligare utsläppsminskningar även inom dessa sektorer för att nå det långsiktiga klimatmålet.

## 7.4 Sveriges bidrag till global måluppfyllelse

### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Det är positivt att handlingsplanen framhåller ett budskap om brådska och möjligheter i internationella sammanhang för att kunna ge utväxling för svenskt klimatarbete. För att ge trovärdighet till detta budskap bör det motsvaras av konkreta åtgärder på nationell och europeisk nivå.

Det är viktigt att Sverige driver på för en global utfasning av fossila bränslen. Därför är vi kritiska till att handlingsplanen öppnar för att svenska biståndsmedel ska kunna användas för investeringar i fossilgas. Det riskerar bidra till inlåsningseffekter i den fossila ekonomin.

Regeringen lägger stort fokus på det internationella klimatarbetet i handlingsplanen. Regeringen avser att driva på för att EU fortsatt agerar globalt för att påverka de stora utsläppländerna att minska sina utsläpp. I de internationella klimatförhandlingarna inom ramen för FN:s klimatkonvention avser regeringen driva på med ett budskap om brådska och möjligheter. Sverige ska verka för en höjd ambition genom kapacitetsuppbyggnad, policydialog, samarbete, finansieringslösningar och åtgärder som främjar klimatomställningen. Enligt handlingsplanen ska regeringen också driva på för att bistånd och investeringar ska främja utfasning av fossila bränslen. Det svenska klimatbiståndet vars inriktning har presenterats i regeringens reformagenda ska utökas och omprioriteras. Regeringen vill se ett bistånd som i högre grad mobiliserar privat kapital, fokuserar på åtgärder för utsläppsminskning och energieffektivisering samt stärker kopplingen till handelspolitiken.

Klimatpolitiska rådet är positiva till den övergripande inriktningen för det internationella klimatarbetet i handlingsplanen. Vi anser att det är viktigt att synliggöra hur Sverige kan få global utväxling på sin nationella klimatpolitik. Vi anser också att denna utväxling kan utvecklas än mer för att tydliggöra hur svensk klimatpolitik hänger ihop med utvecklingen på global nivå. För att Sveriges budskap ska få ringar på vattnet i andra länder är det viktigt att budskapet om brådska och möjligheter motsvaras av konkreta åtgärder på nationell och europeisk nivå. Forskningen visar att trovärdigt genomförande på hemmaplan är den viktigaste mekanismen för att genomföra Parisavtalet globalt och få andra länder att agera.<sup>65</sup> Enligt Parisavtalet ska ambitionshöjningarna globalt ske genom uppdateringar av de nationellt beslutade bidragen (NDC) som parterna till avtalet ska överlämna vart femte år. Det är i konkurrensen om att höja ambitionerna i dessa planer som forskningen visar bidrar till att minska de globala utsläppen av växthusgaser.<sup>66, 67</sup> När regeringen ökar användningen av fossila drivmedel nationellt och inte deltar i det gemensamma påverkansarbetet för högre klimatambition inom EU riskerar trovärdigheten i regeringens budskap och påverkansförmåga att minska i den internationella kontexten.

Vi vill understryka vikten av den övergripande inriktningen att fossila bränslen ska fasas ut. Sverige deltar i flera initiativ som berör utfasningen av fossila bränslen till exempel ”Beyond Oil & Gas Alliance”, och ”The Global Methane Pledge”. Utfasning av fossila bränslen är en viktig del av de internationella förhandlingarna, och stod i fokus under den 28:de partskonferensen till FN:s klimatkonvention (COP 28). Trots detta tar regeringen en ny position vad gäller investeringar i fossilgas (ofta benämnt som naturgas) i handlingsplanen. Enligt handlingsplanen och den nyligen antagna reformagendan för biståndet<sup>68</sup> öppnar regeringen nämligen upp för att svenskt bistånd ska kunna finansiera fossilgas under vissa förutsättningar.



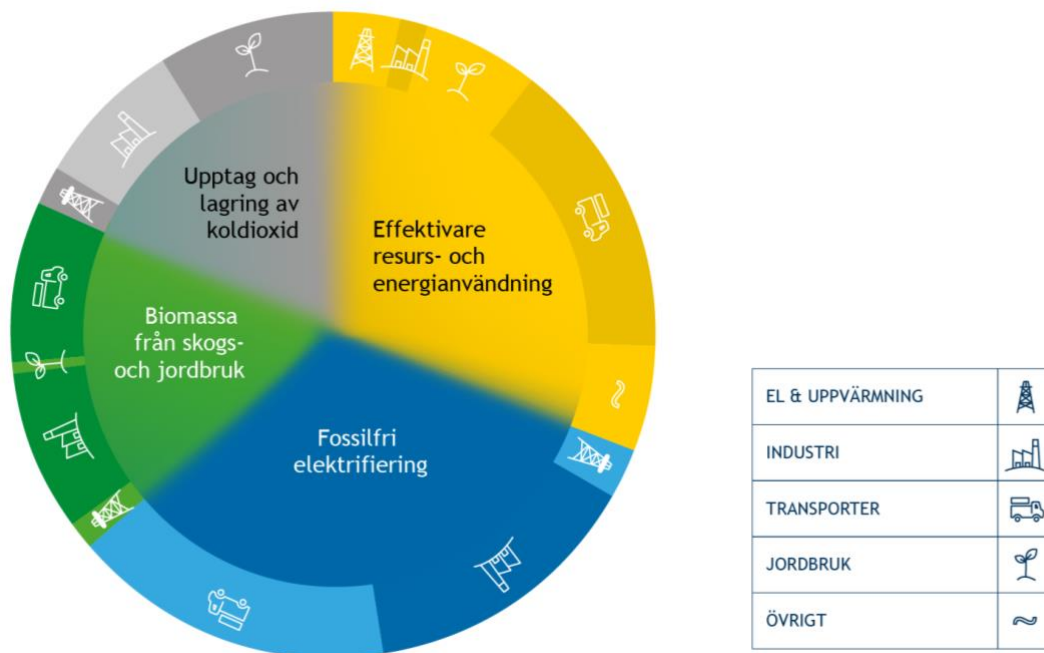
En utgångspunkt är att medel från biståndsbudgeten därför inte investeras i fossil verksamhet, undantaget om insatsen bidrar till att uppnå den övergripande prioriteringen om effektiv utsläppsminskning. Hänsyn bör tas till utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden med utgångspunkt i en bred syn på säkerhet, där både länders behov av trygg energiförsörjning, tillgång till säker och stabil energi, samt importberoende av enskilda länder eller bränslen ska beaktas.<sup>69</sup>

FN:s klimatpanel (IPCC) understryker att användningen av olja, kol och fossilgas behöver minska drastiskt för att nå Parisavtalets temperaturmål.<sup>70</sup> Vi är därför kritiska till detta nya ställningstagande som riskerar inlåsningseffekter i fossil infrastruktur och fossil ekonomi.<sup>70, 71</sup> Vi bedömer att ställningstagandet inte är i linje med regeringens övergripande ansats om att fokusera på hela vägen till nettonollutsläpp, i stället för att minska utsläppen på marginalen.<sup>72</sup>

## 8 Klimatomställningens nyckelområden i handlingsplanen

Detta kapitel beskriver på vilket sätt regeringens klimatpolitiska handlingsplan behandlar fyra sektorövergripande nyckelområden i klimatomställningen.

Det går inte att säga exakt vilka lösningar som kommer att ta samhället till nollutsläpp, men det går att med stor säkerhet identifiera ett fåtal stora, tvärsektoriella förändringar som kommer att vara avgörande för vägen dit. Klimatpolitiska rådet har i tidigare rapporter visat hur nästan alla de konkreta förändringar som minskar utsläppen av växthusgaser ingår i ett eller flera av **fyra sektorövergripande nyckelområden**. Dessa återkommer med vissa variationer i både svenska och internationella studier och illustreras i figur 17 nedan.<sup>73-75</sup>



**Figur 17.** Fyra nyckelområden för att nå klimatmålen. Figuren visar en grov uppskattning av hur stor andel av utsläppsminskningarna som respektive nyckelområde bidrar till att uppnå målet om noll nettoutsläpp 2045. Se Klimatpolitiska rådets rapport 2022 för närmare beskrivning samt panorama-sverige.se.

Delar av klimatpolitiken består av generella styrmedel, som exempelvis prissättning av utsläpp genom koldioxidskatt eller utsläppshandel. Andra delar av politiken kan vara riktade mot en specifik utsläpps- eller sektorssektor, vilket främst diskuterats i kapitel 7 i denna rapport. Annan mer specifik politik kan i stället handla om att skapa förutsättningar för sektorövergripande nyckelområden, som fossilfri elektrifiering eller energieffektivisering. De fyra nyckelområden som diskuteras här omfattas också av en eller flera centrala EU-direktiv och ingår i EU:s pågående reformarbete (se kapitel 3).

Vi har knutit alla viljeyttringar i regeringens handlingsplan (se kapitel 6) till ett eller flera nyckelområden, i de fall det är relevant. Det gäller såväl allmänna ambitioner och aviserade analyser som mer konkreta planerade insatser. Över hälften av de viljeyttringar som kan anses vara kopplade till ett eller flera nyckelområden berör fossilfri elektrifiering. Ungefär en femtedel berör biomassa eller

resurs- och energieffektivisering medan ungefär en fjärdedel av relevanta viljeyttringar berör upptag och lagring av koldioxid.

En närmare läsning av innehållet i handlingsplanen visar att de fyra nyckelområdena har olika **prioritet** i regeringens planerade politik. Även graden av **konkretion** skiljer sig i viss mån mellan de olika nyckelområdena. Vår bedömning av graden av prioritet och konkretion för insatser inom respektive nyckelområde sammanfattas i tabell 5. Avsnitten som följer därefter beskriver på vilket sätt handlingsplanen behandlar vart och ett av nyckelområdena och hur regeringen planerar att utveckla politiken inom respektive område.

Nyckelområde	Prioritering	Konkretion
Effektivare resurs- och energianvändning	Låg	Låg
Fossilfri elektrifiering	Hög	Delvis
Biomassa från skogs- och jordbruk	Delvis	Låg
Upptag och lagring av koldioxid	Delvis	Delvis

**Tabell 5.** Klimatpolitiska rådets bedömning av hur regeringen i handlingsplanen har prioriterat respektive konkretiserat insatser för varje nyckelområde. Måttet "delvis" innebär att vissa delar av ett nyckelområde har prioriterats/konkretiserats högt medan andra lågt. En starkare färgnyans innebär högre prioritering respektive konkretion.

## 8.1 Effektivare energi- och resursanvändning



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Energi- och resurseffektivisering är lågt prioriterat och den planerade politiken har låg konkretion i regeringens handlingsplan.

Den EU-gemensamma principen om "energieffektivisering först" nämns inte, utan handlingsplanen domineras snarare av ett tillförselperspektiv. Vikten av en generellt sett mer effektiv och cirkulär resursanvändning lyfts fram, men främst i beskrivningar av EU:s omfattande politik på området.

Den klimatpolitiska handlingsplanen slår fast att energi- och resurseffektivisering är "en grundbult i både miljöarbete och produktivitet i ekonomin".<sup>76</sup> Det är emellertid tydligt att detta nyckelområde inte är prioriterat i regeringens handlingsplan. Handlingsplanen domineras av ett tillförselperspektiv, inte minst vad gäller elsystemet.

### Energieffektivisering behöver prioriteras högre

Bristen på planerad politik för ökad energieffektivitet står i kontrast till EU:s klimatpolitik som framhåller energieffektivisering som en viktig hörnsten. Ett uttryck för det är den vägledande principen om "energieffektivisering först" som ska säkerställa att unionen inte använder mer energi

än vad som verkligen behövs.<sup>77</sup> Principen har fått en starkare legal ställning i det nya energieffektiviseringsdirektivet (se kapitel 3) och ligger till grund för exempelvis skärpningar av energikraven för byggnader i EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda. Principen nämns dock inte i regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Europeiska kommissionen konstaterade också i december 2023, i sin bedömning av regeringens utkast till uppdaterad nationell energi- och klimatplan som lämnades in i juni 2023, att energieffektivisering inte utgör någon hörnsten i regeringens planer.<sup>26</sup>

Handlingsplanen anger att ”Regeringens inriktning för energieffektivisering ska utvecklas i den kommande energipolitiska inriktningspropositionen”<sup>78</sup> vilken aviserats till i mars 2024. Redan i en promemoria från december 2023 presenterade regeringen ”de mest centrala delarna i den kommande energipolitiska inriktningspropositionen”.<sup>79</sup> Ett centralt förslag i promemorian är att Sverige bör planera för en fördubblad elanvändning till år 2045 liksom att ”det finns behov av att se över nuvarande energieffektiviseringsmål”.<sup>79</sup> Översynen av effektiviseringsmålet motiveras av att det inte är förenligt med den förväntade, kraftigt ökade elanvändningen. I kontrast till detta menar Europeiska kommissionen att det nuvarande svenska effektiviseringsmålet är otillräckligt och tvärtom behöver skärpas.<sup>26</sup>

Sveriges nuvarande nationella mål för energieffektivisering som antogs av riksdagen 2017 innebär att Sverige ska ha 50 procent effektivare energianvändning 2030 jämfört med 2005.<sup>80</sup> Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP), alltså ett slags energiintensitetsmål för den svenska ekonomin. EU:s energieffektiviseringsmål är skarpare och uttrycks i termer av ett tak för energianvändningen i absoluta tal. För EU som helhet ska unionens energianvändning vara 19 procent lägre 2030 jämfört med 2022. För att uppnå unionens gemensamma mål ska varje medlemsland föreslå ett motsvarande vägledande bidrag till Europeiska kommissionen om en högsta energianvändning år 2030.

Enligt kommissionens beräkningar bör Sveriges slutanvändning av energi år 2030 minska från dagens 360 TWh till 299 TWh. I en rapport till regeringen menar Energimyndigheten att kommissionens beräkningar ger ett realistiskt mål för Sverige, framför allt mot bakgrund av elektrifieringen av industrin som bidrar till unionens klimatomål, men ökar behovet av elektricitet. Medlemsstaterna kunde föreslå ett uppdaterat mål till kommissionen senast den 1 februari 2024, något som regeringen valde att inte göra.<sup>81</sup>

I en annan rapport till regeringen i december 2023 framhåller Energimyndigheten att ”krav på energieffektivisering blir mycket skarpare i samband med det omarbetade direktivet om energieffektivitet och direktivet om byggnaders energiprestanda. Även i andra direktiv och förordningar ställs skarpare krav.”<sup>82</sup> Myndigheten framhåller att implementeringen av nya och omarbetade direktiv har börjat och att detta arbete behöver gå hand i hand med samhällets elektrifiering.

Även om den ökade elanvändningen i Sverige samtidigt kommer att innebära en minskad användning av bränslen är det uppenbart att Sverige kommer att ha svårt att förena den planerade ökningen av elproduktionen med kraven i EU:s uppdaterade energieffektiviseringsdirektiv. Mot denna bakgrund är det överraskande och oroande att energieffektivisering får så liten plats i regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Inför den energipolitiska propositionen aviserar regeringen snarast en sänkt ambitionsnivå jämfört med den nuvarande. Det nuvarande målet ska rivas upp utan att något utredningsarbete har startat, eller ens aviserats, för att formulera ett nytt mål. Inte heller tycks regeringen arbeta med att ta fram underlag för den skarpare politik som kommer att krävas. Under 2023 avbröt regeringen i förtid den statliga utredning som hade i uppdrag att presentera ett

kvotpliksystem för energieffektivisering.<sup>83</sup> Ingen av alla de utredningar som aviseras i handlingsplanen handlar specifikt om energieffektivisering.

## Effektivare resursanvändning nödvändig

Även när perspektivet vidgas till att innefatta annan resursanvändning än energi är bilden densamma – detta nyckelområde är lågt prioriterat i regeringens politik för klimatomställningen. Även om effektivare materialanvändning i flera fall har en svag koppling till Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser så kräver den globala omställningen att samhället använder energi och material betydligt mer effektivt än i dag.<sup>84</sup> En starkt ökad energi- och resurseffektivitet, bland annat genom mer cirkulära materialflöden, är ett viktigt och återkommande element i de globala scenarier som uppnår Parisavtalets klimatomställning.<sup>h</sup> Den senaste rapporten från FN:s internationella resurspanel framhåller åter hur utvinning och förädling av naturresurser ligger bakom över hälften av den globala uppvärmningen och att utvecklade ekonomier snabbt behöver börja minska resursanvändningen i absoluta tal.<sup>84</sup> Under rubriken ”Hållbara värdekedjor” innehåller regeringens handlingsplan förvisso mer utvecklade beskrivningar av detta perspektiv än den förra handlingsplanen men regeringen presenterar få egna insatser. Texten beskriver främst EU:s omfattande politik på området.

Handlingsplanen anger att regeringen avser ”att undersöka möjligheten att samordna kravställningen i de offentliga upphandlingarna inom olika sektorer” i syfte att stimulera utvecklingen av cirkulära och fossilfria varor och tjänster.<sup>85</sup> En sådan samordning skulle potentiellt kunna få stor betydelse men planen ger ingen vägledning om regeringens närmare avsikter, eller hur undersökningen ska genomföras, av vem och när.

Den tydligaste planerade insatsen i handlingsplanen, om än med oviss effekt, är ett aviserat uppdrag till en eller flera myndigheter att ta fram en åtgärds katalog för åtgärder som kan begränsa behovet av att bygga ny transportinfrastruktur. Det framgår också att regeringens insatser för ett mer transporteffektivt samhälle är få och delvis motverkande, även om handlingsplanen beskriver ett behov av ökad transporteffektivitet (se vidare kapitel 7 i denna rapport). Regeringen aviserar utvidgade klimatdeklarationer av byggnader men detta är i huvudsak en reaktion på ökade krav i EU:s regelverk.

Regeringens delegation för cirkulär ekonomi nämns inte i handlingsplanen. I delegationens rapporter till regeringen, liksom i Klimatpolitiska rådets tidigare rapporter, finns förslag på hur den svenska politiken behöver förstärkas.<sup>86</sup> Också andra aktörer, som exempelvis Svenskt Näringsliv, har nyligen presenterat förslag för en mer cirkulär ekonomi.<sup>87</sup>

## Användarperspektivet får inte glömmas bort

De fyra nyckelområden som diskuteras i detta kapitel kan förefalla handla om tekniska förändringar men handlar i lika hög grad om förändringar av institutioner, affärsmodeller och beteenden.

Klimatomställningen kommer att kräva beteendeförändringar av olika slag. I princip alla åtgärder, även sådana som ofta ses som tekniska, innebär att individer och företag mer eller mindre medvetet agerar på ett annorlunda sätt än de annars skulle gjort, för att åtgärden ska komma till stånd. Inte bara individen som konsument, utan också individens beteende i sin yrkesroll och andra icke-privata

---

<sup>h</sup> Det internationella energiorganet IEA:s rapport om en klimatneutral energisektor 2050 förutsätter exempelvis att energiintensiteten (energianvändning per enhet BNP) minskar med i genomsnitt 4,2 procent per år 2020–2030, jämfört med den faktiska utvecklingen på 1,6 procent per år under perioden 2010–2020 MAPP.

sammanhang kan påverka klimatomställningen. Beteendefaktorer är således väsentliga i alla delar av klimatomställningen men har en relativt sett större roll kopplad till energi- och resurseffektivisering, där användarperspektivet är tydligare.

Omfattande rapporter från tunga aktörer som Internationella energioorganisationen (IEA) och FN:s klimatpanel IPCC, liksom olika forskningsprogram framhåller beteendeförändringarnas viktiga roll i klimatomställningen.<sup>88, 89</sup> IEA bedömer i sitt globala netto noll-scenario att drygt hälften av alla utsläppsminskningar är kopplade till någon form av konsumentval (bilinköp, uppvärmning etcetera) medan en knapp tiondel av utsläppsminskningarna kan hänföras till beteendeförändringar med en snävare avgränsning till mer dagliga vardagsbeslut.

I IPCC:s senaste rapport<sup>72</sup> presenteras olika användar- eller efterfrågeinriktade åtgärder i tre kategorier; undvika, byta och förbättra. Exempel på **undvikande** åtgärder i rapporten är ökad andel distansarbete, färre långdistansflygningar och en livsstil utan egen bil. I kategorin **byta** uppmärksammar IPCC ett skifte till att gå, cykla och använda kollektivtrafiken i stället för personbilar, samt ett byte till mer vegetarisk eller vegansk kosthållning. Inom kategorin **förbättra** ryms mer tekniskt präglade åtgärder som renovering av byggnader eller installation av värmepumpar.

I detta nyckelområde, effektivare energi- och resursanvändning, inkluderar vi i Klimatpolitiska rådet alla de kategorier som IPCC beskriver, alltså även minskad konsumtion av fossilintensiva varor och tjänster. Kopplat till detta diskuteras ibland också begreppet tillräcklighet (sufficiency) som komplement till effektivitet (efficiency). I IPCC-rapporten definieras tillräcklighetspolicies som en uppsättning åtgärder för att reducera efterfrågan på energi, material, land och vatten samtidigt som mänsklig välfärd levereras inom planetens gränser.

Individens beteenden styrs av ett stort antal faktorer som normer, individuella preferenser, tillgång till ekonomiska och materiella resurser, och den fysiska infrastrukturen. Flera av dessa faktorer kan påverkas genom politiska beslut och politiskt ledarskap. I regeringens handlingsplan är emellertid användar- och beteendeperspektiv svagt representerade. Intrycket är snarare att regeringen vill skydda medborgarna mot alla förändringar och att klimatomställningen inte ska märkas. Texten beskriver stora strukturförändringar av industrin i positiva termer men intrycket är att omställningen inte kommer, eller bör, påverka samhället i övrigt.

Vi menar att det är olyckligt att regeringen så ensidigt beskriver klimatomställningen som en omställning av industrin och elproduktionen. Det ger en ofullständig bild av de förändringar som kommer att behöva ske och riskerar att bidra till fel förväntningar hos medborgarna. Det innebär också en risk att politiken inte tar tillvara delar av det engagemang som finns och missar viktiga möjligheter i omställningen.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Gör energi- och resurseffektivisering till en bärande del av Sveriges politik för klimatomställningen och tydliggör hur Sverige ska bidra till att nå EU:s mål om energieffektivisering.

## 8.2 Fossilfri elektrifiering

### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Fossilfri elektrifiering är handlingsplanens högst prioriterade område. De planerade insatserna fokuserar främst på ökad produktion av fossilfri el i form av ny kärnkraft.

Den ensidiga betoningen på nya kärnreaktorer riskerar att skymma behovet av annan ny fossilfri elproduktion på kort sikt, samt behovet av åtgärder för att främja energilager, elnät, flexibel elanvändning och elmarknaden.

Regeringen saknar till stor del utredningsunderlag för det stora skifte som annonseras i energipolitiken, bland annat vad gäller konsekvenser för klimatomställningen.

Fossilfri el kan minska samhällets klimatpåverkan genom att direkt ersätta fossil energi, inte minst i transportsektorn men också i industrin. El kan också indirekt ersätta fossila energikällor och råvaror genom att fossilfri el används för produktion av så kallade elektrobränslen, främst i form av vätgas.

Detta nyckelområde är centralt i regeringens handlingsplan. Framför allt betonas behovet av ökad fossilfri elproduktion. Regeringen föreslog under hösten 2023 ett nytt mål om att Sverige bör planera för att möta ett elbehov om minst 300 TWh år 2045, vilket skulle innebära mer än en fördubbling jämfört med elanvändningen 2023. Det är framför allt elektrifieringen av industrin och tillverkningen av vätgas som antas kräva stora mängder ny elproduktion. Transportsektorn har jämförelsevis liten betydelse. Exempelvis skulle hela den svenska personbilsflottan kunna drivas av långt mindre el än den nuvarande årliga nettoexporten av el från Sverige på omkring 30 TWh.

Det framgår av handlingsplanen att det framför allt är kärnkraften som förväntas stå för denna stora ökning av elproduktionen. Regeringen skriver: ”I Sverige är utbyggd kärnkraft den enskilt viktigaste åtgärden för att vi ska kunna minska våra utsläpp...”<sup>90</sup> och i en underrubrik står det att ”Kärnkraften är en förutsättning för att nå klimatmålen”.<sup>91</sup> Orden ”kärnkraft” och ”reaktorer” nämns mer än 90 gånger i texten, medan ”vindkraft” förekommer 25 gånger och ”solkraft” eller ”solceller” bara en handfull.

Vi delar regeringens syn på fossilfri elektrifiering som en central del av klimatomställningen, men vi ser ett antal problem med den strategi som regeringen anger i handlingsplanen vilka beskrivs nedan.

### Inga nya insatser för fossilfri el på kort sikt

En svaghet med regeringens fokus på kärnkraft är att en första ny kärnkraftsreaktor tidigast kan börja producera el från omkring år 2035, alltså då halva tiden för att nå nollutsläpp redan har passerat. I våra dialoger med samhällsaktörer kring handlingsplanen framhåller inte minst näringslivets företrädare att ny elproduktion behöver komma fram tidigare än så för att möta industrins färdplaner mot fossilfrihet. Flera stora, elkrävande industrianläggningar planeras vara i gång före år 2030.

Regeringen beskriver själva hur vindkraftens utbyggnad förväntas sakta ner kraftigt efter år 2026 på grund av färre beviljade tillstånd. Regeringen refererar också till utredningen *Sveriges klimatstrategi – 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55* som identifierar den kraftigt inbromsade utvecklingen av landbaserad och kustnära vindkraft som en prioriterad fråga. Detta eftersom inbromsningen ”riskerar



att omöjliggöra elektrifieringen av Sveriges basindustri i norra Sverige och skapa stora samhällsproblem i hela landet.”<sup>76</sup>

Mot den bakgrunden anser vi att det är anmärkningsvärt att handlingsplanen inte presenterar några nya insatser för hur regeringen tänker att den fossilfria elproduktionen ska kunna öka fram till dess att nya kärnreaktorer kan sättas i drift. Det finns exempelvis liggande utredningsförslag som syftar till att bättre balansera konflikter mellan övergripande samhällsintressen och lokala intressen i samband med vindkraftsetableringar, som ersättning till närliggande fastighetsägare och berörda kommuner, samt en mer transparent och förutsägbar process för kommunala beslut om vindkraft.<sup>36, 92</sup> I handlingsplanen konstateras att förslagen bereds vidare i Regeringskansliet.

## En smal och osäker väg för fossilfri el på längre sikt

Havsbaserad vindkraft har potential att leverera hela eller stora delar av all den nya elproduktion som regeringen förutspår kommer att behövas, även på längre sikt. Energimyndigheten har nyligen, i samarbete med åtta andra myndigheter, identifierat lämpliga områden för vindkraft till havs som kan ge utrymme för åtminstone 120 TWh vindenergi.<sup>93</sup> Branschorganisationen Svensk Vindenergi har tidigare summerat påbörjade kommersiella projekt, inklusive projekt i tidiga skeden, till över 300 TWh. Det finns också på längre sikt en återstående potential för kostnadseffektiv utbyggnad av den landbaserade vindkraften. Branschorganisationen Svensk solenergi har föreslagit ett planeringsmål på 30 TWh sol till 2030, vilket med senare års exponentiella ökning av utbyggnadstakten inte kan anses helt realistiskt.

Här finns dock en påtaglig skillnad i regeringens framställan jämfört med kärnkraften. Medan handlingsplanen framhåller alla de sätt som staten behöver stödja och delfinansiera ny kärnkraft, eftersom kärnkraften inte klarar av att stå på egna ben på elmarknaden, så konstateras bara kort att den havsbaserade vindkraften är dyrare än den landbaserade. Sedan beskriver regeringen det uppdrag som Havs- och vattenmyndigheten har att lämna förslag till ändrade havsplaner senast i december 2024, bland annat baserat på Energimyndighetens förslag om lämpliga områden för vindkraft. Regeringen har också 2023 tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå förbättringar i regelverken samt effektivare och tydligare tillståndsprövningar vid etablering av vindkraft till havs. Det framgår dock inte av handlingsplanen om eller hur regeringen avser att utveckla politiken för vindkraft, sol eller andra fossilfria kraftslag. Därmed framstår handlingsplanens ensidiga betoning på nya kärnreaktorer som en smal och osäker väg även vad gäller elproduktionen på längre sikt.

## Stora energipolitiska vägval med svagt utredningsunderlag

Regeringen framhåller i handlingsplanen och i andra sammanhang att de är på väg att lägga om inriktningen för den svenska energipolitiken. Flera beslut har redan fattats, som till exempel att tillåta byggandet av fler kärnreaktorer på fler platser och att ge särskilt generösa kreditgarantier vid byggande av ny kärnkraft. Under våren 2024 väntas också en övergripande energipolitisk inriktningsproposition. Denna omläggning och inriktningsproposition har dock inte föregåtts av någon samlad utredning eller analys, utan genomförs bit för bit, till stor del baserad på snabba remisser av kortfattade promemorior från Regeringskansliet. Av de mer än femtio utredningar som refereras eller aviseras i den klimatpolitiska handlingsplanen handlar inte någon om att analysera konsekvenserna för klimatpolitiken av den energipolitiska omläggningen, alltså de reformer som regeringen själv beskriver som de största och mest betydelsefulla. Förutom direkta konsekvenser för elmarknaden, elpriserna, näringslivets konkurrenskraft och industrins klimatomställning saknas analyser av den nya energipolitikens ekonomiska konsekvenser för kostnadseffektivitet, offentliga



finansier och samhällsekonomin i stort. Vidare finns potentiella synergier och konflikter med andra centrala samhällsmål som försörjningstrygghet, totalförsvaret och andra säkerhetspolitiska aspekter, som rimligen bör belysas.

Riksrevisionen presenterade i september 2023 en rapport till regeringen som drog slutsatsen att tidigare regeringar vid flera tillfällen gjort otillräckliga konsekvensanalyser inför beslut om åtgärder som haft påverkan på elsystemet.<sup>94</sup> Det gällde exempelvis förändrad kraftvärmebeskattning, höjd kärnkraftsskatt och införandet av avfallsförbränningskatten. I sitt svar menar regeringen att Riksrevisionens rapport ”ger stöd för att den omläggning av energipolitiken som regeringen nu genomför är nödvändig.”<sup>95</sup> Vi tolkar snarare situationen så att regeringen riskerar att göra om misstaget att fatta beslut utan tillräckliga konsekvensanalyser, med stora potentiella konsekvenser för klimatomställningen, energisystemet, de offentliga finanserna och samhällsekonomin.

## Ensidigt tillförsselfokus

Som framgår av avsnittet om energi- och resurseffektivisering menar vi att regeringens politik har ett allt för ensidigt tillförselperspektiv. Det gäller till stor del även för elektrifieringen, med undantag för utbyggd laddinfrastruktur och fler elfordon. Omkring hälften av alla de viljeyttringar i handlingsplanen som berör elektrifiering handlar om ökad elanvändning i transportsektorn, vilka samtidigt blir argument för ökad tillförsel. Den andra hälften domineras av viljeyttringar som berör kärnkraften. Därutöver finns enstaka omnämningar av exempelvis vätgas, batterier eller tillståndprocesser för elnät.

Energieffektivisering, små- och storskalig energilagring, integration med värme-, transport- och industrisektorerna, samt annan efterfrågefleksibilitet och effekthantering har stor potential att göra elsystemet mindre sårbart och mer effektivt samt begränsa behovet av ny produktionskapacitet. I det sammanhanget förväntas vätgas få en central roll för Sveriges framtida el- och energisystem och bör därmed vara en central för klimatpolitiken. Ett annat exempel på en viktig fråga är vilka regelverk som behövs för att tillgängliggöra den potentiellt mycket stora effektreserv som kommer att finnas i form av flera miljoner elfordon. Regeringen bör sträva efter att vidareutveckla en politik som ger alla aktörer på elmarknaden möjlighet att bidra med systemnytta i elsystemet. Mot den bakgrunden välkomnar vi att regeringen i februari 2024 tillsatte en utredning om elmarknadens funktion.<sup>96</sup>



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Utveckla en bredare och mindre sårbar elektrifieringsstrategi, som bland annat löser frågan om ersättning till kommuner vid vindkraftsetableringar och skapar goda förutsättningar för investeringar i havsbaserad vindkraft, solex, elnät, energilagring och flexibel och effektiv energianvändning.

### 8.3 Biomassa från skogs- och jordbruk



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Handlingsplanen innehåller allmänna skrivningar om jord- och skogsbrukets viktiga roll i klimatomställningen samt ambitioner om en växande bioekonomi. Den innehåller däremot få konkreta insatser på området. På kort sikt innebär den planerade politiken tvärtom att användningen av biodrivmedel i Sverige kraftigt minskar och användningen av fossil bensin och diesel ökar.

Biomassa kan bidra till klimatomställningen genom att ersätta fossil energi eller fossilintensiva produkter. Klimatnyttan av en sådan substitution beror bland annat på vilken bioråvara som används, hur den har producerats, vilka produkter som ersätts och hur länge de används och eventuellt återcirkuleras. Generellt gäller att långlivade produkter som binder kolatomerna under längre tid, som byggnader i trä, ger större klimatnytta än om råvaran används till kortlivade produkter eller som bränsle.

I Sverige har den substitutionen pågått länge, framför allt genom att fossila bränslen har ersatts med biobränslen från skogsindustrins restprodukter. Detta har gjort bioenergi till Sveriges enskilt största energikälla.<sup>97</sup>

Det framgår av handlingsplanens allmänna texter att regeringen önskar fortsätta på den vägen. Generellt sett betonas skogens potential som råvara för förnybar energi och förnybara material framför dess potential för ökat naturligt upptag av koldioxid, till exempel. (Se nyckelområdet upptag och lagring av koldioxid.) ”Regeringen prioriterar att det svenska skogsbruket inte begränsas utan fullt ut kan bidra till att uppnå klimatmålen, samt till jobb och tillväxt i hela landet.”<sup>98</sup>

Trots tydliga ambitioner om en växande bioekonomi saknar handlingsplanen i princip planerade politiska insatser på detta nyckelområde. Som framgått av kapitel 7 leder den planerade politiken tvärtom på kort sikt till kraftigt minskad användning av biodrivmedel i Sverige till förmån för ökad användning av fossila drivmedel i transportsektorn. Enligt Energimyndighetens kortsiktsprognos kommer användningen av fossil diesel i Sverige att öka med närmare 40 procent under 2024, jämfört med året innan.<sup>99</sup> Samtidigt beräknas den totala bioenergianvändningen i Sverige att minska med omkring 15 TWh eller omkring 10 procent.

Som framgår av kapitel 3 var Sveriges politik redan före sänkningen av reduktionsplikten otillräcklig för att nå Sveriges åtagande enligt EU:s förnybartdirektiv om att öka andelen förnybar energi från 63 procent år 2021 till 76 procent år 2030. I handlingsplanen konstaterar regeringen enbart att ”Genomförande av direktivet medför behov av anpassningar av nationella ansatser och bestämmelser.”<sup>100</sup> Det framgår inte vilka anpassningar regeringen syftar på och få planerade insatser i planen bidrar till en ökad andel förnybar energi, vare sig i form av bioenergi eller förnybar elproduktion.

Klimatpolitiska rådet varnade tidigt för att otillräckliga styrmedel för elektrifiering, effektivare fordon och ett mer transporteffektivt samhälle, i kombination med reduktionspliktens utformning, skulle leda till mycket stora volymer importerade biodrivmedel.<sup>41</sup> Det skulle i sin tur leda till risker vad gäller priser eller tillräcklig tillgång på biodrivmedel som är hållbart producerade. Problemet med

regeringens beslut om en drastisk nedskärning av reduktionsplikten är framför allt att den inte ersattes med andra styrmedel för att minska transportsektorns klimatpåverkan.

Ett särskilt problem handlar om biogasen, som jämfört med de flesta andra biodrivmedel har mycket god klimatprestanda ur ett livscykelperspektiv. År 2020 godkände Europeiska kommissionen en tioårig skattebefrielse för biogas och biogasol i Sverige. Efter överklagande beslutade dock EU-domstolens första instans att underkänna beslutet av formella skäl och sedan mars 2023 beviljar därför Skatteverket inte längre någon skattebefrielse för biogas eller biogasol som därmed inte är ekonomiskt konkurrenskraftiga jämfört med fossila drivmedel eller bränslen. Det innebär stora kostnadsökningar för bland annat delar av landets kollektivtrafik. Regeringen uppger i planen att ett formellt granskningsförfarande ska inledas av Europeiska kommissionen och att regeringen kommer att analysera ”andra alternativ för att främja användning och produktionen av fossilfria gaser och oljor”.<sup>101</sup> Biogas har alltså under ett års tid beskattats som om det vore fossil gas men handlingsplanen ger inget svar på hur regeringen vill lösa problemet eller hur de ser på biogasens fortsatta roll för klimatomställningen. Inom exempelvis kemiindustrin finns ett stort behov av att ersätta fossila råvaror, vilket bidrar till en förväntad stark ökning av efterfrågan på biogas.

De styrmedel som används för att stimulera bioenergianvändningen i Sverige har framför allt givit incitament för ökad användning, genom skattebefrielse och senare reduktionsplikt, men inte för inhemsk produktion. Handlingsplanen aviserar heller inga konkreta insatser för att stimulera inhemsk produktion av biodrivmedel eller biomaterial, trots att det finns förslag från Bioekonomiutredningen på regeringens bord.<sup>102</sup> Regeringen skriver i handlingsplanen att utredningens förslag bereds i Regeringskansliet.

Den mest konkreta viljeyttringen från regeringens sida är att den vill öka samverkan med olika aktörer vad gäller fossilfria flyg- och fartygsbränslen. Gällande stöd till biogasproduktion har tidigare förlängts. Regeringen aviserar också en analys av om nationella åtgärder bör införas för att komplettera EU:s certifieringsramverk i syfte att främja byggande i trä och andra biomaterial.

Regeringen konstaterar att flera nya eller reviderade EU-rättsakter kan påverka det svenska skogsbruket och den nationella skogspolitiken (se kapitel 3) och att det därför behövs en översyn av den nationella skogspolitiken. I februari 2024 presenterade regeringen också direktiven till en ny skogspolitisk utredning.<sup>103</sup> I direktiven ingår att analysera och vid behov föreslå förändringar av den nationella skogspolitiken till följd av policyutvecklingen inom EU:s gröna giv ”med utgångspunkt i att förutsättningarna för ökad skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt”.<sup>104</sup>

## 8.4 Upptag och lagring av koldioxid

### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Handlingsplanen saknar nya insatser för att öka det naturliga upptaget i skog och mark. Handlingsplanen presenterar mer konkret politik för teknisk avskiljning och lagring av koldioxid, både från fossila och biogena källor (CCS och bio-CCS).

Det är oklart hur regeringen ska kunna förena de kraftigt försvagade klimatpolitiska styrmedlen på transportområdet med utfästelser om att inte begränsa avverkningsvolymerna i svenskt skogsbruk.

Även om det finns stor potential att minska utsläppen av växthusgaser i nästan alla sektorer så kommer det att vara svårt att fasa ut samtliga utsläpp till år 2045. Dessutom innebär såväl de svenska klimatmålen som de globala scenarierna för att nå målen i Parisavtalet att betydande negativa nettoutsläpp måste uppnås under andra halvan av 2000-talet. Därför behövs, som komplement till de övriga nyckelområdena, också åtgärder för att fånga in och lagra koldioxid.

I detta nyckelområde inkluderas flera typer av åtgärder:

- infångning och lagring av koldioxid (CCS) kopplad till utsläpp från förbränning av fossila bränslen eller från industriprocesser, i de fall som det bedöms tekniskt svårt eller kostsamt att undvika dessa utsläpp,
- åtgärder som ger negativa utsläpp, som CCS kopplat till biogena utsläpp (bio-CCS), eller ett ökat nettoupptag av koldioxid i skog och mark, inklusive jordbruket.

Här samlar vi dessa kategorier i ett nyckelområde även om de har olika funktioner i klimatomställningen och effekten syns på olika sätt i statistiken över växthusgaser.

Handlingsplanen behandlar dessa olika kategorier av upptag och lagring av koldioxid på olika sätt. Som vi redovisar i avsnitt 7.2 presenterar inte handlingsplanen några nya insatser som substantiellt kan öka upptag och lagring i skog och mark. Det finns en pågående satsning på återvätning av våtmarker och ett uppdrag aviseras för att förbättra mätmetoderna i skog och mark. I övrigt refererar regeringen till den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningens pågående utredning om en strategi för hur Sverige ska uppfylla sina åtaganden internationellt och inom EU för upptag av koldioxid i skog och mark och för biologisk mångfald och andra miljömål.<sup>105</sup> Detta uppdrag pågår alltså parallellt med den nyligen avslutade Bioekonomiutredningen,<sup>106</sup> samt den nyligen tillsatta skogspolitiska utredningen (se avsnitt 8.3).<sup>104</sup>

I kapitel 3 i den här rapporten beskriver vi hur EU fattat beslut om ett specifikt mål för LULUCF, alltså ett ökat upptag och lagring av koldioxid i skog och mark. För Sveriges del betyder det att nettoupptaget ska öka med omkring 4 miljoner ton till 2030. Av kapitel 7 framgår vidare att regeringens handlingsplan inte innehåller någon politik som gör att Sverige kan överträffa, eller kanske ens uppnå EU-åtagandet om minskade utsläpp i ESR-sektorn. Därmed finns ingen överprestation som kan överföras till att uppnå LULUCF-målet om ett ökat naturligt upptag. Och det finns få andra åtgärder än en minskad avverkningstakt som på kort sikt, alltså innan 2030, kan öka upptaget av koldioxid i skogen med sådana volymer. Klimatpolitiska rådet har därmed svårt att se hur regeringen kan förena de kraftigt försvagade klimatpolitiska styrmedlen i transportsektorn med utfästelsen om att regeringen inte avser att begränsa svenskt skogsbruk.

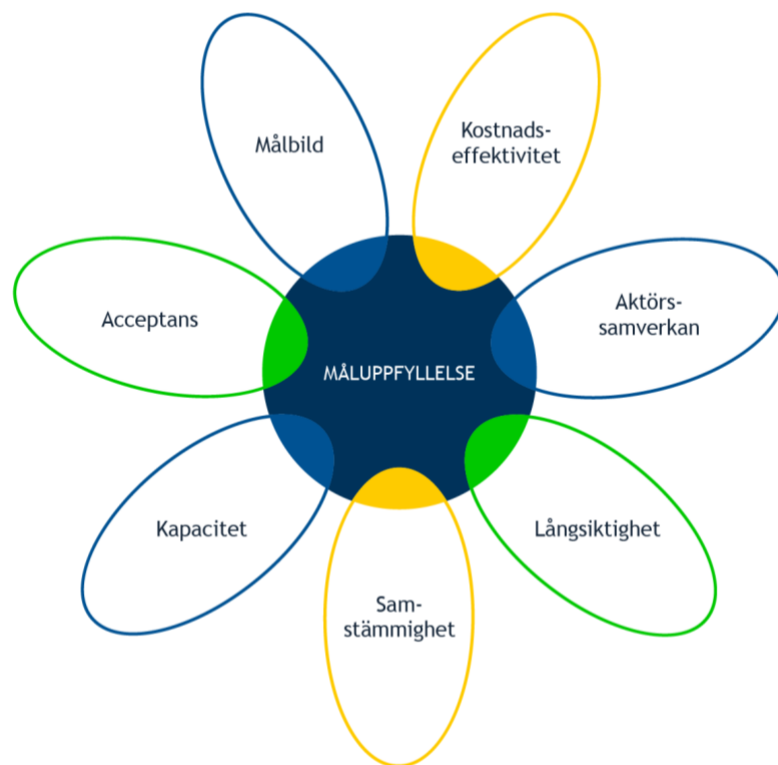
Regeringens handlingsplan signalerar däremot hög prioritet vad gäller satsning på tekniska åtgärder, framför allt bio-CCS, även om många åtgärder återstår innan detta kan bli verklighet i stor skala. Sedan tidigare finns medel avsatta inom Industriklivet och Energimyndigheten har i uppdrag att genomföra så kallade omvända auktioner för att få till stånd de första anläggningarna för bio-CCS i Sverige. Regeringens ambition är att genomföra två auktioner under mandatperioden. Det finns långt gångna planer på utbyggnad av bio-CCS i näringslivet.

Bio-CCS räknas i det svenska klimatramverket som en kompletterande åtgärd. I EU-systemet är det än så länge osäkert på vilket sätt bio-CCS ska kunna räknas in i uppfyllelsen av EU:s klimatmål och vilka incitament EU-regelverket ska ge för dessa negativa utsläppstekniker. Utvecklingen av EU:s regelverk inom detta område kommer att vara viktig för Sverige, som med omfattande biogena utsläpp har stor potential att utveckla bio-CCS och ligger jämförelsevis långt fram i utvecklingen. Handlingsplanen framhåller att detta är en prioriterad fråga, men innehåller ingen tydlig ståndpunkt om hur regeringen vill se att regelverket utformas.

## 9 Handlingsplanen utifrån aspekter av verkningsfull politik

I detta kapitel följer en analys av handlingsplanen utifrån sju väsentliga aspekter för att politiken ska kunna skapa rätt förutsättningar för en hållbar klimatomställning till noll nettoutsläpp.

Det finns idag betydande kunskaper om vad som krävs av politiken för att den ska kunna skapa förutsättningar för omställning.<sup>107-109</sup> Utifrån forskningslitteratur på olika områden och i dialog med forskare från olika discipliner har Klimatpolitiska rådet i vårt analytiska ramverk valt att lyfta fram sju övergripande aspekter som är väsentliga för att undanröja hinder för och stimulera en hållbar klimatomställning över tid. Vi väljer att, på en övergripande nivå, kalla dem för: målbild; kapacitet, kostnadseffektivitet, acceptans, samstämmighet, aktörssamverkan och långsiktighet. Dessa aspekter är var och en viktiga för att klimatpolitiken ska bli verkningsfull, effektiv och robust över tid. De hänger samman på flera olika sätt och understödjer i många fall varandra, men det kan också finnas motsättningar mellan dem som kräver avvägningar.



**Figur 18.** Aspekter av en verkningsfull politik.

I mitten av figuren finns måluppfyllelse. Det utgör det centrala kriteriet för utvärdering av politiken: Är styrmedlen sammantaget tillräckligt kraftfulla för att nå uppsatta mål? En grundläggande analys av detta, närmare bestämt handlingsplanens förväntade bidrag till att Sverige ska kunna nå klimatmålen gjorde vi i kapitel 7. Därefter följde i kapitel 8 en genomgång av den planerade politiken i förhållande till klimatomställningens fyra sektorövergripande nyckelområden. Detta ger en fördjupad bild av i vilken mån och hur politiken förmår bidra till att minska utsläppen i de olika utsläppssektorer som beskrivs i kapitel 7.

Politikens effekter på utsläppen av växthusgaser är naturligtvis beroende av styrkan i de direkta styrmedel som påverkar medborgare och företag. Det handlar om ekonomiska incitament, regleringar, förbud med mera. Men den långsiktiga måluppfyllelsen, politikens förmåga att skapa rätt förutsättningar för omställning av samhället beror också på andra faktorer, till exempel vilka mål som formuleras, hur institutioner, beslutsprocesser och organisationer är uppbyggda och fungerar, samt förmåga att lösa ut målkonflikter och realisera synergier mellan olika politikområden.

Vårt uppdrag är att analysera hur den samlade politiken påverkar möjligheterna att uppnå klimatmålen. Kronbladen i blomman i figur 18 belyser olika väsentliga aspekter av denna frågeställning. Hur dessa hanteras och beaktas i utformningen och genomförandet av politiken påverkar politikens förmåga att bidra till att klimatmålen nås.

Nedan följer en genomgång av regeringens klimatpolitiska handlingsplan utifrån de sju aspekterna på verkningsfull politik i vårt analytiska ramverk. Detta ger en ytterligare fördjupning till de föregående kapitlen i denna rapport.

## 9.1 Målbild

En väsentlig del av politiskt ledarskap handlar om att utveckla och kommunicera en tydlig målbild för framtiden för att ge ett syfte och riktning till den politik som förs.<sup>110-112</sup> Mål som är oklara, svåra att förstå eller som har osäker politisk status kommer inte att kunna ge riktning till policyutveckling eller förvaltning.<sup>113</sup>



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Det är bra att regeringens handlingsplan befäster och understryker det sedan tidigare beslutade långsiktiga målet om noll nettoutsläpp 2045 och att samtliga partier i riksdagen nu står bakom detta mål.

Samtidigt skapar regeringen osäkerhet hos aktörerna om det närliggande etappmålet 2030. Dels genom den förda politiken som ökar utsläppen, dels genom att avisera en ny utredning av de nationellt beslutade 2030-målen. Utredningen kommer att göra liten praktisk skillnad för politik och aktörer.

### Noll nettoutsläpp 2045 och regeringens berättelse om vägen dit

Undertiteln på den klimatpolitiska handlingsplanen är ”hela vägen till nettonoll”. Regeringen understryker i texten att klimatpolitiken fokuserar på målet om noll nettoutsläpp och framhåller vidare: ”Att nå noll är något helt annat än att minska utsläppen. Att nå hela vägen kräver planering. Åtgärder behöver sättas på plats långt innan målet ska nås för att netto-noll ska vara möjligt att nå.”<sup>114</sup>

Klimatpolitiska rådet delar den bilden. En inriktning mot fossilfrihet och noll nettoutsläpp ställer andra krav på politiken jämfört med om målsättningen skulle stanna vid att bara få bort en andel av utsläppen. För att nå nollutsläpp behövs en strategi som bland annat involverar alla relevanta politikområden (se avsnitt 9.5 samstämmighet) och som bidrar till långsiktig stabilitet för aktörerna (se avsnitt 9.7 långsiktighet). Av den klimatpolitiska handlingsplanen framgår att regeringens samarbetsparti Sverigedemokraterna numera också står bakom målet om noll netto utsläpp 2045. Det



är ett väsentligt framsteg att detta mål numera omfattas av samtliga partier i riksdagen, som därmed har ett gemensamt ansvar att skapa förutsättningar för att målet ska uppnås.

Handlingsplanen innehåller i viss mån en berättelse om vägen till nollutsläpp. Till att börja med framhåller regeringen att klimatfrågan är global och kräver globala svar. Detta anser regeringen uppnås bäst med ”internationellt samarbete, kunskapsutbyte och frihandel”. Regeringen framhåller därefter att deras politik bygger på industriell utveckling, ny teknik och ”en massivt ökad användning av klimatneutral el”.<sup>90</sup> Den ökade produktionen av klimatneutral el ska framför allt ske genom kärnkraft. Vidare menar regeringen att omställningen bara kan ske i en växande ekonomi.

I de inledande övergripande skrivningarna framhåller regeringen på flera ställen möjligheterna för svenska företag och svensk konkurrenskraft. Det finns däremot ingen tydlig berättelse som handlar om att omställningen leder till en bättre framtid för medborgarna. I de följande texterna i handlingsplanen är beskrivningarna mer problemorienterade. Exempelvis framhålls att utfasning av bensen och diesel behöver ske på ett sätt som inte ger skadliga effekter för delar av landet eller samhället.

## Klimatmål till 2030

Regeringen beskriver att politiken ”bör styra mot det långsiktiga klimatmålet att nå noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045 och därefter negativa utsläpp.”<sup>115</sup> Däremot tycks regeringen lägga betydligt mindre vikt vid etappmålen 2030 och 2040 och beskriver dem främst som ”viktiga kontrollstationer på vägen mot det långsiktiga klimatmålet”.<sup>115</sup> Klimatpolitiska rådet vill till att börja med påminna om att även målet 2045 enbart är ett etappmål. För att nå de globala klimatmålen behöver Sverige och hela världen, uppnå relativt stora negativa utsläpp under andra halvan av 2000-talet.

Dessutom är det de ackumulerade utsläppen av växthusgaser, alltså de samlade utsläppen över lång tid, som avgör påverkan på klimatet. I den meningen är etappmålet 2030 lika viktigt som etappmålet 2045. Forskningen framhåller dessutom att det är bråttom att få ned utsläppen i närtid för att minska risken för att nå kritiska brytpunkter som kan leda till abrupta och oåterkalleliga förändringar i jordens ekosystem.

Regeringen framhåller EU:s betydelse för klimatpolitiken men EU:s klimatmål är i praktiken konstruerade som klimatbudgetar, som bygger just på de samlade ackumulerade utsläppen, och inte uteslutande på ett enskilt målar. I EU-politiken finns med andra ord inget stöd för att betrakta etappmålen 2030 och 2040 som enbart ”kontrollstationer”.

Regeringen aviserar i handlingsplanen att Miljömålsberedningen ska få i uppdrag att se över utformningen av de nationella etappmålen så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU. Som framgår av kapitel 1 är Sveriges nationella klimatmål och vårt EU-åtagande konstruerade på olika sätt. Det komplicerar i viss mån uppföljningen och styrningen för regeringen och dess myndigheter, men EU-målen innehåller i sig själva så många olika komplicerade parametrar att den uppgiften ändå kommer att vara mycket komplex. För de aktörer som ska genomföra omställningen i praktiken är de nationella målen och vårt EU-åtagande snarare förbluffande lika i ambitionsnivå (se kapitel 1).

För klimatmålens trovärdighet och funktion är det ett större problem att den politik som regeringen hittills har beslutat och aviserat leder bort från både nationella mål och EU-mål 2030. Vi befarar att regeringen, genom att dessutom avisera denna målutredning, tvärtom ökar osäkerheten om klimatpolitikens inriktning. Dels hos alla berörda aktörer i Sverige, dels i omvärlden, vilket därmed

försvagar Sveriges möjligheter att påverka andra länder att öka takten i omställningen. Regeringskansliets utredningsresurser skulle bättre behövas till att skyndsamt utreda och införa konkreta styrmedel för att uppnå 2030-målen. Eventuellt förändrade nationella klimatmål riskerar dessutom att inte kunna beslutas av riksdagen förrän en kort tid innan de ska vara uppnådda. Utredning, remisser och beredning av en proposition i Regeringskansliet ska genomföras innan riksdagen kan fatta beslut, vilket tar tid. Först efter det kan de konkreta styrmedlen ändras i relation till eventuellt förändrade mål. Vi menar att mervärdet av den aviserade målutredningen starkt kan ifrågasättas eftersom den sannolikt kommer att göra liten skillnad i praktiken, annat än att bidra till en period av ökad osäkerhet.

## Kompletterande åtgärder behöver väljas med omsorg

Sveriges åtagande som medlemsnation i EU behöver uppnås. Det kan inte väljas bort. Det innebär konsekvenser för vilka, och i vilka volymer, som det är lämpligt att använda de kompletterande åtgärder som ingår i de svenska klimatmålen.

En rimlig slutsats i nuläget är att regeringen bör inrikta kompletterande åtgärder på ett ökat upptag av koldioxid i skog och mark, som också bidrar till EU:s LULUCF-mål, samt på bio-CCS. Denna slutsats bygger på antagandet att upptag genom bio-CCS på något sätt kommer att kunna räknas Sverige till godo inom ESR eller LULUCF. Hur det ska gå till behöver klargöras av EU.

Om regeringen vill avsätta budgetmedel för investeringar i utsläppsminskningar i andra länder bör dessa, om möjligt, inriktas på att köpa utsläppsutrymme från andra EU-länder. Det kan nämligen bidra till att uppfylla både vårt ESR- och vårt LULUCF-åtagande. Därutöver kan och bör Sverige bidra till att utvecklingsländer kan uppnå sina mer ambitiösa klimatmål, men det kommer i praktiken inte ha någon större betydelse för att uppnå våra egna klimatmål, förutsatt att EU-målen nås.

Vi välkomnar att regeringen vill klargöra en målbana för de kompletterande åtgärderna, i linje med Klimatvägvalsutredningens förslag. Vi instämmer också i att det är lämpligt att inte göra detta till ett mål på samma nivå som etappmålen för utsläppsminskningar. De kompletterande åtgärderna är dock av helt olika karaktär och involverar olika aktörer, vilket gör att en samlad målbana inte ger särskilt stor vägledning för berörda myndigheter eller andra aktörer. Regeringen bör därmed överväga att ytterligare förtydliga målbanan genom någon form av inriktning eller volym för de olika typerna av kompletterande åtgärder.

För att göra dessa vägval vad gäller de kompletterande åtgärderna behövs ingen parlamentarisk utredning. Det ligger inom regeringens mandat i nuvarande ramverk och riksdagsbeslut. Det står regeringen fritt att precisera tolkningen och prioriteringarna under det nationella målet så att det så långt som möjligt harmoniserar med Sveriges EU-åtagande.

## Transportsektorns utsläpp behöver minska kraftigt – med eller utan mål

Målet för inrikes transporter gör i princip ingen skillnad för Sveriges samlade utsläpp, eftersom det finns övergripande mål för ESR-sektorn där transporterens utsläpp ingår. Vi menar att målet fyller en annan funktion. Det kan bidra till att mobilisera aktörerna i sektorn och ge dem en tydligare bild av den omställning som krävs, inspirera till innovation och samverkan. På så sätt bidrar det i sin tur till de mer övergripande klimatmålen. Det framgår av denna rapport att Sverige kraftigt behöver minska utsläppen i transportsektorn, med eller utan ett specifikt sektormål.



Regeringen motiverar översynen av transportmålet med att det nuvarande, ambitiösa målet minskar omställningstrycket i övriga sektorer inom ESR, eftersom ESR-målet i princip uppnås om transportmålet uppnås. Det skulle kunna vara en rimlig invändning men den blir motsägelsefull när regeringen samtidigt framhåller hur svårt det är att över huvud taget minska utsläppen i jordbrukssektorn och inte heller presenterar någon politik för detta. Jordbrukssektorn svarar för ungefär hälften av de ESR-utsläpp som inte kommer från transporter. Inte heller presenterar regeringen några mål eller planerade insatser för att öka omställningstrycket i dessa sektorer. Osäkerheten vad gäller koldioxidupptaget inom LULUCF och bristen på planerad politik inom det området talar också för att det är en riskfylld strategi av regeringen att ifrågasätta målet och kraftigt försvaga styrningen på transportområdet.

## Klimatmål till 2040

Vi delar regeringens uppfattning att det nationellt beslutade etappmålet för 2040 kommer att behöva ses över i ljuset av EU:s pågående arbete med att se över EU:s gemensamma mål för 2040. Dels pekar EU-processen i riktning mot ett mål som för första gången på ett tydligt sätt kommer att vara mer ambitiöst än det som Sverige har beslutat om nationellt. Dels är det troligt att EU:s politik utvecklas på ett sätt som förändrar medlemsländernas ansvar för utsläppen inom den nuvarande ESR-sektorn. Vi delar också regeringens uppfattning att en sådan utredning inte bör startas nu utan i ett senare skede när det finns en klarare bild av EU-politiken bortom 2030.

Till skillnad från vad gäller 2030-målen bedömer vi alltså att det kommer att finnas goda sakliga skäl att se över Sveriges etappmål för 2040 i relation till EU-politiken. Med den tidshorizonten finns också möjlighet att göra det på ett ordnat och konstruktivt sätt, med inriktning på bred förankring i riksdagen och bland samhällets aktörer i god tid innan målet ska vara uppnått.

## Sveriges globala klimatavtryck

Miljömålsberedningen presenterade i betänkandet Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15) ett förslag på hur man kan mäta och sätta mål för Sveriges globala klimatavtryck. Det inkluderade såväl klimatpåverkan i andra länder kopplad till svensk konsumtion som den klimatnytta som exporten av fossilfria produkter och tjänster från Sverige kan bidra med (se faktaruta 2, del I). Bakom utredningens förslag stod representanter för samtliga riksdagspartier.

Handlingsplanen tar fasta på utredningens förslag om att ge Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att ta fram statistik om exportens klimatnytta. Däremot innehåller handlingsplanen ingenting om den andra delen av utredningens förslag, den som handlar om klimatpåverkan från konsumtion och import. Klimatpolitiska rådet har inte tagit ställning till om det är lämpligt att prioritera att fastställa mål för exportens respektive konsumtionens klimatnytta, bland annat på grund av de stora osäkerheter som föreligger i att mäta dessa effekter. Men det förefaller märkligt att regeringen bara kommenterar den ena sidan av utredningens huvudförslag och i övrigt med tystnad förbigår en utredning som lämnat förslag med stöd av samtliga riksdagspartier. Det skapar också frågetecken för hur regeringen avser behandla de nya uppdrag och sedermera förslag som de förväntar sig från Miljömålsberedningen avseende Sveriges klimatmål för 2030.

## 9.2 Kapacitet

De samhällsaktörer som förväntas bidra till klimatomställningen behöver ha tillgång till nödvändig kompetens och resurser i vid mening för att ha kapacitet till genomförandet. Statens organisation och resurser behöver vara utformade och dimensionerade för att matcha uppgiften.<sup>116-118</sup>



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Handlingsplanen belyser behovet av kompetensutveckling i näringslivet men berör i övrigt få aspekter av kompetens och annan kapacitet hos klimatomställningens aktörer. Politiken behöver stödja fler dimensioner av kompetensutveckling, från avancerad spetsutbildning till folkbildning i sin bredaste mening.

Klimatpolitiska rådet bedömer att kapaciteten behöver stärkas i den offentliga förvaltningen för att löpande utveckla, genomföra och utvärdera nationell och europeisk klimatpolitik, och stödja den strukturomvandling den medför, samt för att öka den internationella utväxlingen av svenskt klimatarbete.

### Insatser för att stärka kunskaps- och kompetensförsörjning

Regeringen bedömer att Sverige behöver fler personer med gedigna kunskaper inom naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik för att Sverige ska stå sig i konkurrensen i klimatomställningen. I handlingsplanen aviseras därför att en så kallad STEM<sup>1</sup>-strategi ska tas fram för hela utbildningssystemet från förskola till universitetsutbildning. Redan i budgetpropositionen 2024 avsatte regeringen medel för att på flera sätt stärka möjligheten för människor att gå olika typer av tekniska utbildningar, även för redan yrkesverksamma som vill omskola sig.

Vi ser positivt på att regeringen framhåller att en satsning på teknisk kompetens som ska locka både tjejer och killar. Däremot har vi inom ramarna för denna rapport inte haft möjlighet att analysera om regeringens kompetenssatsningar står i någon proportion till det mycket omfattande kompetenskifte som klimatomställningen kommer att kräva. Det handlar dessutom om fler kompetenser än de som ryms inom STEM-området och det gäller hela näringslivet liksom olika delar av den offentliga förvaltningen. Villkoren för arbetskraftsinvandring har också stor betydelse för de stora etableringar som i en första våg nu sker framför allt i övre Norrland. Detta är ett exempel på ett område där regeringen behöver se till att klimatpolitiken integreras i arbetet med andra politikområden.

Det behövs också ett bredare kunskaps- och kompetensperspektiv än yrkesutbildningar. Exempelvis har Fossilfritt Sverige visat hur stora delar av svenska folket inte är medvetna om att Sveriges utsläpp av växthusgaser kraftigt har minskat och därmed har en ogrundat negativ syn på vad klimatomställningen redan uppnått. Det riskerar i sin tur bidra till en ogrundat pessimistisk syn på vad som kan åstadkommas framåt.

<sup>1</sup> Science, technology, engineering and mathematics.

## Förstärkt kapacitet i förvaltningen

Regeringen har beslutat om ett antal förstärkningar av resurserna till länsstyrelser, Naturvårdsverket, och Sveriges Domstolar, främst för att göra tillståndsprocesserna kortare och mer förutsägbara. Fler insatser lär behövas på det området. Vi vill framhålla att det fortsatt är viktigt att säkerställa en rättssäker förvaltning som värnar en proceduriell rättvisa i arbetet, även om dessa aspekter inte behöver stå i motsats till varandra.

I och med att regeringen föreslår att relevanta myndigheter ska få förtydligade, stående uppdrag att bidra till klimatomställningen kommer det att krävas beständiga kompetensförstärkningar på flera myndigheter. Naturvårdsverket har fått specifika medel att arbeta med nya styrmedel som EU:s gränsjusteringsmekanism för koldioxid (CBAM) och ett utökat klimatkliv, men krymper samtidigt organisationen för klimatpolitisk analys.

## Kapaciteten hos regioner och kommuner

I våra dialoger med klimatomställningens aktörer framkommer ofta ett behov av att stödja regioner och kommuner i omställningen samt bidra till att dessa har kompetens att i sin tur stödja kommuninvånare och företag. Det gäller inte minst de mindre kommunerna.

De områden i landet som just nu är platsen för stora industriableringar av fossilfri industri möter särskilda utmaningar, bland annat vad gäller kompetens- och personalförsörjning. Omfattningen och hastigheten i industriableringarna utmanar på flera sätt kapaciteten hos berörda kommuner, regioner och myndigheter. Detta, tillsammans med betydelsen av klimatomställningen, ger motiv för att staten behöver ta en större roll i att stärka kapaciteten hos den lokala och regionala nivån. Den tidigare och nuvarande regeringen har i flera omgångar tillsatt samordningsuppdrag för industri- och samhällomställningen i Norr- och Västerbotten<sup>119, 120</sup> och mottagit flera förslag från samordnaren.<sup>121, 122</sup> I handlingsplanen aviserar regeringen nu en kommande strategi men uttalar sig inte om regeringen avser gå vidare med några av de förslag som redan presenterats eller några andra konkreta insatser. I förra årets rapport menade Klimatpolitiska rådet att staten behöver dela risker med de regioner och kommuner som nu gör stora investeringar i samhällsomvandling och offentlig service, innan skatteintäkterna från en växande befolkning kan komma in.

## 9.3 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet innebär att ett givet mål nås till lägsta möjliga kostnad för samhället.<sup>123</sup> Politiken bör sträva efter att vara kostnadseffektiv både på kort sikt och i förhållande till långsiktiga, strategiska mål.<sup>124</sup>

### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Klimatpolitiska rådet delar regeringens uppfattning att kostnadseffektivitet är ett väsentligt perspektiv när klimatpolitiken utformas. I handlingsplanen används emellertid ordet kostnadseffektivitet främst retoriskt och inte som ett analytiskt begrepp. Regeringen saknar tillräckliga underlag för att säga att den politik som planeras är mer kostnadseffektiv än någon annan politik.

En så stor samhällsomställning som att avveckla all fossil energi och eliminera alla utsläpp av växthusgaser inom en historiskt sett kort tidsperiod kräver naturligtvis betydande resurser. Det är därmed viktigt att genomföra omställningen på ett så klokt sätt som möjligt, att hålla nere samhällets kostnader och ta tillvara de möjligheter som finns till samhällsekonomiska intäkter. För att komma fram till vad som är kostnadseffektiv klimatpolitik behövs en analys som kan bestämma och jämföra de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med olika alternativa sätt att nå ett visst klimatmål inom ett visst geografiskt område.<sup>123</sup>

Kostnadseffektivitet är ett viktigt perspektiv på politiken för omställning som regeringen starkt lyfter fram i handlingsplanen. Ordet förekommer närmare hundra gånger i texten. På mycket få ställen anges dock vad regeringen menar med att politiken ska vara kostnadseffektiv, vad det är som gör att vissa styrmedel bedöms vara kostnadseffektiva, samt hur detta begrepp förhåller sig till andra kriterier för val av styrmedel, som exempelvis acceptans eller måluppfyllelse. Inga analyser redovisas och en genomgång av myndigheternas underlag till handlingsplanen visar att det finns få bedömningar av kostnadseffektiviteten i de olika förslag som tagits fram.<sup>125</sup> De analyser som finns är inte enhetligt gjorda och sällan jämförbara. Den samlade bilden är att handlingsplanen använder ordet kostnadseffektivitet främst retoriskt och inte som ett analytiskt begrepp.

Mot denna bakgrund välkomnar vi att regeringen har gett ett gemensamt uppdrag till Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet att, i samverkan med ett antal andra myndigheter, ta fram en vägledning för att bedöma klimatpolitikens effektivitet.<sup>126</sup> Vi har i flera tidigare rapporter rekommenderat regeringen att förbättra regelverk och rutiner för att bedöma effekten av politiska förslag på växthusgasutsläppen och på möjligheterna att nå klimatmålen. Detta har bland annat resulterat i en myndighetsgemensam vägledning för effektbedömning.<sup>127</sup> Det nu aktuella uppdraget syftar till att utveckla denna vägledning till att i högre grad också bedöma samhällsekonomisk effektivitet och global påverkan.

## Vad som är kostnadseffektivt beror på mål och tidsperspektiv

En analys av politikens kostnadseffektivitet är bland annat avhängig vilket mål som ska uppnås och i vilket tidsperspektiv. Regeringens snabbutredning *Sveriges klimatstrategi – 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit för 55* delar in politiken för klimatomställning i tre delar med tre olika syften:<sup>54</sup>

1. politik som direkt syftar till att begränsa utsläppen av växthusgaser
2. politik som underlättar den strukturomvandling som är nödvändig för att nå klimatneutralitet
3. åtgärder som bidrar till omställningen till klimatneutralitet i resten av världen.

Utredningen framhåller att framgång inom strukturomvandlingspolitiken (del II) inte bör mätas i termer av koldioxidavtryck. Sådan politik måste mätas och utvärderas utifrån sina mer direkta syften, som att underlätta industriell omställning eller kompensera för omställningens sociala effekter. Därmed kan kostnadseffektiviteten i denna politik heller inte mätas i något enkelt mått såsom kostnad per kilo minskade utsläpp av växthusgaser.

Tidsperspektivet är också viktigt. En viss utformning av den politiska styrningen kan vara kostnadseffektiv i relation till ett kortsiktigt mål men inte nödvändigtvis i relation till ett mer långsiktigt mål (och vice versa). Exempelvis kan en politik baserad på prissättning av koldioxid vara kostnadseffektiv i syfte att nå ett kortsiktigt utsläppsmål då bara en viss uppsättning åtgärder eller tekniker finns att tillgå. Men om slutmålet på längre sikt är fossilfrihet och nollutsläpp finns det

mycket som talar för att en kostnadseffektiv politik även behöver innehålla styrmedel som stödjer utvecklingen av nya fossilfria teknologier och åtgärder.<sup>42</sup> Statligt stöd till forskning, utveckling och demonstration blir med andra ord viktigt, men även i vissa fall offentliga investeringar i sådan infrastruktur som de nya lösningarna är beroende av.

Vidare framhåller forskningen att långsiktiga mål om nollutsläpp inte bara påverkar hur kostnadseffektivitet bör analyseras utan ibland också avvägningen mellan kostnadseffektivitet och andra aspekter på politiken, som dess acceptans, genomförbarhet och långsiktighet.<sup>128</sup> Detta utvecklas vidare i avsnitt 9.7 om långsiktighet.

En viktig förutsättning för kostnadseffektivitet i en bred klimatomställning, oavsett om det aktuella målet är i närtid eller flera decennier framåt i tiden, är att inte begränsa politiken till enbart vissa spår eller sektorer. Om detta görs finns en uppenbar risk att missa åtgärder med låga kostnader i en sektor och driva upp kostnaden i andra. Mot den bakgrunden finns därför risker med regeringens mycket starka fokus på elektrifieringens roll i klimatpolitiken medan mindre vikt läggs vid exempelvis energi- och resurseffektivisering eller jordbrukets utsläpp.

Geografisk flexibilitet bidrar också till kostnadseffektivitet. Det innebär att EU:s flexibilitetsmekanismer är ett sätt för kollektivet av medlemsstater att nå unionens klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen gör i handlingsplanen en stor poäng av dessa möjligheter, och uttrycker att Sverige bör förvärva utsläppsutrymme från andra medlemsstater för att uppfylla våra åtaganden inom ESR och LULUCF. Att EU:s flexibilitetsmekanismer ökar kostnadseffektiviteten för EU som helhet innebär dock inte per automatik att det för Sverige som land blir mest effektivt att köpa sådant utsläppsutrymme. Åtminstone är det sannolikt ingen bra strategi att ensidigt planera för detta. Det är bland annat oklart i vilken mån, och i så fall till vilket pris, det kommer att finnas utsläppsutrymme från andra länder att köpa.

## Kostnadseffektivitet ger inte automatiskt ökad acceptans

Klimatpolitiska rådet uppfattar att ett argument från regeringens sida är att politiken behöver vara kostnadseffektiv för att också ha förutsättningar att få acceptans i samhället. Kostnadseffektivitet och acceptans kan till viss del gå hand i hand, men forskning visar att andra faktorer är minst lika viktiga för att omställningen ska få brett stöd i samhället (se nedan samt avsnitt 9.4). Det är inte heller säkert att den politik som har förutsättningar att få brett stöd självklart är den mest kostnadseffektiva. Regeringen har exempelvis sänkt skatter på fossila drivmedel med hänvisning till svag acceptans, trots att energi- och koldioxidskatter normalt betraktas som kostnadseffektiva styrmedel.

Kostnadseffektivitet och acceptans är således, var för sig, viktiga aspekter när klimatpolitiken utformas. Men vi vill varna regeringen för att lita på att kostnadseffektivitet per automatik leder till ökad acceptans.

## 9.4 Acceptans

Acceptans handlar om medborgarnas godkännande och vilja att respektera politiska processer, beslut och institutioner, även om de inte nödvändigtvis håller med om varje specifik åtgärd.<sup>129-131</sup>



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan saknar såväl analys som strategi för hur regeringen avser arbeta för att öka acceptansen för klimatpolitiska styrmedel. Brist på eller rädsla för en låg acceptans får inte bli ett argument för att pausa omställningen. Tvärtom behöver regeringen arbeta för att bygga acceptans och engagemang i klimatpolitiken nu, för att underlätta en rättvis omställning framöver.

Regeringen formulerar i handlingsplanen inget eget förhållningsätt, eller konkreta politiska insatser, för rättvis omställning, utan hänvisar till den sociala klimatplan med åtgärder för rättvis omställning som enligt EU:s krav ska presenteras först 2025.

Acceptans för politik är en indikation på hur mycket allmänheten stödjer de politiska beslut som fattas. I en demokrati är en tillräckligt bred acceptans för den förda politiken en förutsättning för att kunna ställa om samhället till fossilfrihet och noll nettoutsläpp. Därutöver är ett aktivt engagemang viktigt för att kunna mobilisera alla de olika samhällsaktörer som behöver vara med och bidra.

Eurobarometerundersökningen har studerat EU-medborgares uppfattningar om klimatförändringar och klimatpolitik.<sup>132</sup> Den senaste undersökningen från 2023 visar att i Sverige såg 81 procent av de svarande klimatförändringar som ett mycket allvarligt problem. I den nationella SOM-undersökningen från år 2022 uppgav 85 procent av de svarande att de såg klimatförändringar som ganska eller mycket oroande.<sup>133</sup> 77 procent av de svarande uttryckte ganska eller mycket stor oro över att de åtgärder som vidtas för att bromsa klimatförändringarna är otillräckliga. Men samtidigt uppgav nära hälften (45 procent) av de svarande att de var ganska eller mycket oroade för att de åtgärder som vidtas för att uppnå klimatmålen kommer att påverka dem negativt.

En färsk global studie med över 130 000 deltagare visar att det i de flesta länder finns en stor vilja att bidra till att minska klimatpåverkan, även om det skulle innebära en personlig ekonomisk uppoffring. Däremot underskattas andras vilja att agera - ett så kallat uppfattningsgap som kan försvaga engagemang och acceptans för klimatpolitiska åtgärder. Klimatpolitiska rådet menar att politiskt ledarskap för att genomföra klimatomställningen bland annat handlar om att inte förstärka detta uppfattningsgap. Det är viktigt att informera om det breda stöd som finns för att politiker ska agera för att begränsa klimatförändringarna.<sup>134</sup>

### Snäv syn på begreppet acceptans

Regeringen framhåller i den klimatpolitiska handlingsplanen att acceptans hos medborgarna är en förutsättning för klimatomställningen. Forskningen pekar på en rad faktorer som viktiga för medborgarnas acceptans för klimatpoliska styrmedel.

<sup>1</sup> SOM-institutets årliga nationella frågeundersökning av Göteborgs Universitet.



## **FAKTARUTA 6. VIKTIGA FAKTORER FÖR MEDBORGARNAS ACCEPTANS FÖR KLIMATPOLITISKA STYRMEDEL**

**Effekt:** Det är viktigt att styrmedlet är verkningsfullt och leder till minskade utsläpp.

**Rättvisa:** Styrmedlet bör utformas på ett rättvist sätt så att det inte uppfattas belasta vissa grupper oskäligt mycket. Det kan bidra till att minska motståndet mot styrmedlet.

**Dialog och deltagande:** För att skapa bred acceptans för ett politiskt styrmedel är det viktigt att involvera olika intressenter i beslutsprocessen. Genom att inkludera olika perspektiv kan man säkerställa att olika individers och grupper behov och oro beaktas.

**Ekonomiska incitament:** Ekonomiska incitament, i form av till exempel subventioner eller ekonomisk kompensation för politiska pålagor, kan öka acceptansen för klimatstyrmedel.

**Kommunikation och information:** Tydlig kommunikation om styrmedlets syfte och effekter kan bidra till förståelse och acceptans.

**Kompetensutveckling och utbildning:** Omställningen kräver investeringar i utbildning och kompetensutveckling för att säkerställa att arbetskraften kan anpassa sig till nya arbetstillfällen. Politiska styrmedel som stödjer sådana initiativ kan hjälpa till att bygga ett bredare stöd för omställningen.

**Problemmedvetenhet:** Acceptansen för politiska styrmedel ökar om det finns en medvetenhet om det problem som behöver lösas.

**Tillit:** Ett högt förtroende för politiska institutioner och statsapparaten rent generellt bidrar till att öka acceptansen för klimatpolitiska styrmedel.

*Källa: Drews S., Van den Bergh J.C., 2016; McCauley D., Heffron R., 2018; Nordlund A., Jansson J., Westin K., 2018; Bergquist M., Nilsson A., Haring N., Jagers S.C., 2022<sup>130, 135-137</sup>*

Vi konstaterar att handlingsplanen inte grundar sig på en vetenskaplig baserad kunskap om vad som kan öka acceptansen för klimatpolitiska styrmedel. Den ger i stället genomgående uttryck för en snäv syn på begreppet acceptans. Framst tycks det handla om att omställningen inte ska märkas av för hushållen i termer av ökade bränsle- och energikostnader. Men som forskningen visar så finns det många andra faktorer som kan påverka medborgarnas acceptans för klimatpolitiska styrmedel än hushållens kostnader.

Den klimatpolitiska handlingsplanen saknar såväl analys som strategi för hur regeringen avser arbeta för att öka acceptansen för klimatpolitiska styrmedel. Klimatpolitiska rådet menar att behovet av acceptans inte får bli ett argument för att pausa omställningen. Tvärtom behöver regeringen arbeta för att bygga acceptans och engagemang nu för att underlätta omställningen framöver.

### **Rättvis omställning har flera dimensioner**

Att klimatomställningen upplevs som rättvis är en av de viktigaste faktorerna för att bidra till acceptans för politiska styrmedel, som framgår av faktaruta 6 ovan. Rättvisa är ett begrepp som kan



uppfattas olika och ha flera innebörder. I analysen av politiken utifrån ett rättviseperspektiv, utgår Klimatpolitiska rådet från tre perspektiv på rättvisa.<sup>138 138</sup>

Det handlar om:

- **fördelningsaspekter**, det vill säga att beakta fördelningen av kostnader och nyttor över tid, rum och mellan grupper,
- **proceduriell rättvisa**, det vill säga att säkerställa att processer och beslut går rätt till och att berörda aktörer kunnat delta och dess intressen har beaktats,
- **rätt till erkännande**, det vill säga att erkänna existerande rättigheter och praktiker.

Exempel på frågor där de olika rättvisenaspekterna spelar roll är ekonomisk kompensation till hushåll, vissa gruppers särskilda utsatthet och sårbarhet eller olika tillståndsärenden kring exempelvis ny energiproduktion eller utökad gruvbrytning.

I regeringens handlingsplan används begreppet rättvisa framför allt i skrivningar om den globala omställningen och i beskrivningar av EU:s klimatpolitik. Handlingsplanen saknar analyser av den planerade politikens effekter för hushållens ekonomi eller utsatta individer eller grupper. Den enda planerade inhemska insatsen i handlingsplanen där rättvisa nämns är att regeringen aviserar att: ”för att ta del av medel från den sociala klimatfonden avser regeringen att ta fram en social klimatplan med åtgärder för en rättvis klimatomställning”,<sup>139</sup> (se även kapitel 3). Klimatpolitiska rådet menar att det är otillräckligt att enbart hänvisa till EU:s sociala klimatfond och ett krav från EU att senast år 2025 presentera en social klimatplan. Regeringen behöver utveckla ett eget förhållningssätt till rättvis omställning och konkret politik för hur den ska uppnås. Det kan handla om att anpassa klimatpolitiska styrmedel eller om att komplettera sådana styrmedel med annan politik, exempelvis inom arbetsmarknadspolitik, fördelningspolitik, eller politik för regional utveckling.

Regeringen aviserar att en analys bör göras av hur en utfasning av fossila drivmedel ska ske på ett acceptabelt sätt som inte får skadliga effekter för delar av landet eller samhället. Mot bakgrund av ovanstående är det viktigt att en sådan analys görs ur ett tillräckligt brett perspektiv. Den hittills förda politiken att sänka drivmedelskostnaderna för fordon som går på bensin eller diesel genom minskad reduktionsplikt och skattesänkningar gynnar vissa grupper i samhället. Vi vet från forskningen dels att majoriteten av bilägarna i Sverige är män, dels att kvinnor, unga och låginkomsttagare nyttjar kollektivtrafik i högre utsträckning än män, äldre och höginkomsttagare.<sup>140-142</sup> Regeringen presenterar i handlingsplanen i princip ingen politik som främjar kollektivtrafiken. Tidigare har regeringen dessutom beslutat avskaffa stadsmiljöavtalen, som syftar till att utveckla och stötta bland annat kollektivtrafik.

Regeringen har även beslutat att inte införa ett färdmedelsneutralt reseavdrag som riksdagen tidigare beslutat om. I stället återinförs det tidigare systemet som gynnade bilresor. En generell skattesänkning på drivmedel tillfaller till största del de som bor urbant snarare än de som bor på landsbygden eftersom den största delen av all biltrafik sker i tätorter.

Klimatpolitiska rådet anser att det är viktigt att den kommande utredningen om hur utfasningen av fossila drivmedel kan ske på ett acceptabelt sätt inkluderar bredare fördelningspolitiska analyser som synliggör vilka som gynnas respektive drabbas av olika politiska vägval.

## Effektivare tillståndsprocesser riskerar att missa proceduriell rättvisa

På flera ställen i handlingsplanen trycker regeringen på behovet av att effektivisera tillståndsprocesserna och göra dem kortare och mer förutsägbara. Bland annat ska ansvarsfördelningen mellan myndigheter och myndighetsstrukturen ses över i syfte att effektivisera miljötillståndsprocesserna. Här skriver regeringen att:

Vissa myndigheter har enligt miljöbalken rätt att föra talan i mål om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken för att tillvarata miljöintressen eller andra intressen. Partsrollen har en potentiellt stor påverkan på prövningsprocessernas effektivitet och tidsåtgång och innebär exempelvis rätt att överklaga. [...] Miljötillståndsutredningen har därför fått i uppgift att se över i vilken utsträckning myndigheter bör delta som parter eller remissmyndigheter inklusive ansvarsfördelningen mellan myndigheter och myndighetsstrukturen i syfte att effektivisera miljötillståndsprocesserna samt att korta tidsåtgången för prövning i samband med överklagande.<sup>143</sup>

Klimatpolitiska rådet anser att det är positivt att regeringen fortsätter arbetet med att förbättra och effektivisera tillståndsprocesserna. Men vi oroas över att fokus så starkt ligger på effektivisering och att korta tidsåtgången och inte på mer proceduriella aspekter som handlar om att säkerställa förutsägbarhet, inkludering och brett deltagande, både av acceptans- och rättssäkerhetsskäl. Att myndigheters sakkunnighet, särskilt när det gäller miljöintressen i tillståndsärenden, riskerar att strykas bort ur själva förfarandet som avsnittet ovan ger uttryck för, är ett riskfyllt sätt att hantera målkonflikter.

En tydlig reell målkonflikt som handlingsplanen inte hanterar är den pågående konflikten om markrättigheter och renbete med delar av den samiska befolkningen och staten och delar av industrin. Regeringen konstaterar att den konflikten finns men adresserar den inte vidare i handlingsplanen. Handlingsplanens inriktning leder till att mer mark behöver tas i anspråk för att etablera bland annat ny elproduktion och öppna nya gruvor. Det kommer sannolikt att betyda en ökad konfliktnivå mellan olika intressen. Som rådet tidigare varit inne på, bland annat i 2023 års rapport, är det därför av vikt att processerna för sådana åtgärder sker rättssäkert, förutsägbart och transparent.

## Smal förankring av arbetet med handlingsplanen

Regeringen har ett avsnitt i handlingsplanen som heter acceptans och inkludering i klimatomställningen. Där framhåller regeringen att befintliga och nya initiativ för samverkan och samarbete bör utvecklas för att skapa ytterligare engagemang för klimatomställningen. Vidare skriver regeringen att engagemang och acceptans för klimatpolitiken nås genom att större hänsyn ska tas till hur medborgare och företag i olika delar av landet påverkas av klimatomställningen och att hela landet behöver inkluderas i omställningsarbetet.

Handlingsplanen hänvisar till Parisavtalet som säger att allmänhetens medvetenhet, deltagande och tillgång till information rörande klimatförändringarna ska öka. I det sammanhanget hänvisar regeringen till myndigheternas uppdrag att sprida information för att öka allmänhetens engagemang. Forskningen pekar dock på att enbart envägskommunikation genom information inte räcker för att skapa engagemang, utan detta förutsätter även mer aktiva, dialogiska kommunikationsprocesser.<sup>144-146</sup> Vi menar att det finns goda exempel för regeringen att inspireras av framöver både på lokal nivå och i andra länder, exempelvis genom organiserandet av olika former av medborgardialoger.

I arbetet med att ta fram handlingsplanen signalerade regeringen tidigt att de ville skapa en dialogprocess med klimatomställningens aktörer. Tanken var god: regeringen ville skapa en bred

process för att få in fler förslag, förankra handlingsplanen och processen och därmed stärka delaktighet och engagemang i den färdiga klimathandlingsplanen. Men i praktiken var det nästan enbart företrädare för näringslivet som bjöds in i denna process. Bristen på representation från andra aktörer är beklaglig, bland annat ur ett förankringsperspektiv (se vidare avsnitt 9.6 samt bilaga 2).

En grupp som i princip inte syns i handlingsplanen är unga människor. Handlingsplanen slår visserligen fast att ungas perspektiv ska värnas men det enda exemplet som ges är att LSU (Sveriges barn- och ungdomsorganisationer) ska få delta i de internationella förhandlingarna. Detta är sedan länge praxis i det svenska förhandlingsarbetet.

Naturvårdsverket har presenterat ett förslag på en strategi för hur jämställdhetsaspekter ska beaktas och integreras i Sveriges genomförande av Parisavtalet. I denna finns flera förslag i syfte att möjliggöra fler synergier mellan klimatpolitik och jämställdhetspolitik.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Kombinera skärpta klimatstyrmedel med riktad fördelningspolitik för att fördela omställningens vinster och kostnader på ett balanserat sätt.

## 9.5 Samstämmighet

Politiken behöver vara samstämmig och koordinerad både **vertikalt** mellan olika nivåer (global, EU, nationell, regional, lokal) och **horisontellt** mellan olika sektorer och politikområden.<sup>147-150</sup>



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Handlingsplanen bidrar till ökade skillnader mellan den politik som regeringen har varit med om att besluta i EU och den politik som regeringen planerar att genomföra här hemma. Det kommer att leda till utmaningar för regeringen och risker för svenska aktörer. Det riskerar också att försvaga EU:s möjligheter att fortsatt vara ledande på global nivå.

Handlingsplanen identifierar inte på ett tillfredställande sätt synergier, beroendeförhållanden eller konflikter mellan klimatpolitiken och andra olika politikområden.

Handlingsplanen anger ingen tydlig strategi eller planerade insatser för att förbättra koordineringen med, och nyttja engagemanget hos, regioner och kommuner i klimatomställningen.

Det är positivt att handlingsplanen aviserar en tydligare styrning av relevanta myndigheters uppgifter i klimatomställningen och bygga upp en långsiktig kompetens på området.

### Horisontell samstämmighet

Det klimatpolitiska ramverket syftar till att integrera klimatmålen i den samlade politiken. Klimatpolitiska rådets rapport 2023 handlade om hur möjliga synergier med andra samhällsmål bör utnyttjas medan målkonflikter behöver minimeras eller hanteras. Det handlar om att få olika politikområden att understödja varandra i stället för att motverka varandra.

I handlingsplanen uttalar regeringen att klimatfrågan ”bör genomsyra politiken så att förutsättningar skapas för hela samhället att delta i klimatomställningen”.<sup>151</sup> Vidare skriver regeringen att en förutsättning för detta är att det klimatpolitiska arbetet integreras i alla relevanta utgiftsområden, och att klimatmålen och strävan att nå dem bör fångas upp i regeringens olika processer. Mer konkret aviserar regeringen att klimatperspektivet bör förtydligas för samhällsmål som har en direkt eller indirekt påverkan på utsläppen av växthusgaser och att detta bör ske i samband med att översyner av respektive mål görs. Men det tydliggörs också att detta inte innebär att klimatfrågan överordnas andra samhällsmål. Regeringen pekar ut tillväxt, försörjningstrygghet och miljömål som samhällsmål med avsevärda synergier med klimatmålen.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att inga sådana översyner genomfördes under den förra mandatperioden trots att den klimatpolitiska handlingsplanen 2019 innehöll liknande skrivningar som också riksdagen ställde sig bakom. Vi uppmanar därför regeringen att under den här mandatperioden aktivt ta initiativ till målöversyner på viktiga områden, i linje med våra rekommendationer i 2023 års rapport.<sup>138</sup> Även Riksrevisionen har pekat på behovet att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål.<sup>152</sup>

## Koordinera klimatpolitiken med politiken för civil och militär beredskap

Det säkerhetspolitiska läget och Sveriges anslutning till Nato leder till betydande förstärkningar av försvarsbudgeten och investeringar i bland annat transportinfrastruktur. Även den civila beredskapen behöver stärkas. Där ingår förutom civilskyddsfrågor även energifrågor, transportfrågor, livsmedels- och jordbruksfrågor, samt hälsofrågor. Vi ser stora potentiella synergieffekter med att samordna förstärkningen av totalförsvaret och den civila beredskapen med en robust klimatpolitik som både syftar till att minska utsläppen och klimatanpassa samhället. Vi menar därför att de närmsta åren utgör ett tillfälle att utöva en mer aktiv politik för att koordinera olika samhällsmål och politikområden i syfte att lättare uppnå såväl klimatmålen som målen för civil och militär beredskap.

## Få kopplingar till energipolitiken i den klimatpolitiska handlingsplanen

Regeringen har tydligt kopplat samman klimatfrågan med energifrågan, såväl retoriskt som organisatoriskt (i en ny departementsstruktur). Utan energipolitik – ingen klimatpolitik, tydliggjorde statsministern i samband med att handlingsplanen lanserades. Vi noterar därför med förvåning det faktum att den klimatpolitiska handlingsplanen presenterats isolerat från den energipolitiska inriktningspropositionen. Utöver utbyggnad av ny fossilfri elproduktion synliggörs knappast några synergier mellan de två politikområdena i handlingsplanen.

## Signalerna om ökat ansvar hos Finansdepartementet

Handlingsplanen ger inte något konkret svar på vår tidigare rekommendation om att statsministern bör leda och ansvara för att genomförandet av handlingsplanen prioriteras och koordineras inom regeringen. Vi noterar att det i tilläggsöverenskommelsen till Tidöavtalet, som presenterades före handlingsplanen, står att: ”relevanta fackdepartement ansvarar för att komma med förslag på hur utsläppen inom sina respektive sektorer kan hanteras. Detta behöver dock samordnas departementsövergripande under Finansdepartementets ledning för bästa möjliga kostnadseffektivitet”.<sup>153</sup> Detta kan eventuellt läsas som att finansdepartementet ges ett visst övergripande ansvar för handlingsplanens genomförande. Det skulle vara en ny ordning, vilket vi är försiktigt positiva till. Men eftersom detta inte beskrivs i handlingsplanen råder osäkerhet om detta kommer att genomföras och vad det i så fall kan komma att betyda i praktiken.

Både det Klimatpolitiska och det Finanspolitiska rådet har tidigare rekommenderat regeringen att genomföra en analys av klimatförändringarnas risker för det finanspolitiska ramverket.<sup>154, 155</sup> I december 2023 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och analysera vissa andra delar av det finanspolitiska ramverket.<sup>156</sup> I direktivet pekas det försämrade säkerhetsläget och behovet av en ökad svensk försvarsförmåga ut specifikt. Däremot finns det inga referenser till de investeringar som behövs till följd av klimatomställningen eller för att anpassa samhället till klimatförändringarna, trots att Finanspolitiska rådet pekat ut just klimatomställningen som det sakpolitiska område som motiverar en särskild analys i relation till målen för det finansiella sparandet. Regeringens klimatpolitiska handlingsplan innehåller inte heller någon skrivning kopplat till det finanspolitiska ramverket. Vi vill starkt uppmana den parlamentariska utredningen att inkludera klimatomställningen i översynen av det klimatpolitiska ramverket.

## Bra att koppla myndigheters uppdrag till handlingsplanen

Klimatpolitiska rådet ser positivt på att handlingsplanen innehåller insatser för att förbättra myndighetsstyrningen i relation till klimatmålen. Regeringen menar att myndigheternas uppgifter

kopplade till klimatomställningen bör preciseras i myndigheternas instruktioner för att ge myndigheterna bättre förutsättningar att bidra till att nå klimatmålen, stärka konkurrenskraften och Sveriges beredskap på kort och lång sikt. Regeringen pekar också på potentialen i att en tydligare styrning mot klimatmålen förbättrar myndigheternas förutsättningar att planera och prioritera inom sina verksamheter, samt gör det möjligt för myndigheterna att långsiktigt bygga upp kompetens och lärande på området. Det skulle även underlätta för myndigheterna att inom ramen för sina uppdrag själva ta initiativ som säkerställer en grön omställning på klimatområdet. I vår analys av myndighetsstyrningen i relation till klimatområdet var det bland annat detta som flera myndigheter efterfrågade.<sup>157</sup> Vi delar därför regeringens bedömning och ser fram emot att detta inom kort realiserar i relevanta myndigheters instruktioner.

## Vertikal samstämmighet

En vertikalt koordinerad styrning syftar till att den nationella politiken behöver harmoniera, och utformas i samspel, med såväl den regionala och lokala nivån som den europeiska och globala nivån.

Handlingsplanen nämner kortfattat kommunernas och regionernas viktiga roll för klimatomställningen, men innehåller ingen strategi och få planerade insatser för att stärka deras ansvar eller möjligheter att bidra. Regeringen skulle kunna tydliggöra kommunernas och regionernas ansvar exempelvis i lagstiftningen. De skulle också kunna utforma den nationella politiken så att den tydligare stödjer kommunernas och regionernas arbete och ger dem fler och bättre politiska redskap för att bidra till omställningen. De enda egentliga frågor som adresserar kommunerna i handlingsplanen handlar om offentlig upphandling och behovet av att samordna kommunernas och statens kravställningar i upphandlingarna, liksom vissa insatser kopplade till åtgärder i infrastrukturplaneringen. Vi har tidigare föreslagit mer genomgripande förändringar och bland annat pekat på Klimatkommunernas förslag till klimatavtal mellan staten respektive kommuner och regioner.

Handlingsplanen har stort fokus på EU, vilket är naturligt eftersom Europeiska unionen får allt större betydelse för medlemsstaternas klimatpolitik och Europas samlade roll i relation till Parisavtalet. Regeringens initiativ att på nytt utreda de nationella etappmålen 2030 kan ses som ett sätt att stärka samstämmigheten mellan nationell politik och EU-politik. Vi menar dock att den utredningen i praktiken inte kommer att lösa några problem utan snarare försena arbetet med att uppnå såväl nationella mål som EU-mål till 2030. (Se avsnitt 9.1 om målbild.)

Vår samlade bild är tyvärr att den klimatpolitiska handlingsplanen visar på ökade skillnader mellan den politik som regeringen varit med om att besluta i EU och den politik som regeringen planerar att genomföra här hemma. Det gäller framför allt det faktum att Sveriges utsläpp ökar i stället för att minska och att handlingsplanen saknar svar på hur Sverige ska uppnå våra åtaganden vad gäller utsläppsminskningar och nettoupptag till år 2030 (se kapitel 7). Men handlingsplanens inriktning stämmer också dåligt överens med EU:s uppdaterade direktiv för energieffektivisering och förnybar energi, liksom det finns spänningar i olika delar av skogspolitiken och åtgärder inom marksektorn (se kapitel 8). Dessa skillnader kommer att leda till växande utmaningar för regeringen under mandatperioden. Även för svenska samhällsaktörer ökar osäkerheten när politikutvecklingen på den nationella nivån respektive EU-nivån delvis pekar i olika riktning. Om flera medlemsländer skulle agera så som Sverige planerar just nu så ökar risken att EU inte når sina klimatmål vilket i sin tur riskerar att försvaga EU:s möjligheter att fortsatt vara ledande på global nivå.



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Inkludera klimatperspektivet i den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket inklusive de statsfinansiella effekterna av olika vägval i klimatomställningen.

Bygg en mer robust politik genom att koppla samman investeringar i stärkt totalförsvaret och ökad självförsörjning med klimatomställning och klimatanpassning.

## 9.6 Aktörssamverkan

Samverkan mellan olika aktörer är en viktig del i en liberal demokrati och samtidigt en strategi för att hantera komplexiteten och utmaningarna i klimatomställningen.<sup>158</sup> Detta är en slags nätverksstyrning och syftar bland annat till att stimulera engagemang och samarbete mellan olika samhällsaktörer. Det avspeglas i den politiska praktiken, från Parisavtalet på global nivå till enskilda länder. I kombination med traditionella styrmedel borgar det för att så effektivt som möjligt nå uppsatta mål.<sup>159-161</sup>



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Regeringen skapade tidigt förväntningar på en bred dialog om den klimatpolitiska handlingsplanens utformning. Under själva arbetet med planen tog de dock inte tillvara på möjligheten att involvera olika samhällsaktörer för att säkerställa att olika perspektiv blir belysta, stärka förankringen och därmed kunna öka engagemanget i klimatomställningen.

Handlingsplanen innehåller inte någon plan för hur regeringen vill driva fortsatt aktörssamverkan på bred front, exempelvis inom ramen för det nationella initiativet Fossilfritt Sverige.

## Svag förankring av handlingsplanen hos samhällsaktörerna

Att forskningen lyfter samverkan och nätverk av olika slag hänger samman med förståelsen av klimatomställningen ur ett systemperspektiv. I det sammanhanget har staten en roll att erbjuda plattformar för samverkan och samordning mellan olika aktörer och initiativ för att stimulera aktivitet och driva omställningsprocesser. Erfarenheter visar att det är viktigt att sådana samverkansprocesser har ett tydligt syfte och ledarskap, att de bidrar till lärande och ger återkoppling om resultaten till deltagarna.<sup>162, 163</sup>

Regeringen skriver i handlingsplanen att en bred förankring hos medborgare, civilsamhälle och näringsliv är fundamentalt för att klimatomställningen ska lyckas. Genom en debattartikel på nyårsdagen 2023, med statsministern som undertecknare, skapade regeringen också förväntningar på att den klimatpolitiska handlingsplanen skulle utarbetas i dialog med ”svenska företag och fackföreningar, forskare, offentlig sektor och civilsamhälle”.<sup>164</sup> Under våren 2023 genomfördes sedan en dialogprocess i form av fem rundabordsamtal med näringslivsföreträdare inom sektorerna jordbruk- och skogsbruk, transport, industri, finansmarknad och energi. Syftet var att ta reda på vad



dessa aktörer såg för hinder och möjligheter att ställa om samt att stärka engagemanget i omställningsarbetet. (Se närmare beskrivning av regeringens process för att ta fram handlingsplanen i bilaga 2.)

Vi välkomnar regeringens ansats till att aktivt arbeta med att förankra politiken genom att bjuda in till samtal med samhällsaktörer. Däremot är det anmärkningsvärt att dessa dialogmöten i princip enbart vände sig till företrädare för näringslivet och inte inkluderade den mångfald av aktörer och breda uppsättning av organisationer och intressen som är engagerade i och berörda av inriktningen på Sveriges klimatpolitik och som regeringen först aviserade. Inga representanter för regioner, kommuner, fackföreningar eller civilsamhället deltog i dessa möten. Sammanlagt deltog drygt 60 företrädare för näringslivet tillsammans med några enstaka forskare och myndighetspersoner. Vi menar att det bör ligga i regeringens intresse att möjliggöra ett brett deltagande i processen för att säkerställa att centrala frågor belyses från olika perspektiv. Det är också en fråga om proceduriell rättvisa (se avsnitt 9.4). Ingen koppling gjordes heller mellan dessa dialoger och det nationella klimatmöte som avslutade processen, åtminstone inte på ett sätt som var synligt eller begripligt för omvärlden.

## Outnyttjad potential i näringslivets färdplaner mot klimatmålen

Den statliga kommittén Fossilfritt Sverige (dir. 2016:66) vars uppdrag löper ut den 31 december 2024 har tillsammans med 22 branscher arbetat fram färdplaner för fossilfri konkurrenskraft som ska bidra till att klimatmålen nås. Detta är ett tydligt och uppmärksammat exempel på aktörssamverkan som visar på näringslivets potential i klimatarbetet. Aktörssamverkan handlar inte bara om dialog under processen för att utforma politiken utan kan, som i fallet Fossilfritt Sverige, också vara ett redskap för implementering och leverans mot politiska mål.

Regeringen tydliggör inte i handlingsplanen hur arbetet inom Fossilfritt Sverige bör utvecklas och inte heller hur en tydlig uppföljning av näringslivets egna åtaganden skulle kunna göras. Vi ser därmed en risk för att engagemanget i näringslivet inom ramen för Fossilfritt Sveriges uppdrag försvagas. Den dialogprocess som regeringen genomförde med näringslivet inför handlingsplanen byggde heller inte vidare på den befintliga processen inom Fossilfritt Sverige, de fossilfria färdplanerna eller de konkreta förslag som finns där för politikens utveckling, utan utgjordes av ett antal fristående och förutsättningslösa dialogmöten med berörda ministrar.

## Bredda samverkan och lär av befintliga goda exempel

Takten i omställningen kräver ett modigt ledarskap som också utmanar etablerade styrningsprocesser och som vågar tänka nytt kring hur samverkan, förankring, effektivitet och förändring kan gå hand i hand.<sup>165</sup> I klimatomställningen finns målkonflikter mellan olika samhällsmål och intressen och det är därför viktigt att de också inkluderas på ett tillfredsställande sätt för processernas legitimitet. Detta utvecklade Klimatpolitiska rådet i vår rapport 2023 som belyste hur synergier och målkonflikter i klimatomställningen kan hanteras.<sup>138</sup>

I handlingsplanen skriver regeringen lovvärt att ”legitimitet hos medborgarna är en förutsättning för omställningen. Befintliga och nya initiativ för samverkan och samarbete bör utvecklas för att skapa ytterligare engagemang för klimatomställningen”.<sup>166</sup> Vi ser fram emot att detta ges högre prioritet i det fortsatta arbetet, exempelvis genom att ta fasta på och utveckla de goda och innovativa exempel på samverkan och styrning som nu sker både inom ramen för Fossilfritt Sveriges färdplaner och i initiativ på lokal och regional nivå.<sup>167-169</sup>

Europeiska kommissionen konstaterar i sin bedömning av utkastet till Sveriges uppdaterade nationella energi- och klimatplan att ingen särskild konsultationsprocess redovisas så som statueras av EU:s styrningsförordning, inte heller redovisar regeringen vilka synpunkter som eventuellt har framförts eller hur de tagits omhand.<sup>26</sup> Kommissionen rekommenderar regeringen att framöver säkerställa ett ökat och breddat deltagande i arbetet med att ta fram och förankra den slutliga tioåriga energi- och klimatplanen som ska skickas in till EU senast den 30 juni 2024. Klimatpolitiska rådet uppmanar regeringen att ta vara på den tid som återstår för att stärka förankringen av den nationella planen, både för att öka acceptansen för omställningen och för att öka möjligheterna till ett effektivt genomförande. (Se mer om den nationella energi- och klimatplanen i avsnitt 7.1.)



#### KLIMATPOLITISKA RÅDETS REKOMMENDATION

Bredda samverkan vid utformningen och genomförandet av klimatpolitiken för att bidra till acceptans och engagemang. Inkludera, vid sidan om näringslivet, även kommuner, regioner och civilsamhällets organisationer.

## 9.7 Långsiktighet

Politiken behöver vara transparent, långsiktig och förutsägbar för att skapa förutsättningar för långsiktiga investeringar och minska riskerna för inblandade aktörer, samtidigt som den systematiskt bör utvärderas och utvecklas i takt med nya kunskaper och omvärldsförändringar.<sup>170-172</sup>



### KLIMATPOLITISKA RÅDETS BEDÖMNING

Handlingsplanen angriper till stor del klimatomställningen i *bakvänd tidsordning*. De nödvändiga beslut som behöver fattas under denna mandatperiod skjuts upp till nya utredningar. De stora långsiktiga reformer som behöver utredas påbörjas direkt, bit för bit, med otillräckliga konsekvensbedömningar och riskanalyser av helheten.

Det är positivt att handlingsplanen aviserar en tydligare och mer transparent uppföljning av den klimatpolitiska handlingsplanen genom de årliga klimatredovisningarna till riksdagen.

Att skapa kontinuitet och stabila spelregler har stor betydelse för alla aktörer som medverkar i Sveriges klimatomställning och inte minst för näringslivets villkor och konkurrenskraft. Det förbättrar också förutsättningarna för att över tid bättre koordinera olika politikområde, ta vara på potentiella synergier och nå en bredare acceptans.

Omvärldsutvecklingen, ny kunskap och förändrade förutsättningar gör att klimatpolitiken samtidigt behöver vara innovativ och flexibel för att på ett hållbart och kostnadseffektivt sätt nå de uppsatta målen. Detta ställer krav på att kontinuerligt följa upp beslut, styrmedel och styrning samt att ha en process för hur lärandet från uppföljningar och utvärderingar ska utveckla politiken mot ökad måluppfyllelse.

### Det klimatpolitiska ramverket ska bidra till långsiktighet

De viktigaste motiven bakom det klimatpolitiska ramverket är att ge ökad transparens, långsiktighet och förutsägbarhet för aktörerna. Bred politisk förankring bidrar starkt till detta. Därför har det varit en stor tillgång för Sverige att det klimatpolitiska ramverket och klimatmålen beslutades i bred enighet i riksdagen 2017. Det är också ett positivt att samtliga riksdagspartier numera står bakom det långsiktiga målet om noll nettoutsläpp senast 2045.

Efter att regeringen aviserat att etappmålen för 2030 ska utredas på nytt hänger emellertid delar av ramverket i luften, vilket skapat en onödig och olycklig osäkerhet för aktörerna. (Se avsnitt 9.1 Målbild.) Regeringen och partierna bakom överenskommelsen bör överväga att skapa en uppföljningsgrupp för att i framtiden vårda ramverket och den breda överenskommelsen. Exempel finns att hämta från försvarspolitiken och hanteringen av pensionssystemet. Syftet med uppföljningsgruppen får inte vara att kväva debatt om klimatpolitiken eller vägen mot målen, utan att vårda det gemensamma institutionella ramverket och se till att riksdagspartierna gemensamt har ett forum för att överlägga om och när det är tid för översyn av delar av ramverket.

De stora omläggningar som regeringen har signalerat i energipolitiken aktualiserar även på detta område behovet av en bredare överenskommelse i riksdagen om den långsiktiga inriktningen. Det

kommer att vara svårt för berörda aktörer att fatta mycket stora investeringsbeslut baserat på politiska regelverk som beslutas med några enstaka rösters övervikt av den majoritet som just vid beslutstillfället finns i riksdagen.

Klimatlagens krav på årliga rapporter till riksdagen och en klimatpolitisk handlingsplan för mandatperioden är viktiga inslag i ramverket som bidrar till transparens och förutsägbarhet. Vi kan konstatera att både tidigare och nuvarande regering successivt har utvecklat klimatrapporteringen till riksdagen så att politikens förväntade effekter på utsläppsutvecklingen, och därmed möjligheterna att nå klimatmålen, nu framgår tydligare. Det har givit ett väsentligt ökat transparensen och medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. Klimatpolitiska rådet välkomnar också att regeringen aviserar att genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen härnäst ska följas upp i den årliga klimatredovisningen till riksdagen.

## Mål om noll nettoutsläpp ökar kraven på långsiktig tydlighet

Som nämnts i avsnitt 9.3 framhåller forskningen att mål om fossilfrihet och noll nettoutsläpp med stor sannolikhet bör påverka avvägningen mellan kostnadseffektivitet och andra aspekter på politiken, som dess acceptans, genomförbarhet och långsiktighet.<sup>128</sup> Klimatomställningen kräver ett brett engagemang från den privata sektorn och att stora flöden av investeringar styrs mot fossilfria lösningar. Det är i regel svårt för politikerna att – till exempel med hjälp av höga koldioxidpriser – långsiktigt förbinda sig till en klimatpolitik som ger den privata sektorn tillräckliga ekonomiska incitament att våga investera i fossilfria lösningar. I en sådan situation blir en viktig uppgift för politiken att på annat sätt skapa trovärdighet och rätt förväntningar om lönsamheten i fossilfria investeringar. Ett sätt för att göra de långsiktiga klimatpolitiska målen trovärdiga är att redan i ett tidigt skede stödja utvecklandet av nya teknologier; när dessa sedan finns tillgängliga kommersiellt så skapas nya allianser kring dessa och den privata sektorn ser framför sig en växande marknad som motiverar ytterligare investeringar i de fossilfria lösningarna.<sup>173</sup>

En sådan omställningsprocess är inte nödvändigtvis den mest kostnadseffektiva, men den skapar bättre ekonomiska och politiska förutsättningar för en mer ambitiös koldioxidprissättning i framtiden, samt för att bryta upp den inlåsning som idag finns i de fossila bränslena. Att hos aktörerna skapa rätt förväntningar om framtiden kan alltså i vissa situationer vara viktigare än att skapa rätt pris på utsläppen idag.

## Utveckla lärande och samla kunskap

Jämfört med framtagandet av den första klimatpolitiska handlingsplanen har arbetet flera delar utvecklats. Fler myndigheter har varit delaktiga i att ta fram kunskapsunderlag och förslag, regeringen har drivit en viss dialogprocess med utvalda aktörer (se 9.6 Aktörssamverkan) och effektbedömningar av den planerade politiken har förbättrats.

Dock präglas regeringens beslut hittills av viss ryckighet. Exempelvis genom att centrala styrmedel som reduktionsplikten drastiskt skurits ned utan något besked om vad som ska komma i stället samtidigt som regeringen försäkrar att målen ligger fast. Klimatpolitiska rådet har respekt för att en tillträdande regering snabbt vill lägga om delar av rådande politik, men om partierna har kommit överens om gemensamma mål följer ett ansvar att ange med vilka andra styrmedel som målet är tänkt att uppnås. Nu när en tredjedel av mandatperioden redan har passerat kommer regeringen i stället med beskedet att den saken förutsättningslöst ska utredas.

Samtidigt beskrivs i kapitel 8 hur delar av energipolitiken snabbt börjat läggas om utan att analyser av helheten i dessa reformer. Vi finner det även problematiskt att den snabbutredning som tillsattes för att utgöra ytterligare underlag till handlingsplanen<sup>54</sup> inte har remissbehandlats eller varit föremål för någon hearing eller liknande process. Med tanke på att handlingsplanen citerar denna utredning 28 gånger hade en remissbehandling kunnat tillföra viktiga bidrag från olika perspektiv i samhället.

Sammanfattningsvis menar vi att regeringens handlingsplan till stor del angriper klimatomställningen i bakvänd tidsordning. De nödvändiga beslut som regeringen behöver fatta under denna mandatperiod skjuts upp till nya utredningar. De stora långsiktiga reformer som behöver utredas påbörjar regeringen direkt, bit för bit, med otillräckliga riskanalyser och konsekvensbedömningar av helheten. Det får negativa konsekvenser för politikens långsiktighet och stabilitet, och för möjligheten att lära och bygga en växande kunskapsbas.

Statskontoret har i rapporten Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet (2022:14) visat på problemet med att berörda myndigheter och andra aktörer, ibland även Regeringskansliet, har svårt att hålla koll på alla genomförda och pågående utredningar och initiativ inom klimatpolitiken.<sup>174</sup> Det riskerar att leda till uppdrag som upprepar eller överlappar varandra och därmed ett försvagat lärande och ökade kostnader för staten och skattebetalarna. I rapporten föreslog Statskontoret bland annat att det webbaserade verktyget Panorama, som drivs gemensamt av Klimatpolitiska rådet, Energimyndigheten och Naturvårdsverket skulle kunna utvecklas som en kunskapsbas över utredningar, regeringsuppdrag, strategier, och andra avslutade och pågående initiativ. Vi ställer oss positiva till att genomföra det förslaget, men regeringen har ännu inte fattat beslut om den begränsade resurs som i så fall skulle behövas.

# 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.

**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 Europeiska 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, världsmeteorologiorganisationen 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 (CO<sub>2</sub>e, CO<sub>2</sub>-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.

**Nationell energi- och klimatplan:** Varje medlemsstat i EU tog 2019 fram en nationell energi- och klimatplan som omfattar åren 2021–2030. Planerna har för avsikt att uppfylla EU:s energi- och klimatmål till 2030.



**NDC:** Nationally Determined Contribution. En nationell klimathandlingsplan för att minska utsläppen och anpassa sig till klimatpåverkan. Varje part i Parisavtalet är skyldig att upprätta en NDC och uppdatera den vart femte år.

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

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

**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

**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:** Enplan som Europeiska 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. November 2023 tillkom en tilläggsöverenskommelse om klimat.

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

# Bilaga 1 – Regeringens klimatrelevanta insatser under 2023

Nuvarande regerings insatser under 2023		
Rubrik	Beskrivning	Källa
<b>Elstöd riktat till hushåll</b>	Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) fick uppdrag att hos Energimarknadsinspektionen ansöka om att använda intäkter från överbelastning i transmissionsnätet för el till att kompensera de hushåll som betalat dyrare el.	KN2023/01908
<b>Tillstånd för undervattenskablar för havsbaserad vindkraft</b>	Vattenfall får tillstånd att lägga ut undervattenskablar för havsbaserad vindkraft vid Kriegers flak.	KN2023/03363
<b>Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen</b>	Promemoria med förslag på lagändringar för prövning av Natura 2000-tillstånd.	Ds 2023:5
<b>Förlängd skattenedsättning på viss dieselanvändning</b>	Förlängning av den tillfälligt utökade skattenedsättningen på viss dieselanvändning inom jord-, skogs- och vattenbruk 1 juli-31 dec 2023.	Prop. 2022/23:69
<b>Statligt stöd till regionala elektrifieringspiloter för tunga transporter</b>	Förlängd tid till Statens energimyndighet för uppdraget att hantera statligt stöd till regionala elektrifieringspiloter för tunga transporter.	KN2023/02558
<b>Byggstarter gällande infrastruktur</b>	Regeringen beslutar om att Trafikverket ska byggstarta ett antal infrastruktursatsningar.	LI2023/00664
<b>Statistik avseende elektrifiering</b>	Regeringen ger Trafikanalys i uppdrag att utveckla statistik på transportområdet avseende elektrifiering.	I2023/02047
<b>Tillfällig skattefrihet för förmån av laddel på arbetsplatsen</b>	Regeringen föreslår en tillfällig skattefrihet för förmån av elektricitet för laddning av vissa fordon.	Prop. 2022/23:84
<b>Samordning av arbetet med vätgas i Sverige</b>	Energimyndigheten ska samordna Sveriges arbete med vätgas, utreda hur vätgasen och tillhörande infrastruktur kan utvecklas och följa upp vätgasens utveckling i Sverige och internationellt.	KN2023/02715
<b>Insatser för internationella klimatinvesteringar</b>	Regeringen bemyndigas att under 2023 ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag för internationella klimatinvesteringar.	Prop. 2022/23:99

<b>Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften</b>	Utredningen granskade kommunernas roll i utbyggnad av vindkraft. Bland annat menar utredningen att kommunernas planering av vindkraft i högre grad ska betraktas som en del av kommunens energiplanering.	SOU 2023:18
<b>Ändringar i regelverket för energideklarationer</b>	Regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda och vid behov genomföra ändringar i regelverket för energideklarationer.	KN2023/03047
<b>Tillstånd för vindkraftpark Kattegatt</b>	Regeringen ger Vattenfall Vindkraft AB tillstånd till uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft i Kattegatt inom Sveriges ekonomiska zon.	KN2023/01060
<b>Tillstånd för vindkraftparken Galatea-Galene</b>	Regeringen ger Galatea Galene Vindpark AB tillstånd till uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft i Kattegatt, delområde Galene, inom Sveriges ekonomiska zon.	KN2023/01077
<b>Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald</b>	Strategin omfattar 8 miljarder kronor av det svenska internationella biståndet 2022-2026.	UD2023/04278
<b>Koordinering av fordonsindustrins omställning</b>	Regeringen ger Business Sweden i uppdrag att förstärka koordinering av insatser för stora etableringar i fordonsindustrins gröna omställning.	KN2023/03276
<b>Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning</b>	En särskild utredare ska lämna förslag för att anpassa svensk rätt till EU:s avskogningsförordning.	Dir. 2023:82
<b>Förenklade och förkortade tillståndprocesser</b>	En särskild utredare ska se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas.	Dir. 2023:78
<b>Informationsdelning vid ansökningar om nya anslutningar till elnäten</b>	Regeringen ger Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utreda en utvecklad och effektiv informationsdelning av relevant information mellan den som ansöker om nätanslutning eller utökat abonnemang, distributionsnätföretag och transmissionsnätsföretag vid ansökningar om nya anslutningar till elnäten.	KN2023/03426
<b>Nationellt klimatmöte 2023</b>	Regeringen bjöd in näringsliv, civilsamhälle, intresseorganisationer och akademien till ett nationellt klimatmöte den 16 juni 2023.	-
<b>Effektivisera processen för anslutning till transmissionsnätet</b>	Regeringen ger Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) i uppdrag att vidta åtgärder för att effektivisera hanteringen av förfrågningar om anslutning eller utökat abonnemang.	KN2023/03425
<b>Åtgärder för elektrifieringen av transportsektorn</b>	En särskild utredare ska analysera och föreslå vissa åtgärder för att påskynda elektrifieringen av transportsektorn.	Dir. 2023:80

<b>Underlag inför infrastrukturplanering 2026–2037</b>	Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037.	LI2023/02737
<b>Regler avseende allmän platsmark</b>	Regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att genomföra en översyn av de regelverk som är relevanta för laddning av uppställda fordon på allmän platsmark.	LI2023/02739, LI2023/01087, LI2023/01092
<b>Utredning om samhällsbyggande i Norrbotten och Västerbotten</b>	Regeringen tillsätter en utredning för att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbotten och Västerbotten.	LI2023/02853, LI2023/02240
<b>Samordning av nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten</b>	Regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att samordna arbetet på nationell nivå för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten län.	KN2023/03505
<b>Förändrad elbusspremie</b>	Elbusspremien riktas om för att stötta marknadsintroduktion av bland annat elbussar i förortstrafik och expressbussar i trafik mellan län.	KN2023/00750
<b>Bidrag för energieffektivisering i småhus</b>	Förordningen ska möjliggöra för småhusägare att ansöka om bidrag de kommande tre åren för att minska hushållens sårbarhet vid höga energipriser.	Förordning (2023:402)
<b>Utveckling av Sveriges politik utifrån EU:s klimatpaket</b>	En utredare får i uppdrag att analysera hur Sveriges politik bör utvecklas utifrån de förändringar som har beslutats eller kan förväntas inom EU:s klimatpaket.	KN2023/03567
<b>Regional och lokal energiplanering för elektrifiering</b>	Regeringen ger Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Energimyndigheten i uppdrag att utveckla den regionala och lokala energiplaneringen.	KN2023/03646
<b>Avslag på ändring av tillstånd för vindkraftsparken Stora Mittelgrund</b>	Regeringen avslår Vattenfalls ansökan om vindkraft då de bedömer att bolaget inte har visat att den valda platsen uppfyller kravet på lämplig lokalisering.	KN2023/01037
<b>Nya verksamheter i utsläppshandelssystemet</b>	Förslag på ändringar i lagen som gör det möjligt att föreskriva att sjöfarten ska omfattas av utsläppshandelssystemet.	Prop. 2022/23:144
<b>Minskad budget till klimatanpassning</b>	Klimatanpassningsbudgeten minskar med cirka en tredjedel eller 50 miljoner kronor.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Temporär stimulans för utbildningsåtgärder</b>	Anslaget för Bostadspolitisk utveckling ökar 2024 med syftet att stimulera kommuner att anta planer som möjliggör nya områden för småhusbebyggelse.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökade medel till skydd av värdefull natur</b>	Anslaget ökas med 500 miljoner kronor för 2024.	Budgetprop. 2023/24:1

<b>Planering för ökad elanvändning</b>	Energiplanering tillförs 265 miljoner kronor för 2024. Omfattar medel till bl.a. länsstyrelser för att utveckla arbetet med energiplanering tillsammans med centrala aktörer och Energimarknadsinspektionens pilotprojekt för samarbete och parallella processer för kortare ledtider.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Elstöd till elintensiva företag</b>	Om elpriserna blir höga vintern 2023–2024 avser Regeringen att införa ett ekonomiskt stöd riktat till företag som har haft en betydande ökning av kostnader för el jämfört med 2021.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Tillfällig minskning av driftstöd för bio-CCS</b>	Driftstöd för bio-CCS minskar under 2024 och 2025.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Utbyggnad av laddinfrastruktur</b>	Statens energimyndighet ges medel för att möjliggöra en nationell samordning för utbyggnaden av laddinfrastruktur.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ny kreditram för kärnkraft</b>	Regeringen föreslås få ett bemyndigande om att under 2024 ställa ut kreditgarantier för lån till investeringar i ny kärnkraft på upp till 400 miljarder kronor.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Medel till Riksgäldskontoret kopplat till ny kärnkraft</b>	Ökat anslag för att utveckla regelverk och andra åtgärder inom ny kärnkraft.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Medel till myndigheter för ny kärnkraft</b>	Ökat anslag för att berörda myndigheter ska kunna bidra i arbetet med att bland annat utveckla regelverk för ny kärnkraft.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Kompetensförsörjning för ny kärnkraft</b>	För att säkerställa den nationella kompetensförsörjningen inom strålsäkerhetsområdet ökas anslaget till Strålsäkerhetsmyndigheten med 20 miljoner kronor 2024.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Indragningar av medel för myndighetslyft för cirkulär ekonomi</b>	Upphandlingsmyndigheten tillfördes tidigare medel för stärkt arbete med cirkulär och fossilfri upphandling. Dessa dras in och anslaget minskas med 12 miljoner kronor 2024.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Avvecklat stöd för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt</b>	Stödet för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län avvecklas mellan 2024 och 2030.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Avveckling av kompetenslyft för klimatet</b>	Kompetenslyft för klimatomställningen minskas med 36,5 miljoner kronor för att täcka SMHI:s avgifter till internationella organisationer.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Utsläppsutrymme från andra medlemsstater</b>	Regeringen föreslår att ändamålet för anslaget till Insatser för internationella klimatinvesteringar breddas för att möjliggöra förvärv av utsläppsutrymme från andra EU-medlemsstater.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökat anslag till Sveriges Domstolar</b>	Ökat anslag går till Sveriges Domstolar i syfte att bidra till en effektiv tillståndsprovning enligt miljöbalken.	Budgetprop. 2023/24:1

<b>Ökat anslag till länsstyrelserna</b>	Ökat anslag går till länsstyrelserna i syfte att bidra till en effektiv tillståndsprövning och tillsyn.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Nya styrmedel inom ESR och LULUCF</b>	Naturvårdsverket får medel för analys och förberedelser av styrmedel inom ESR och LULUCF.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökat anslag till Klimatklivet</b>	Anslaget till Klimatklivet ökar med 800 miljoner kronor 2024 och stödet förlängs till 2028.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Medel för industrins omställning i norra Sverige</b>	Tillväxtverket tillförs medel för samordning på nationell nivå och länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten för att stärka deras kapacitet att hantera målkonflikter och undanröja hinder för industrins omställning.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökat anslag till Naturvårdsverket för miljöprövning</b>	Naturvårdsverkets anslag ökas med 13 miljoner kronor 2024 för fortsatt arbete med tillståndsprövning och tillsynsvägledning.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Korta kurser för yrkesverksamma</b>	Ökat anslag för korta kurser för att stödja samhällets klimatomställning.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ingenjörssatsning</b>	Regeringen föreslår en satsning på ingenjörsutbildningar för att stärka kompetensen för samhället och näringslivets omställning.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökat anslag till Sveriges geologiska undersökning</b>	Ökat anslag till Sveriges geologiska undersökning för att främja mineralutvinning, utreda förutsättning för klodioxidlagring samt snabbare tillståndsprocesser av kontinentalsockelnärenden.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Justerade skatter på naturgrus och avfall</b>	Regeringen föreslår en engångshöjning på naturgrus och avfall för 2024 och att skatterna därefter enbart ska räknas upp med KPI.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökat anslag för hantering av ny EU-lagstiftning</b>	Naturvårdsverket, domstolarna och länsstyrelserna får ökat anslag och arbetsuppgifter för att arbeta med ny EU-lagstiftning (CBAM och ETS) samt effektivare tillståndsprocesser och miljötillsyn.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Medel för återstående utbetalningar för klimatbonus</b>	Klimatbonus för personbilar är avskaffad men anslaget ökar för att samtliga som beställt en klimatbonusbil före den 8 november 2022 ska få sin bonus utbetald.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Förstärkning av Industriklivet</b>	Industriklivet stärks med 100 miljoner under 2024 och 2025.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Kreditgarantiprogrammet för stora gröna industriinvesteringar förlängs</b>	Garantiramen för kreditgarantierna föreslås uppgå till 80 miljarder kronor 2024 och beräknas till samma nivå 2025.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Delvis befrielse från energiskatt på el för CCS</b>	Energiskatt på el som förbrukas i utrustning för CCS bör få sänkt energiskatt ned till den nivå som gäller för el i tillverkningsprocesser i industrin, det vill säga 0,6 öre per kWh.	Budgetprop. 2023/24:1

<b>Ökat vägunderhåll i det statliga vägnätet</b>	Ökat anslag à 300 miljoner kronor under 2024 och 2025 för att minska det eftersatta underhållet.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Förstärkt underhåll i det enskilda vägnätet</b>	Ökat anslag à 100 miljoner kronor under 2024 och 2025 till extra satsning på förstärkt underhåll av enskilda vägar.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Avveckling av stadsmiljöavtal</b>	Regeringen föreslår att stadsmiljöavtalen fasas ut genom att inga nya ansökningar beviljas. Anslaget minskas därför med 50 000 000 kronor 2024 och ökande besparingar under följande år.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Driftstöd till regionala icke-statliga flygplatser</b>	Regeringen föreslår att det statliga driftstödet till de regionala icke-statliga flygplatserna förstärks med 141 miljoner kronor.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Sänkt skatt på fossila drivmedel</b>	Energiskatten på bensin sänks med 1 krona och 31 öre per liter och på diesel med 34 öre per liter jämfört med de nivåer som skulle ha gällt med nuvarande regler om indexomräkning.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Förstärkning och förlängning av klimatpremier</b>	Medel för klimatpremier för fordon med låga utsläpp ökar med 1,64 miljarder kronor. Syftet vidgas till att också inkludera utfasning av fordon med höga utsläpp.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Införande av Skrotningspremie</b>	Regeringen föreslår att anslaget ökas med 250 miljoner kronor 2024 för införandet av en tillfällig skrotningspremie för den som skrotar en äldre bil med förbränningsmotor och köper eller leasar en elbil.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Förlängd skattenedsättning på jordbruksdiesel</b>	Regeringen kommer att föreslå att den tillfälligt utökade skattenedsättningen på s.k. jordbruksdiesel förlängs under 2024.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Stöd till biogasproduktion från gödsel</b>	Fortsatt stöd till biogasproduktion från gödsel. 200 miljoner tillförs för 2024 och anslaget beräknas därmed ligga kvar på nuvarande nivå på cirka 900 miljoner kronor under de tre kommande åren.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Metodutveckling och försöksverksamhet inom jordbruket</b>	Anslag till metodutveckling för att mäta klimateffekter i praktisk jordbruksproduktion samt att testa åtgärder som kan minska jordbrukets klimatpåverkan.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Nytt gödselgasstöd</b>	Anslag ökas med 33 miljoner kronor för gödselgasstöd okt-dec 2023.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ökade medel för återvätning av våtmarker</b>	155 miljoner för återvätning av våtmarker för 2024 och 50 miljoner kronor extra för att bekämpa invasiva arter.	Budgetprop. 2023/24:1
<b>Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg</b>	I propositionen lämnas förslag som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer.	Prop. 2023/24:19



<b>Beredning av ansökningar om utbyggnad av havsbaserad vindkraft</b>	Uppdrag till länsstyrelsen i Uppsala län och Sveriges geologiska undersökning att bereda flera tillståndsansökningar gällande vindkraftsparken Fyrskellet Offshore och ansökningar om tillstånd för undervattenskablar för drift av parkerna Eyrasalt Offshore, Kattegatt Syd och Galene.	KN2023/01979
<b>Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel</b>	Regeringen föreslår att reduktionsplikten krav på minskade utsläpp för bensin och diesel sänks till sex procent för åren 2024–2026.	Prop. 2023/24:28
<b>Ny kärnkraft i Sverige – ett andra steg</b>	En särskild utredare ska se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft.	Dir. 2023:155
<b>Statliga kreditgarantier för investeringar i ny kärnkraft</b>	Regeringen ger Riksgäldskontoret i uppdrag att vidta förberedande åtgärder för att kunna ställa ut statliga kreditgarantier för investeringar i ny kärnkraft.	KN2023/04316
<b>Hantering av uttjänta solcellspaneler och vindturbinblad</b>	Regeringen redovisar sin bedömning av Riksrevisionens rapport om hantering av uttjänta solcellspaneler och vindturbinblad.	Skr. 2023/24:49
<b>Krav på separat insamling av textilavfall</b>	Regeringen har fattat beslut om att ställa krav på separat insamling av textilavfall.	SFS 2023:908
<b>Finansiering och riskdelning vid investeringar i nya kärnkraftsreaktorer</b>	En utredare får i uppdrag att lämna förslag på modeller för finansiering och riskdelning för nya kärnkraftsreaktorer.	FI2024/00258
<b>Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll</b>	Regeringen redovisar i en skrivelse hur det klimatpolitiska arbetet bör bedrivas under mandatperioden inklusive beslutade och planerade åtgärder.	Skr. 2023/24:59
<b>Forskningsstrategi för Antarktis</b>	Regeringen har beslutat att ge Polarforskningssekretariatet i uppdrag att ta fram ett förslag till en forskningsstrategi för Antarktis.	Regleringsbrev till Polarforsknings sekretariatet
<b>Analys av Naturvårdsverket</b>	Regeringen har beslutat att ge Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket.	KN2023/04647

## Bilaga 2 – Processen att ta fram den klimatpolitiska handlingsplanen

Denna bilaga innehåller en översiktlig beskrivning av den process och de underlag som legat till grund för utformningen av den klimatpolitiska handlingsplanen. Utgångspunkten är att denna process har betydelse både för planens innehåll och dess förutsättningar att få stöd och kunna genomföras med avsedd verkan.

Processen för att ta fram underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen 2023–2026 har innefattat ett antal steg som framgår av tabellen nedan.

**Tabell 1.** Processteg i framtagandet av den klimatpolitiska handlingsplanen

2022	
mars	Klimatpolitiska rådet släpper sin årliga rapport med rekommendationer om handlingsplanens innehåll.
sep	Tre underlagsrapporter tas fram från Trafikanalys, Tillväxtanalys och Länsstyrelsen i Uppsala.*
dec	Remissvar kommer in på myndigheternas underlagsrapporter. Klimatpolitiska rådet rekommenderar regeringen att snarast ta fram ytterligare underlag.
2023	
jan	Regeringen aviserar nationellt klimatmöte och bred samrådsprocess.
mars	Naturvårdsverket presenterar kompletterande underlag. Klimatpolitiska rådets årliga rapport med utvärdering av arbetet med underlagsrapporterna.
våren	Dialogmöten med främst näringslivsföreträdare.
juni	Nationellt klimatmöte
okt	Snabbutredning om nationella klimatpolitiken i relation till EU-politiken. <sup>54</sup>
nov	Regeringen och Sverigedemokraterna presenterar en ny överenskommelse om klimatpolitiken, som ett tillägg till det så kallade Tidöavtalet. <sup>175</sup>
dec	Klimatpolitiska handlingsplanen presenteras.

\*Framtagna i samverkan med ett antal andra myndigheter

Regeringsskiftet vid valet 2022 tydliggjorde en utmaning i det klimatpolitiska ramverkets planeringscykel. Det var den tidigare socialdemokratiskt ledda regeringen som beställde underlag från myndigheterna för att en handlingsplan skulle kunna tas fram efter valet, men det är den nuvarande moderatledda koalitionsregeringen som har fått ta emot underlaget och utarbeta planen.

Detta kapitel beskriver olika steg i den officiella process som letts av regeringen, Regeringskansliet och regeringens myndigheter. Däremot beskrivs inte den politiska process som självfallet också är helt central när regeringens politik formas: Riksdagsvalet och regeringspartiernas valprogram, tidigare riksdagsmotioner och ställningstaganden, och alla de möten och diskussioner som pågått parallellt.

Utöver det som presenteras i tabellen ovan fanns en mängd andra underlag för regeringen att tillgå i form av utredningsbetänkanden och olika myndighetsrapporter. Bland annat hade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) låtit ta fram två rapporter som behandlade samma ämne som regeringens egen utredare, nämligen den nationella klimatpolitiken i relation till EU.<sup>176, 177</sup> Vidare fanns också bland andra Klimatpolitiska rådets tidigare rapporter och rekommendationer att tillgå.

## Underlag från myndigheter

Den förra regeringen gav tre myndigheter i uppdrag att leda arbetet med att ta fram underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen: Tillväxtanalys, Trafikanalys och Länsstyrelsen i Uppsala. Tillväxtanalys skulle bidra med förslag på åtgärder för näringslivets klimatomställning, Trafikanalys med förslag inom transportområdet och Länsstyrelsen i Uppsala med förslag på åtgärder utifrån ett regionalt och lokalt perspektiv. De ansvariga myndigheterna skulle samråda med en rad andra myndigheter inom respektive område.

Valet att låta två mer renodlade utvärderings- och analysmyndigheter samt en länsstyrelse ansvara för underlagen, och dessutom involvera och samordna flera andra myndigheter i arbetet, var en ny ansats. Inför den förra klimatpolitiska handlingsplanen (2018–2022) 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 såg vi positivt på intentionen att bredda perspektiven och involvera fler myndigheter och departement.

Den nya processen visade sig dock innehålla flera utmaningar, bland annat att flera myndigheter inte hade tillräcklig kompetens inom klimatområdet sedan tidigare, utan fick använda tillfälliga resursförstärkningar och tillfälligt rekryterad personal för uppdraget.

Vi konstaterade dessutom redan i december 2022 att de förslag som myndigheterna presenterade var helt otillräckliga för att 2030-målen skulle kunna nås, givet de nya beslut som då hade fattats eller aviserats av den tillträdande regeringen. Vi rekommenderade därför regeringen att snarast ta fram ytterligare underlag till handlingsplanen för att den skulle kunna innehålla en politik som leder till att såväl 2030-målen som det långsiktiga 2045-målet kan nås.

Inför kommande handlingsplaner rekommenderar vi regeringen att ge relevanta myndigheter ett stående uppdrag att lämna underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen. En sådan ordning skulle bland annat bidra till breddat ansvar, långsiktig kompetensuppbyggnad och stegvist lärande. Arbetet med både uppföljning och utveckling bör präglas av kontinuitet. Uppdraget bör dessutom innefatta att lämna förslag som ger utsläppsminskningar som överstiger vad som behövs för att nå klimatmålen, så att varje regering kan göra politiska prioriteringar samt få utrymme att hantera oväntade omvärldshändelser.

En närmare utvärdering av både processen och resultatet av myndigheternas arbete finns i 2023 års rapport från Klimatpolitiska rådet.

I mars 2023 presenterade Naturvårdsverket uppdaterade utsläppsscenarier och vissa kompletterande förslag till regeringen inför arbetet med handlingsplanen, tillsammans med ett underlag till regeringens klimatredovisning.

I underlagen till handlingsplanen finns även en mängd avslutade eller pågående utredningar och myndighetsuppdrag inom olika relevanta sakområden. Flera av dessa listas i avsnittet ”Ärendet och dess beredning” i den klimatpolitiska handlingsplanen.

## Samrådsprocess i form av rundabordssamtal

Den 1 januari 2023 aviserade regeringen att de, som ett led i arbetet med handlingsplanen, innan sommaren skulle bjuda in till ett nationellt klimatmöte med svenska företag, fackföreningar, forskare, offentlig sektor och civilsamhälle. Mötet skulle föregås av dialogmöten under våren som utgick från de färdplaner som näringslivet tagit fram inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige.

Under andra halvan av våren 2023 bjöd regeringen in till fem rundabordssamtal för att ta reda på vad aktörerna såg för hinder och möjligheter för att ställa om sina verksamheter, samt vilka förutsättningar som regeringen behöver skapa för sektorn för att utsläppen ska minska. Totalt genomfördes fem rundabordssamtal som samlade sammanlagt 66 näringslivsrepresentanter inom fem sektorer: jordbruk- och skogsbruk, transport, industri, finansmarknad och energi. En handfull deltagare representerade statliga myndigheter eller akademi. Inga representanter för fackföreningar, civilsamhälle, kommuner eller regioner deltog. Regeringen representerades av klimat- och miljöministern tillsammans med en annan minister kopplad till respektive område.

Tabell 2. Antal deltagare i regeringens rundabordssamtal

Sektor	Datum	Värd för mötet	Näringsliv	Myndigheter	Forskare	Civilsamhälle/ fackförbund	Kommuner / regioner	Totalt
Jord- och skogsbruk	17 april	Klimat- och miljöministern och landsbygdsministern	13		1			14
Transport	2 maj	Klimat- och miljöministern och infrastruktur- och bostadsministern	13					13
Industri	23 maj	Klimat- och miljöministerns statssekreterare och energi- och näringsministern	14					14
Finans	2 juni	Klimat- och miljöministern och finansmarknadsministern	10	1 (Almi)	1			12
Energi	5 juni	Klimat- och miljöministern och energi- och näringsministern	16	1 (SvK)	1			18
Summa			66	2	3	0	0	71

Källa: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Dialogmötena är kort sammanfattade på regeringens hemsida. Sektorsrepresentanterna tog tillfället i akt att lyfta frågor av vikt för deras respektive sektor, men pekade också på potentialer och möjligheter för hela näringslivet när det gäller exempelvis vikten av stabila och långsiktiga spelregler, cirkulär ekonomi och kopplingen mellan klimatomställning och konkurrenskraft. Mötena handlade dock inte om några mer specifika frågor. De relaterade inte direkt till de fossilfria färdplaner som utarbetats av olika branscher under flera år. Det fanns inte heller någon uttalad process för att identifiera konkreta frågor eller ta några slutsatser vidare till det uppsamlade nationella klimatmötet i juni.

## Underlag i form av nationellt klimatmöte

Regeringens egen inramning av det nationella klimatmötet löd: ”För att nå hela vägen till nettonollutsläpp krävs en ny klimatpolitik där näringslivet får rätt förutsättningar så att investeringar i fossilfri energi och gröna innovationer kan öka. Därför har regeringen bjudit in näringsliv, civilsamhälle, intresseorganisationer och akademi till ett nationellt klimatmöte.”<sup>178</sup>

Statsministern inledde mötet med ett tal där han betonade vikten av tydliga mål och krav från politiken, långsiktiga spelregler och fri konkurrens i näringslivet.<sup>179</sup> Vidare framhöll statsministern att klimatpolitiken ska vara ”ambitiös, effektiv och resultatinriktad” med ”mindre prat och mer verkstad, färre politiska låsningar och en mer välgrundad framtidstro”. Statsministern konstaterade att Sverige nu behöver ”höja tempot”. Han framhöll vikten av Fossilfritt Sveriges färdplaner för fossilfri konkurrenskraft som kan göra Sverige till världens första fossilfria välfärdsland. Omställningen borde enligt statsministern vara ”ett nationellt intresse – för vår ekonomi, för vårt klimat och – numera – alltmer också för vår säkerhet.” Talet betonade att den gröna omställningen handlar om möjligheter och inte uppoffringar och betonade avslutningsvis enigheten ”från politik och vetenskap, till näringsliv och civilsamhälle”.

Mötet innehöll i övrigt tal från både klimat- och miljöministern och energi- och näringsministern samt fyra panelsamtal. I panelerna dominerade återigen näringslivet som utgjorde 10 av de 14 deltagarna. Det offentliga representerades av en kommun, en myndighet och en tjänsteman anställd i Regeringskansliet. Akademin representerades av en professor i nationalekonomi. Panelsamtalen gjorde ingen referens till vårens dialogmöten och det övergripande temat för alla fyra samtalen var hela vägen till netto noll kopplat till EU:s stärkta klimatpolitik. Det handlade om näringslivets omställning, fördubblad elproduktion samt det globala perspektivet. Inget samtal rörde strategier för att hantera de förväntade stora utsläppsökningarna i transportsektorn eller hur en rättvis omställning kan genomföras.

Totalt var cirka 200 inbjudna på plats och deltagandet var något bredare än i vårens dialogmöten. De mest etablerade miljöorganisationerna fanns exempelvis i deltagarlistan, medan andra demonstrerade utanför bakom polisavspärningar. Moderatorerna släppte in korta inspel från publiken som under 45 sekunder fick skicka med budskap som inspel till regeringens handlingsplan, vilket något breddade perspektiven.

## Utredning om Sveriges klimatpolitik i relation till EU

I slutet av juni fick John Hassler, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet, regeringens uppdrag att analysera hur en samhällsekonomiskt effektiv svensk klimatpolitik bör utvecklas på ett principiellt plan utifrån de förändringar som har beslutats eller kan förväntas inom EU:s klimatkpaket. Analysen skulle utgöra underlag till den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Utredaren skulle inte föreslå några konkreta klimatpolitiska åtgärder eller styrmedel. Formellt var utredningen en så kallad bokstavsutredning<sup>k</sup> som normalt görs inom Regeringskansliet.

Utredningen presenterades den 18 oktober, alltså kort tid innan handlingsplanen. Enligt regeringens direktiv skulle utredaren under arbetets gångs föra dialog med Miljömålsberedningen och oss på Klimatpolitiska rådet. Någon sådan dialog med oss förekom inte.

---

<sup>k</sup> | En bokstavsutredning bistår en tjänsteman eller externt utsedd utredare departementet i arbetet med att utreda en specifik fråga, till skillnad från en SOU (Statens Offentliga Utredningar) som är en formell del av lagprocessen och tillsätts av regeringen. Resultatet av en bokstavsutrednings uppdrag redovisas i en promemoria som ofta publiceras i departementsserien, förkortad Ds. En bokstavsutredning brukar vanligtvis remissbehandlas för att inhämta synpunkter på förslagen.

Utredaren presenterade på 65 sidor med 46 mer eller mindre konkreta förslag om översyn av nuvarande nationella klimatmål, nya eller förstärkta styrmedel med mera inom tre områden. Det var förslag på politik för att

- direkt begränsa utsläppen
- underlätta strukturomvandling
- bidra till att hela världen blir klimatneutral.

Utredningen har varken remissbehandlats på sedvanligt sätt eller varit föremål för någon öppen hearing. Regeringen lät meddela via sin hemsida och sociala medier att eventuella synpunkter på utredningen kunde mejlas in till Regeringskansliet.

## Ny överenskommelse om klimatpolitiken inom Tidöavtalet

Den 14 november presenterade det samlade regeringsunderlaget: Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna en tilläggsöverenskommelse om klimatpolitik till det så kallade Tidöavtalet.<sup>31</sup> I överenskommelsen kan man läsa att Sverige ska ha en ambitiös och effektiv klimatpolitik som ska utgå från tre principer:

- A. klimatfrågan är global och kräver globala svar
- B. teknikutveckling och mer fossilfri el är en förutsättning
- C. klimatomställningen kan bara lyckas i en ekonomi som växer.

Överenskommelsen ger Finansdepartementet ett övergripande ansvar inom Regeringskansliet för att samordna inspel från fackdepartementen på hur utsläppen kan minska inom deras respektive områden – detta för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet. I överenskommelsen slås det fast att de fyra samarbetspartierna står bakom Sveriges klimatmål, vilket innebär att alla åtta riksdagspartier nu står bakom klimatmålen. Fokus i dokumentet ligger på att nå hela vägen till nettoll målet 2045, etappmålen beskrivs endast som viktiga kontrollstationer mot 2045. I relation till de tre övergripande principerna pekar överenskommelsen ut ett behov av att ge Miljömålsberedningen i uppdrag att se över de svenska etappmålen samt Klimatpolitiska rådets uppdrag.

## Regeringens interna process

Regeringens interna process i framtagandet av den klimatpolitiska handlingsplanen har letts av klimat- och miljöministern. I tjänstemannaorganisationen har klimatenheten på Klimat- och näringslivsdepartementet ansvarat för beredningen av handlingsplanen inom Regeringskansliet. Enligt dialog med tjänstemän som varit involverade har arbetet präglats av samarbete mellan olika delar av Regeringskansliets departement, där tjänstemän från framför allt Klimat- och näringslivsdepartementet, Finansdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet spelat en central roll i utformningen. Arbetet har också involverat flera myndigheter som bistått Regeringskansliet med bland annat effektbedömningar av förslag som diskuterats inom ramen för den interna beredningen. Förhandlingarna om handlingsplanen inleddes med en så kallad gemensamberedning, det vill säga att planen skickades ut för synpunkter till departementen i Regeringskansliet. Efter att förhandlingarna mellan departementen avslutats fördes handlingsplanen över till Statsrådsberedningens samordningskansli för avdömning av utestående frågor och avstämning med samarbetspartiet Sverigedemokraterna.

## Kommentarer och slutsatser

I arbetet med handlingsplanen fanns det ett visst mått av nytänkande genom att fler myndigheter än tidigare, inklusive en länsstyrelse, inkluderades i arbetet med att ta fram och presentera underlag till planen och därmed bredda perspektiven. Underlagen från myndigheterna avsåg att komplettera redan beslutad politik vilket fick till följd att regeringen saknade politiska förslag som exempelvis skulle kunna täcka det utsläppsgap som en sänkt reduktionsplikt förväntas leda till. Vi har tidigare rekommenderat regeringen att begära in underlag från myndigheterna med insatser som tillsammans ger större utsläppsminskningar än vad som krävs för att nå målen. Detta skulle ge regeringen möjlighet att prioritera insatser i handlingsplanen utifrån politisk inriktning och oväntade omvärldshändelser.

För att samla in ytterligare underlag, och förankra klimatpolitiken, signalerade den nytilträdde regeringen i januari 2023 att de ville skapa en dialogprocess med klimatomställningens aktörer under våren i form av rundabordsamtal och avsluta med ett nationellt klimاتمöte. Vi välkomnar ambitionen att skapa en bred process för att få in fler förslag, förankra planen och processen och därmed stärka delaktighet och engagemang i den färdiga klimatplanen.

Den process som regeringen sedan genomförde speglade tyvärr inte de ambitioner som hade deklarerats. Den kan summeras som ett antal allmänna samtal med utvalda företrädare för näringslivet samt ett nationellt klimاتمöte genomförd som en isolerad händelse i ett konventionellt konferensformat. Vi är kritiska till den brist på representanter från kommuner, regioner, fackföreningar, akademi och civilsamhälle som präglade alla mötena. Det bör ligga i regeringens intresse att möjliggöra ett brett deltagande i processen för att säkerställa att centrala frågor belyses från olika perspektiv. För att skapa legitimitet och acceptans för den förda politiken behöver politiken även upplevas som rättvis. En rättvis omställning handlar inte bara om ekonomiska fördelningsaspekter utan också om förankring, möjlighet till deltagande i beslutsprocesser och ett erkännande av olika gruppers kunskap, rättigheter och intressen. Klimatpolitiska rådet menar att risken med att inte utgå från en bred aktörssamverkan när klimatpolitiken ska utformas är att politiken både blir mindre träffsäker och tappar i legitimitet. Det försvårar i sin tur möjligheten att skapa en långsiktig stabilitet.

Givet att snabbutredningen om den svenska politiken i relation till EU-politiken skulle tjäna som underlag till handlingsplanen fanns för lite tid för en sedvanlig remissrunda. Vi menar att åtminstone en hearing, för att bjuda in till inspel och diskussion om innehållet, därför borde ha anordnats.

Vad gäller tilläggsöverenskommelsen till Tidöavtalet konstaterar Klimatpolitiska rådet att det är positivt att uppbackningen av det klimatpolitiska ramverket breddats genom att riksdagens samtliga partier nu står bakom Sveriges långsiktiga klimatmål om att senast 2045 nå noll nettoutsläpp av växthusgaser, och därefter negativa utsläpp.

Regeringens interna processer för framtagandet av den klimatpolitiska handlingsplanen är svåra att kommentera eftersom arbetet skett internt inom Regeringskansliet. Det är dock positivt att det till synes finns en bred interdepartemental förankring av klimatpolitiken i regeringen. Det är också positivt att regeringen nyttjat en breddad kompetensbas hos myndigheterna vad gäller underlag. I handlingsplanen saknas dock mer detaljerade konsekvensanalyser av handlingsplanens effekter på samhället vilket skulle kunna utvecklas genom ett mer utvecklat analysstöd, antingen inom Regeringskansliet eller hos de statliga myndigheterna.



## Referenser

1. SFS 2017:720. Klimatlagen. 2017.
2. SFS 2017:1268. Förordning med instruktion för Klimatpolitiska rådet. 2017.
3. Cartalis C., Dessai S., Diaz Anadon L., Edenhofer O., Eory V., Hertwich E.G. et al. Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050. European Scientific Advisory Board on Climate Change. 2023.
4. Naturvårdsverket. Sveriges utsläpp och upptag av växthusgaser. 2023.  
<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser/>.
5. SOU 2016:21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. 2016.
6. SOU 2016:47. En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. 2016.
7. SOU 2020:4. Vägen till en klimatpositiv framtid. 2020.
8. Meteorologiska världsorganisationen. WMO confirms that 2023 smashes global temperature record. Pressmeddelande. 12-01-2024.
9. Meteorologiska världsorganisationen. Greenhouse Gas concentrations hit record high. Again. Pressmeddelande. 15-11-2023.
10. United Nations Environment Programme. Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again). 2023.
11. Le Quéré C., Korsbakken J.I., Wilson C., Tosun J., Andrew R., Andres R.J. et al. Drivers of declining CO<sub>2</sub> emissions in 18 developed economies. Nature Climate Change 9(3), 2019.
12. Lamb W.F., Grubb M., Diluio F., Minx J.C. Countries with sustained greenhouse gas emissions reductions: an analysis of trends and progress by sector. Climate Policy 22 (1), 2022.
13. IEA. World Energy Outlook 2023. 2023. s. 19.
14. European Environment Agency. Trends and projections in Europe 2023. Report 07/2023. 2023.
15. European Environment Agency. EEA greenhouse gases — data viewer 2023. 2023.  
<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>.
16. IPCC. Summary for Policymakers. I: Climate Change 2023: Synthesis Report Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023.
17. Naturvårdsverket. Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2021. 2022.
18. Naturvårdsverket. Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning. 2023.
19. Prop 2016/17:146. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. 2017.
20. Europeiska kommissionen. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age, COM(2023) 62 final. 2023.
21. RISE. Kartläggning av EU-politik med relevans för svensk klimatpolitik. Underlagsrapport.. 2023.
22. Lewander J., Wetter Ryde A. Vad är priset för snabba beslut? EU: s informella lagstiftningsprocess. European Union Politics 16(2), 2015.

23. Rosén G., Stie A.E. Balancing seclusion and inclusion: EU trilogues and democratic accountability. *Journal of European Public Policy* 29(3), 2022.
24. Naturvårdsverket. Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF). 2024. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslapp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>.
25. Andrén, R., N Westerberg. Yttrande angående Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel. Energimyndigheten. 2023.
26. Europeiska kommissionen. Commission Recommendation of 18.12.2023 on the draft updated integrated national energy and climate plan of Sweden covering the period 2021-2030 and on the consistency of Sweden's measures with the Union's climate-neutrality objective and with ensuring progress on adaptation. C(2023) 9613. 2023.
27. Prop 2023/24:1. Budgetpropositionen för 2024. 2023. s. 9.
28. Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna. Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige. 2022. s. 11.
29. Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna. Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige. 2022. s. 16.
30. Regeringsbeslut KN2023/04098. Uppdrag att utveckla en vägledning för att bedömma klimatpolitikens effektivitet. 2023.
31. Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna. Tilläggsöverenskommelse till Tidöavtalet: Klimatpolitik för att nå hela vägen till nettonoll. 2023. s. 2.
32. Prop. 2023/24:1 Budgetpropositionen för 2024. 2023.
33. Prop 2023/24:1. Utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur, Bilaga 1 Klimatredovisning. Budgetpropositionen för 2024. 2023.
34. SOU 2022:33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. 2022.
35. SOU 2022:21. Rätt för klimatet. 2022.
36. SOU 2023:18. Värdet av vinden. 2023.
37. Dir. 2022:135. Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkta incitament för utbyggd vindkraft. 2022.
38. Dir. 2023:78. Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken. 2023.
39. Prop 2023/24:19. Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg. 2023.
40. KN2023/04316. Uppdrag att vidta förberedande åtgärder för att kunna ställa ut statliga kreditgarantier för investeringar i ny kärnkraft. 2023.
41. Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets rapport 2019. 2019.
42. Blanchard O., Gollier C., Tirole J. The portfolio of economic policies needed to fight climate change. *Annual Review of Economics* 15(1), 2023.
43. Miljödepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 1:12 Insatser för internationella klimatinvesteringar. 2022.
44. Prop 2023/24:1. Utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur, Bilaga 1: Klimatredovisning. Budgetpropositionen för 2024. 2023. s. 30.
45. Prop 2023/24:1. Utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur, Bilaga 1: Klimatredovisning. Budgetpropositionen för 2024. 2023. s. 35.
46. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023.

47. Naturvårdsverket. Utsläpp inom utsläppshandeln och icke-handlande sektorn. 2024. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-i-den-handlande-och-icke-handlande-sektorn/>.
48. Prop 2023/24:28. Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel. 2023.
49. Europeiska kommissionen. Weekly Oil Bulletin. 2024. [https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/weekly-oil-bulletin\\_en](https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/weekly-oil-bulletin_en).
50. Europeiska kommissionen. Climate Action Progress Report 2023. 2023.
51. RISE. Kartläggning av åtgärder för att öka den svenska kolsänkan. Underlagsrapport. 2024.
52. International Energy Agency. Oil Market Report - January 2024. 2024. <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-january-2024>.
53. Mobility Sweden. Under 2023 bromsade elektrifieringstakten in och förväntas minska under 2024. 2024. [https://mobilitysweden.se/statistik/Nyregistreringar\\_per\\_manad\\_1/nyregistreringar-2023\\_3/under-2023-bromsade-elektrifieringstakten-in-och-forvantas-minska-under-2024](https://mobilitysweden.se/statistik/Nyregistreringar_per_manad_1/nyregistreringar-2023_3/under-2023-bromsade-elektrifieringstakten-in-och-forvantas-minska-under-2024).
54. Hassler J. KN2023/03828. Sveriges klimatstrategi: 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit för 55. 2023.
55. Prop. 2023/24:1 Budgetpropositionen för 2024. 2023.
56. S. Pädam et al. Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle. 2022.
57. Statistiska Central Byrån. Konsumentprisindex (KPI) efter produktgrupp, 1980=100. Månad 1980M01 - 2024M01. 2024. [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_PR\\_PR0101\\_PR0101A/KPI19Bas1980/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_PR_PR0101_PR0101A/KPI19Bas1980/).
58. SOU 2022:21. Rätt för klimatet. 2022.
59. Di Sario, F. EU heavyweights urge 'ambitious' 2040 climate targets — breaking silence. Politico. 25-01-2024.
60. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 218.
61. Department of Agriculture, Food and the Marine. Government of Ireland. Pathway to 51% reduction in economy-wide emissions agreed - McConalogue confirms 25% reduction in agricultural emissions 2022. Pressmedelände. 28-07-2022.
62. Ekspertgruppen for en Grøn skattereform. Grøn skattereform - endelig afrapportering. 2024.
63. Bognar, J. et al. Pricing Agricultural Emissions and Rewarding Climate Action in the Agri-food Value Chain. Trinomics. 2023.
64. Europeiska kommissionen. Commission Staff Working Document Impact Assessment Report. Part 1 Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. SWD/2024/63. 2024.
65. Victor D. Global warming gridlock: creating more effective strategies for protecting the planet. Cambridge University Press. 2011.
66. IPCC. International cooperation. I: IPCC. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022.
67. Jordan A.J., Huitema D., Hildén M., Van Asselt H., Rayner T.J., Schoenefeld J.J. et al. Emergence of polycentric climate governance and its future prospects. Nature Climate Change 5(11), 2015.
68. Utrikesdepartementet. Bistånd för en ny era: Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt. 2023.

69. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 34.
70. IPCC. Energy Systems. I: IPCC. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022.
71. Kemfert C., Präger F., Braunger I., Hoffart F.M., Brauers H. The expansion of natural gas infrastructure puts energy transitions at risk. Nature Energy 7(7), 2022.
72. IPCC. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022.
73. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien. Så når Sverige klimatmålen - Syntesrapport för IVA-projektet Vägval för klimatet. 2020.
74. Material Economics. Klimatagenda för Sverige - En plan som kombinerar netto-noll utsläpp med industriellt värdeskapande. 2021.
75. Nordic Energy Research. Nordic clean energy scenarios: solutions for carbon neutrality. 2021.
76. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 89.
77. Europeiska kommissionen. Energy Efficiency First principle 2023. [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-first-principle\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-first-principle_en).
78. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 90.
79. KN2023/04578. Förslag om nya energipolitiska mål. 2023. s. 1.
80. Prop. 2017/18:228. Energipolitikens inriktning. 2018.
81. Energimyndigheten. Underlag inför genomförande av artikel 4 i EED: Delredovisning av regeringsuppdrag. 2024.
82. ER 2024:03. Effektiv användning av energi, effekt och resurser. Energimyndigheten. 2024. s. 8.
83. Dir. 2021:82. Vita certifikat. 2021.
84. United Nations Environment Programme. Global Resources Outlook 2024: Bend the Trend – Pathways to a liveable planet as resource use spikes. International Resource Panel. 2024.
85. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 210.
86. Delegationen för cirkulär ekonomi. Rapporter. 2024. <https://www.delegationcirkularekonomi.se/rapporter/>.
87. Svenskt Näringsliv. Hur kan Sverige bli mer cirkulärt? Styrmedel och åtgärder för ökad resurseffektivitet. 2024.
88. Bouckaert, S. et al. Net Zero by 2050: A roadmap for the global energy sector. International Energy Agency. 2021. s. 224.
89. Svenfelt Å., Bradley K., André E., Järbel J., Kamb A., Klintman M. et al. Sustainable consumption and beyond: Final report from phase 1 of the research program Mistra Sustainable Consumption: 2018-2021. KTH Royal Institute of Technology. 2022.
90. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 10.
91. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 15.
92. SOU 2021:53. En rättssäker vindkraftsprövning. 2021.
93. ER 2023:12. Förslag på lämpliga energiutvinningsområden för havsplanerna. Energimyndigheten. 2023.
94. RiR 2023:15. Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda. Riksrevisionen. 2023.

95. Skr 2023/24:58. Riksrevisionens rapport om statens åtgärder för utveckling av elsystemet. 2023. s. 1.
96. Dir 2024:12. Ett elsystem med tydligt systemansvar, hög leveranssäkerhet och långsiktiga planeringsförutsättningar. 2024.
97. Energimyndigheten. Energiläget i siffror 2023. 2023.  
<https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2023/energilaget-i-siffror-2023/>.
98. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 191.
99. Energimyndigheten. PM tillhörande energimyndighetens kortsiktsprognos sommaren 2023. 2023.
100. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 192.
101. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 68.
102. SOU 2023:15. Förnybart i tanken: Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. 2023.
103. Dir. 2024:16. En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs. 2024.
104. Dir. 2024:16. En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs. 2024. s. 10.
105. Dir. 2022:126. 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.
106. SOU 2023:84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. 2023.
107. IPCC. Summary for Policymakers. I: Climate Change 2023: Synthesis Report Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023.
108. Linnér B-O, Wibeck V. Sustainability transformations across societies: Agents and drivers across societies. Cambridge University Press. 2019.
109. Moore B., Verfuërth C., Minas A.M., Tipping C., Mander S., Lorenzoni I. et al. Transformations for climate change mitigation: A systematic review of terminology, concepts, and characteristics. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 12(6), 2021.
110. Palmberg K. Complex adaptive systems as metaphors for organizational management. The Learning Organization. 16(6), 2009.
111. Nilsson L., Khan J., Andersson F., Klintman M., Hildingsson R., Kronsell A. et al. I ljuset av framtiden Styrning mot nollutsläpp år 2050. 2013.
112. Riksrevisionen. Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier. 2019.
113. Geden O. The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 7(6), 2016.
114. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 11.
115. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 49.
116. Wu X., Ramesh M., Howlett M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. Policy and Society 34(3-4), 2015.
117. Brenton S., Baekkeskov E., Hannah A. Policy capacity: Evolving theory and missing links. Policy Studies 44(3), 2023.
118. Peters B.G. Policy capacity in public administration. Policy and Society 34(3-4), 2015.
119. N2022//02328. Uppdrag till samordnare för näringslivets hållbara omställning och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län. 2022.

120. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län. Bilaga till protokoll § 3 den 29 juni 2023, LI2023/02853 och LI2023/02240. 2023.
121. Larsson P. Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten. Regeringskansliet. 2022.
122. Regeringskansliet. Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län (Fi 2022:A). 2022.
123. IPCC. Annex I: Glossary. I: IPCC. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022. s. 1799.
124. Söderholm P., Hammar H. Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar. 2005.
125. Sweco. Inventering av underlag som berör kostnadseffektivitet och klimatpolitiska styrmedel. Underlagsrapport.; 2024.
126. Fi2023/02015. Uppdrag till Konjunkturinstitutet om effekter på efterfrågan av prisförändringar inom energi- och miljöområdet. Finansdepartementet. 2023.
127. Naturvårdsverket. Beräkna klimatpåverkan. 2023.  
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/berakna-klimatpaverkan/>
128. Baylis K., Fullerton D., Karney D.H. Leakage, welfare, and cost-effectiveness of carbon policy. *American Economic Review* 103(3), 2013.
129. Coleman E.A., Harring N., Jagers S.C. Policy attributes shape climate policy support. *Policy Studies Journal* 51(2), 2023.
130. Bergquist M., Nilsson A., Harring N., Jagers S.C. Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws. *Nature Climate Change* 12(3), 2022.
131. Ewald J., Sterner T., Sterner E. Understanding the resistance to carbon taxes. Resources for the future working paper. 2021.
132. Europeiska kommissionen. Eurobarometer. 2023.  
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2954>.
133. Axelsson S., Nasiritousi N., Miljand M. Stöd för och attityder till klimatpolitik i Sverige. Underlagsrapport. 2024.
134. Andre P., Boneva T., Chopra F., Falk A. Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action. *Nature Climate Change* 14, 2024.
135. Drews S., Van den Bergh J.C. What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. *Climate policy* 16(7), 2016.
136. McCauley D., Heffron R. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy policy*. 2018.
137. Nordlund A., Jansson J., Westin K. Acceptability of electric vehicle aimed measures: Effects of norm activation, perceived justice and effectiveness. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 2018.
138. Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets rapport 2023. 2023.
139. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 58.
140. Uteng T.P. Chapter Two - Gender gaps in urban mobility and transport planning. I: *Transport Policy and Planning*. Vol. 8. Social Issues in Transport Planning. Academic Press. 2021.



141. Europeiska investeringsbanken. EIB Climate Survey: The case for making transport solutions work for women. 2022. <https://www.eib.org/en/stories/women-transport-climate>.
142. Svensk Kollektivtraffik. Kollektivtrafikbarometern 2022: Kvinnors och mäns resande. 2022.
143. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 76-7.
144. Ballantyne A.G. Climate change communication: what can we learn from communication theory? Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 7(3), 2016.
145. Akin H., Scheufele D.A. Overview of the science of science communication. The Oxford handbook of the science of science communication. 2017.
146. Wibeck V. Enhancing learning, communication and public engagement about climate change—some lessons from recent literature. Environmental education research 20(3), 2014.
147. Nilsson M., Persson A. Framework for analysing environmental policy integration. Journal of Environmental Policy & Planning 5(4), 2003.
148. Lenschow A., Bocquillon P., Carafa L. Understanding coherence between policy spheres. Environmental Policy and Governance 28(5), 2018.
149. Lafferty W., Hovden E. Environmental policy integration: towards an analytical framework. Environmental politics 12(3), 2003.
150. Tosun J., Lang A. Policy integration: mapping the different concepts. Policy Studies 38(6), 2017.
151. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 206.
152. Riksrevisionen. Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009-2013. 2013.
153. Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna. Tilläggsöverenskommelse till Tidöavtalet: Klimatpolitik för att nå hela vägen till nettonoll. 2023. s. 7.
154. Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets rapport 2022. 2022.
155. Finanspolitiska rådet. Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2022. 2022.
156. Dir. 2023:162. Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. 2023.
157. Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets rapport 2022. 2022.
158. Ostrom E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. The Journal of Economic Perspectives 14(3), 2000.
159. Karin B. Environmental politics and deliberative democracy: Examining the promise of new modes of governance. Edward Elgar Publishing. 2010.
160. Lövbrand E. (red.). Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the promise of new modes of governance. 2010.
161. Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B., Pramova E., Nurrochmat D.R. et al. Multi-level governance and power in climate change policy networks. Global environmental change. 2019.
162. Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. Journal of public administration research and theory 18(4), 2008.
163. Thellbro C. et al. Drivers for public-private partnerships in sustainable natural resource management-lessons from the Swedish mountain region. Sustainability 10(11), 2018.
164. Kristersson U., Busch E., Pourmokhtari R. DN Debatt: ”Regeringen bjuder in till nationellt klimatmöte”. Dagens Nyheter. 01-01-2023.



165. SOU 2022:68. Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning. 2022.
166. Skr. 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll. 2023. s. 53.
167. Klimatkommunerna. 2024. <https://klimatkommunerna.se/>.
168. Viable Cities. 2024. <https://viablecities.se/en/>.
169. Luleå Business Region. AGON arbetar för att accelerera grön omställning i Norrbotten 2021. <https://luleabusinessregion.se/nyhetsarkiv/agon-arbetar-for-att-accelerera-gron-omstallning-i-norrbotten/>.
170. Jordan A., Huitema D. Policy innovation in a changing climate : Sources , patterns and effects. Global Environmental Change. 2014.
171. Hildén M., Jordan A., Rayner T., Hildén M., Jordan A., Rayner T. Climate policy innovation: developing an evaluation perspective. Environmental Politics 23(5), 2014.
172. Material Economics. Industrial Transformation 2050. 2019.
173. Pahle M., Burtraw D., Flachsland C., Kelsey N., Biber E., Meckling J. et al. Sequencing to ratchet up climate policy stringency. Nature Climate Change 8(10), 2018.
174. Statskontoret. Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet. 2022.
175. Regeringskansliet. Klimatpolitik för att nå hela vägen till nettonoll – Ny överenskommelse om klimatpolitiken inom Tidöavtalet. Pressmedelände. 24-11-2023.
176. Nilsson M. SOU 2023:7. Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2023.
177. Nilsson M. Kompletterande lagstiftning i EU:s klimatpaket ”Fit for 55” – konsekvenser för Sverige: En uppföljning av besluten i ESO-rapporten ”Temperaturhöjning i klimatpolitiken”. 2023.
178. Klimat- och näringslivsdepartementet. Ny klimatpolitik för att nå hela vägen till nettonollutsläpp. 2023. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/06/ny-klimatpolitik-for-att-na-hela-vagen-till-nettonollutslapp/> - :~:text=För att nå hela vägen till nettonollutsläpp krävs en ny akademi till ett nationellt klimatm.
179. Kristersson U. Statsministerns tal på nationella klimatmötet 16 juni 2023. 2023. <https://www.regeringen.se/tal/2023/06/statsministerns-tal-pa-nationella-klimatmotet-16-juni-2023/>.
180. Trafikanalys. Korttidsprognoser för den svenska fordonsflottan – metoder och antaganden. 2023.
181. SOU 2021:48. I en värld som ställer om - Sverige utan fossila drivmedel 2040. 2021.