

SWEDISH CLIMATE POLICY COUNCIL

Klimat
politiska
rådet

2021

Klimatpolitiska rådets rapport



Årsrapport 2021
Rapport nr 4
ISBN: 978-91-984671-5-4

Klimatpolitiska rådet, Stockholm, 25 mars 2021

Förord

Denna rapport utgör Klimatpolitiska rådets utvärdering av regeringens samlade politik under år 2020 i förhållande till de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Den innehåller också en övergripande bild av utsläppsutvecklingen och en uppföljning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan liksom av regeringens klimatredovisning till riksdagen.

Den förda politiken har under det senaste året starkt präglats av den pågående pandemin. Hur samhället förmår möta coronakrisen och dess långsiktiga ekonomiska och sociala effekter påverkar på flera sätt förutsättningarna för att hantera klimatomställningen. Klimatpolitiska rådet har därför valt att i årets rapport ha ett särskilt fokus på regeringens politik under coronakrisen och hur kris- och återhämtningspolitiken påverkar möjligheterna att uppnå de klimatpolitiska målen.

När slutsatserna och rekommendationerna i denna rapport presenteras pågår pandemin fortfarande. Ännu finns ingen slutgiltig bild av de många skeenden, samband och följder som är relevanta i sammanhanget, men många viktiga politiska beslut kopplade till coronakrisen och dess följdverkningar behöver fattas nu och under den närmaste tiden. Att Klimatpolitiska rådet presenterar denna rapport om krisen redan nu är i linje med rådets ambition att bidra med relevanta och användbara beslutsunderlag för regering och riksdag.¹

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

Stockholm, mars 2020

Johan Kuylenstierna, ordförande

Cecilia Hermansson, vice ordförande

Karin Bäckstrand

Katarina Eckerberg

Tomas Kåberger

Markku Rummukainen

Patrik Söderholm

Sverker Sörlin

¹ Redan den 11 juni 2020 presenterade rådet några första rekommendationer till regeringen i ett brev angående återhämtningspolitiken.

Innehållsförteckning

Sammanfattning och rekommendationer	5
1. Inledning – ett omskakande år	13
1.1 Mötet med hälsokrisen påverkar klimatomställningen	13
1.2 Klimatkrisen fortfarande högt på agendan	13
1.3 Har krispolitiken under pandemin påverkat möjligheterna att nå klimatmålen?	14
Del I. Uppföljning av utsläpp av växthusgaser och bedömning av regeringens politik	16
2. Klimatmålen och utsläppsutvecklingen	18
2.1 Utsläppsutvecklingen fram till och med 2019	20
2.2 Utsläppsutvecklingen under 2020 – preliminära beräkningar	24
2.3 För att nå framtida klimatmål krävs skärpt politik	27
3. Uppföljning av regeringens klimathandlingsplan och klimatredovisning	30
3.1 Uppföljning av den klimatpolitiska handlingsplanen	32
3.2 Klimatredovisningens effektbedömning har förbättrats	36
Del II. Krispolitiken och klimatomställningen	39
4. Ett möjlighetsfönster för klimatomställningen	41
4.1 Lärdomar av tidigare kriser	41
4.2 Nya förutsättningar – mognad och momentum	43
4.3 Möjlighetsfönstrets finansiering	45
5. Utvärdering av regeringens krispolitik	51
5.1 Krispolitikens innehåll och budgetprofil	51
5.2 Krispolitiken ur ett sektorsperspektiv	58
5.3 Sektorövergripande utmaningar och beslut	71
5.4 Sveriges krispolitik i ett EU-perspektiv	76
5.5 Slutsatser - koppla återhämtningen starkare till klimatomställningen	80
Referenser	83
Bilaga 1. Regeringens beslut under 2020 i syfte att bidra till de klimatpolitiska målen	91
Bilaga 2. Klimatpolitiska rådets analytiska ramverk	93
Bilaga 3. Utveckling av klimatlagar och oberoende klimatråd	99

Sammanfattning och rekommendationer

Året 2020 blev ett mycket speciellt år. Världen drabbades av en pandemi som starkt påverkade livet för människor på alla kontinenter. Pandemin har i sin tur lett till en djup samhällelig och ekonomisk kris. Regeringar runt om i världen har beslutat om omfattande och ingripande åtgärder där stora offentliga medel har satsats för att bekämpa smittspridningen samt motverka pandemins sociala och ekonomiska konsekvenser.

Hur dessa insatser utformas får stor påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen på såväl kort som lång sikt. Det handlar dels om beslutens direkta effekter på ekonomi och samhälle, dels om indirekta effekter såsom tilliten till samhällets institutioner och till internationellt samarbete.

I år har Klimatpolitiska rådet valt att särskilt fokusera utvärderingen av den samlade politiken på regeringens kris- och återhämtningspolitik under 2020 och hur den påverkar möjligheterna att uppnå de klimatpolitiska målen. Därutöver innehåller årets rapport en övergripande bild av utsläppsutvecklingen och en uppföljning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan liksom regeringens klimatredovisning till riksdagen.

Stora tillfälliga utsläppsminskningar 2020 – men obetydliga effekter på möjligheterna att nå klimatmålen

Den senaste officiella statistiken över utsläpp av växthusgaser i Sverige gäller år 2019, alltså innan pandemin bröt ut. Utsläppsminskningen det året var 2,4 procent, vilket är något mer än de närmast föregående åren men fortfarande inte i närheten av de 6–10 procent per år som krävs för att nå noll nettoutsläpp år 2045. Positivt är att etappmålet att minska utsläppen utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter med 40 procent till år 2020 har uppnåtts oberoende av pandemins tillfälliga effekter på utsläppen.

Utsläppen av växthusgaser minskade tillfälligt under 2020, både globalt och i Sverige, framför allt beroende på restriktioner och rekommendationer i syfte att minska spridningen av coronaviruset. Utsläppsminskningen var historiskt stor men samtidigt inte större än vad som krävs *varje år* för att temperaturökningen ska kunna hållas under 1,5 grader. Minskade utsläpp under enstaka år innebär inte heller att växthuseffekten avtar utan bara att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären tillfälligt ökar något långsammare än den annars skulle ha gjort. Först när nettotillförseln blir noll eller negativ finns förutsättningar för att uppvärmningen ska avstanna. Detta kräver strukturella och permanenta förändringar vilka i sin tur kräver fortsatta politiska reformer.



BEDÖMNING

Utsläppen av växthusgaser minskade något mer 2019 än åren dessförinnan, men fortfarande långt ifrån i den takt som krävs för att nå noll nettoutsläpp 2045.

De tillfälliga utsläppsminskningar som skett under den pågående pandemin har endast marginell effekt på den globala uppvärmningen, och på Sveriges förutsättningar att nå klimatmålen.

Sverige uppnådde etappmålet för 2020 och detta hade skett även utan coronapandemin.

Ett möjlighetsfönster för klimatomställningen...

Coronakrisen utgör en stor påfrestning för samhället och har drabbat många familjer och enskilda hårt. En kris kan också skapa möjligheter att tänka om, tänka nytt och uppnå större förändringar. Förutsättningarna för att ställa om för att uppnå klimatmålen är på flera sätt bättre efter coronakrisen än de har varit i anslutning till tidigare ekonomiska kriser.

En orsak är de långsiktiga, underliggande förändringar som fanns före krisen: Det handlar om digitalisering och teknikutveckling, allt mer konkurrenskraftig förnybar energi, näringslivets inriktning på fossilfri konkurrenskraft, utvecklade klimatpolitiska ramverk och högre politiska ambitioner i allt fler länder samt ett brett opinionsstöd för klimatomställningen. Detta kan kallas för klimatomställningens etablering och *mognad*.

En annan orsak är en framflyttande insikt om att snabb förändring och gemensam handling är möjlig, inklusive omfattande klimatinvesteringar, en insikt om *momentum*. Samhällen kan reagera snabbt och resolut under kris. Detta möte mellan mognad och momentum öppnar ett möjlighetsfönster för att öka takten i klimatomställningen.

...som regeringen underutnyttjat

I en akut kris är det naturligt att den kortsiktiga krishanteringen hamnar i förgrunden. Därför är det positivt att den svenska regeringen under 2020 fattat få beslut som riskerar att direkt motverka klimatmålen.

Men när det gäller återhämtningen ut ur krisen och de mer långsiktiga reformerna måste kraven ställas högre. Då räcker det inte att "inte göra fel". Takten i klimatomställningen är fortfarande för långsam och politiken är inte tillräcklig för att klimatmålen ska nås.

Enligt Klimatpolitiska rådets analys är det bara en tiondel av regeringens återhämtningsinsatser som också bidrar till att uppnå de klimatpolitiska målen. Regeringen har varit pådrivande för skarpare klimatmål och högre ambitioner i EU, men bland medlemsländerna finns flera länder som kopplat återhämtningsinsatserna till klimatomställningen tydligare än i Sverige.

Politiken har en viktig roll i att skapa förståelse och mening under en kris och att samla alla aktörer i samhället för att agera i en gemensam riktning. Regeringen har beskrivit sin återhämtningspolitik

som ”en kraftfull grön ekonomisk återstart”, men budskapet har inte varit konsekvent. Det saknas en tydlig och sammanhängande berättelse om vägen ut ur krisen mot visionen om Sverige som världens första fossilfria välfärdsland.



BEDÖMNING

Takten i klimatomställningen är fortfarande för låg och den beslutade politiken är inte tillräcklig för att nå klimatmålen. Regeringen har under krisen hållit fast vid inriktningen i klimathandlingsplanen men har ännu inte tillräckligt nyttjat det möjlighetsfönster som coronakrisen innebär genom att låta kris- och återhämningsinsatserna bli en tydlig förstärkning av den samlade politiken för klimatomställningen.

Så kan regeringen bättre nyttja möjlighetsfönstret

Trots att 2020 var ett omtumlande år har coronakrisen i sig hittills inte på något avgörande sätt försämrat klimatomställningens långsiktiga förutsättningar. Vissa investeringar kan ha senarelagts inom industri- och energisektorerna men samtidigt har nya stora fossilfria satsningar presenterats. Transportsektorn, som redan var inne i ett starkt förändringsskede, har påverkats mest av krisen, men det är ännu för tidigt att säga vilken långsiktig effekt detta får på möjligheterna att nå klimatmålen. Gällande politiska prioriteringar och planer är således fortsatt relevanta. Regeringen bör utnyttja det möjlighetsfönster som nu finns till att omsätta planer i handling och öka taken i klimatomställningen.

Knyt återhämningspolitiken starkare till klimatomställningen

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan finns på plats liksom ett stort antal strategier och initiativ inom områden som är centrala för klimatomställningen. Ett tjugotal näringslivssektorer har tagit fram färdplaner för fossilfri konkurrenskraft. Regeringen ska inom kort presentera sitt nationella återhämningsprogram under EU:s gemensamma återhämningsfacilitet. Det är av största vikt att regeringen använder återhämningspolitiken för att förverkliga den klimatpolitiska handlingsplanen och knyta samman alla olika strategier och färdplaner, och därmed arbeta mer sammanhängande. Då kan också en meningsfull och stark berättelse formos om vägen ut ur coronakrisen, en berättelse som samtidigt stärker arbetet med att uppnå klimatmålen.

Regeringen inrättade i juni 2020 ett klimatkollegium, under ledning av statsministern, för att samordna regeringens genomförande av den klimatpolitiska handlingsplanen. Kollegiet skulle också få en central roll i att klimatsäkra återhämningspolitiken. Aktörer utanför regeringen har dock fortfarande svårt att se och förstå om och hur klimatkollegiet gör skillnad för regeringens arbete. Kollegiet har emellertid en stor potential att skapa ett bredare ansvar och ägarskap för genomförandet av regeringens klimatpolitiska handlingsplan och den samlade politiken för att uppnå klimatmålen. Kollegiet kan samtidigt säkerställa att strategier och beslut som regeringen fattar blir sammanhängande.

rek:

REKOMMENDATIONER

Använd återhämtningspolitiken för att förverkliga den klimatpolitiska handlingsplanen och befintliga strategier som konkretiserar vägen mot "världens första fossilfria välfärdsland".

Stärk klimatkollegiets roll i enlighet med dess mandat och nyttja det som en pådrivande kraft i regeringens arbete för att nå klimatmålen.

Möjlighetsfönstrets finansiering

Det behövs omfattande investeringar i bland annat fossilfria energisystem, transporter och infrastruktur för att klimatmålen ska vara möjliga att nå. Politiken har en viktig roll i att skapa goda förutsättningar för andra aktörer att investera hållbart. Men det finns starka skäl också för att staten ibland behöver vara med och (del)finansiera klimatinvesteringar, vilket är mest uppenbart när det gäller samhällelig infrastruktur. Internationella ekonomiska samarbetsorganisationer som IMF, Världsbanken och OECD – liksom EU – uppmuntrar medlemsländerna att satsa på gröna investeringar på vägen ut ur coronakrisen.

Finanspolitisk stimulans för ekonomisk återhämtning kan tillsammans med en ökad öppenhet för offentligt stöd till näringslivet bidra starkt till ett momentum för att stärka och påskynda klimatomställningen på vägen ut ur coronakrisen. Tillsammans med klimatomställningens mognad – till exempel näringslivets egna strategier för klimatomställning – skapas sammantaget ett möjlighetsfönster för en mer kraftfull politik för att nå klimatmålen.

Efter 1990-talskrisen skapades ett finanspolitiskt ramverk som bidrog till att Sverige fick en mer transparent budgetprocess och starkare statsfinanser. I ett akut krisläge bör ramverket tillämpas på sätt som inte riskerar att stänga möjlighetsfönstret för samhällsekonomiskt lönsamma klimatinvesteringar. Flexibiliteten i det finanspolitiska ramverket bör nyttjas så att inte sparandet ökas för snabbt när överskottsmålet ska nås.

Det finanspolitiska ramverket, som fokuserar på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, saknar en analys av klimatförändringarnas risker för de offentliga finansernas hållbarhet. Den översyn av ramverket som påbörjas 2025 för att träda i kraft 2027 bör därför tidigareläggas för att säkerställa att riskanalysen inkluderar relevanta risker för framtida generationer. Skuldankaret på 35 procent av BNP har satts för att ge en betydande marginal till EU:s skuldgräns och till skuldnivåer som identifierats som problematiska. Ett alltför lågt skuldankare kan dock medföra att Sverige investerar otillräckligt för framtida generationer. En risk som utifrån behovet av klimatomställning kan visa sig vara minst lika stor eller större än risken för ett otillräckligt sparande.

Även penningpolitiken, som drivs av Riksbanken, behöver förhålla sig till klimatomställningens krav och möjligheter samt de risker som klimatförändringarna medför. Å ena sidan kan klimatförändringarna försvåra för Riksbanken att nå inflationsmålet och bli ett hot mot den finansiella stabiliteten. Å andra sidan kan Riksbankens penningpolitik, till exempel vid köp av företagsobligationer, påverka möjligheterna att nå klimatmålen.

Klimatpolitiska rådet menar att den nya riksbankslagen, vilken är under beredning när denna rapport publiceras, bör tas fram med ett tydligt klimatperspektiv. Rådet rekommenderar att den nya riksbankslagen inkluderar att Riksbanken förhåller sig till klimatförändringens påverkan på penningpolitiken samt att Riksbanken bidrar till att klimatmålen nås.

rek:

REKOMMENDATIONER

Utnyttja den flexibilitet som finns i det finanspolitiska ramverket och tillåt längre tid för att återföra sparandet till överskottsmålet, så att utrymme skapas för investeringar som bidrar till klimatomställningen.

Tidigarelägg översynen av det finanspolitiska ramverket och inkludera klimatperspektivet i riskanalysen av de offentliga finansernas hållbarhet.

Inkludera klimatperspektivet i den pågående omarbetningen av riksbankslagen.

Förutsättningar för klimatinvesteringar

Ett redan känt hinder för att viktiga klimatinvesteringar ska komma på plats i tid är utdragna tillståndsprocesser. De regler som ska säkerställa bland annat miljöhänsyn i samhällsplaneringen riskerar paradoxalt nog att bromsa klimatomställningen. Utöver den översyn av relevant lagstiftning och regelverk som Klimatpolitiska rådet tidigare rekommenderat, och som regeringen inlett, är det viktigt att se till att tillståndsprövande myndigheter har nödvändiga resurser, tillräcklig kompetens och tydliga riktlinjer för att snabbare kunna handlägga en större mängd ansökningar.

Klimatomställningen kräver ny kunskap och stärkt kompetens inom alla branscher och områden, såväl inom offentlig som privat och civil sektor. För att Sverige ska kunna stärka sin konkurrenskraft bör regeringen därför utnyttja möjligheten att i den fortsatta återhämtningspolitiken investera i riktade och efterfrågade kompetenslyft för klimatomställningen. En bredare nationell folkbildning och mobilisering av civilsamhället kan dessutom underlätta genomförandet av en politik som når klimatmålen.

Klimatpolitiska rådet har, liksom andra myndigheter och forskningsrapporter, lyft fram betydelsen av att investeringar i transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle. Det inriktningsunderlag som nu ligger på regeringens bord, och som kan styra investeringar i transportinfrastrukturen under minst halva perioden fram till nollutsläpp 2045 pekar dock inte mot någon större förändring. Regeringen behöver samla berörda myndigheter för att gemensamt ta fram ett underlag för transportinvesteringar inom ramen för de klimatpolitiska målen.

rek:

REKOMMENDATIONER

Inför en snabbare och mer transparent tillståndsprovning av investeringar som bidrar till klimatomställningen.

Investera i kunskap och kompetens för att stärka arbetet med klimatomställningen som en del av den fortsatta återhämtningspolitiken.

Se till att den nationella planen för transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle inom klimatmålen ramar.

EU:s gröna giv och återhämtningsprogram

Regeringen bör inspireras av hur EU har vävt samman återhämtningspolitiken och klimatomställningen, liksom av hur klimatagendan knutits till en bredare hållbarhetsagenda för bland annat resurseffektivitet och cirkulär ekonomi, biologisk mångfald och en rättvis omställning. Den fortsatta klimatomställningen i Sverige kommer att påverkas starkt av alla de nya och förändrade regelverk som nu utvecklas på EU-nivå, kopplat till den gröna giv och EU:s omfattande återhämtningsprogram. Det finns anledning att se över om det svenska regeringskansliet har tillräckliga resurser för att kunna både påverka och tillvarata den europeiska gröna reformvåg som bara har börjat.

rek:

REKOMMENDATION

Stärk Sveriges engagemang och påverkan inom EU genom att delta strategiskt, koordinerat och aktivt i EU:s gröna giv och återhämtningsprogram samt tillhörande politiska processer.

Öppningar för förändrade beteenden

Coronakrisen har på flera områden lett till snabba och omfattande beteendeförändringar. Politiken bör sträva efter att stödja sådana beteendeförändringar som kan bidra positivt till klimatmålen och motverka dem med negativa effekter. Det kan exempelvis handla om att stödja mer hållbara resmönster och digitala möten, att ta fram regelverk som underlättar ett effektivare lokalnyttjande eller effektivare logistik vid e-handel och att stimulera lokalt natur- och friluftsliv och hållbar turism. När pandemin är över behöver de som nu valt bilen vända tillbaka till kollektivtrafik och andra mer klimateffektiva transportmedel.

rek:

REKOMMENDATION

Främja de beteendeförändringar som stärker möjligheterna att nå klimatmålen.

Följ upp och redovisa genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen

I december 2019 beslutade regeringen, i enlighet med klimatlagen, om en klimatpolitisk handlingsplan som under de kommande fyra åren skulle vägleda regeringens arbete för att uppnå klimatmålen. Regeringen har dock inte redogjort för hur det går med planens genomförande i klimatredovisningen till riksdagen, varken för år 2020 eller i något annat sammanhang. En sådan uppföljning är viktig för regeringens eget arbete och för att leva upp till syftet om tydlighet och transparens bakom det klimatpolitiska ramverket.

Regeringen har under snart tre års tid aviserat att en konsekvensbedömning i förhållande till klimatmålen ska göras av alla relevanta förslag i utredningar och myndighetsunderlag. Detta har ännu inte skett.

rek:

REKOMMENDATION

Redogör för genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen i den årliga klimatredovisningen till riksdagen.

Presentera klimatredovisningen på samma anslagsövergripande nivå som finansplanen.

Besluta att en bedömning av effekterna på möjligheterna att nå klimatmålen ska ingå i alla offentliga utredningar och underlag för regeringsbeslut.

1. Inledning

– ett omskakande år

1. Inledning – ett omskakande år

I januari 2020 var det få som kunde föreställa sig året som väntade. En global pandemi i sig var inte oväntad – epidemiologer har varnat för att det bara var en fråga om tid – men för de flesta var detta ett abstrakt och avlägset hot utan praktisk innebörd. När denna rapport publiceras i mars 2021 vet alla vad en pandemi är och inser dess genomgripande effekter på vardagen. Två och en halv miljoner människor har avlidit av covid-19 världen över och fler än 100 miljoner har insjuknat.¹ Många fler har drabbats av pandemins politiska, ekonomiska och sociala följd effekter.

1.1 Mötet med hälsokrisen påverkar klimatomställningen

En viktig lärdom från året som gått är hur snabbt samhället kan mobilisera resurser och ställa om i ett krisläge som akut hotar liv och hälsa. Politiska beslut och beteendeförändringar som inte var tänkbara före år 2020 visade sig inte bara vara möjliga utan också accepterade av det stora flertalet. Sociala realtidsinteraktioner via internet, både i arbetslivet och i det privata, ökade snabbt till en omfattning som tidigare ansågs ligga flera år in i framtiden. Globalt och europeiskt samarbete mellan privata och offentliga aktörer, läkemedelsindustrin och stater ledde till att effektiva vacciner kunde utvecklas och godkännas på en bråkdel av den tid denna komplicerade process normalt sett tar. Världens regeringar har delvis åsidosatt de normala ramarna för den ekonomiska politiken för att kunna fatta kraftfulla beslut och satsa mycket stora offentliga resurser på att motverka smittspridning och pandemins ekonomiska och sociala skadeverkningar.

Hur samhället förmår möta coronakrisen påverkar på flera sätt även förutsättningarna för att hantera klimatomställningen. Den enorma omfattningen av krisinsatserna innebär att de beslut som fattas kommer att få betydelse för lång tid framåt. Den snabba händelseutvecklingen under krisåret 2020 har på många sätt förändrat förutsättningarna också för klimatarbetet och därmed även påverkat möjligheterna att nå de svenska klimatmålen. Det gäller i en lång rad dimensioner, säkert fler än vad vi i idag kan överblicka. Bland dem finns i alla händelser tilltron till politikens förmåga att hantera viktiga samhällsutmaningar och till internationellt samarbete för att lösa globala problem.

1.2 Klimatkrisen fortfarande högt på agendan

År 2020 blev ett av de varmaste år som någonsin uppmätts, med en global medeltemperatur mer än 1 grad över förindustriella nivåer. I Sverige blev 2020 det varmaste året sedan 1860-talet då SMHI:s temperaturmätningar startade. Det var därmed ännu ett år i en långvarig trend där varje årtionde sedan 1980 varit varmare än det föregående.² Klimatförändringens negativa effekter blir allt mer påtagliga världen över, exempelvis genom fler extrema väderhändelser som värmeböljor, torka och översvämningar, vilket påverkar bland annat matförsörjning, vattentillgångar, hälsa och ekosystem.^{3,4}

När omfattningen av coronavirusets verkningar klarnade ökade oron för att klimatomställningen skulle sättas på paus, eller i värsta fall ta flera steg bakåt. Det kan konstateras att en del av de

resurser som världens länder omsätter inom återhämtningspolitiken bidrar till klimatlösningar, men mycket stöd har även gått till lösningar som inte bidrar till eller till och med motverkar klimatomställningen. Den långsiktiga verkan av coronakrisen kan förstås inte utvärderas ännu. Men det kan redan nu fastställas att innovation och global samverkan även under 2020 drivit utvecklingen framåt på flera områden. Förnybar energi fortsatte att expandera i hela världen, trots den djupa ekonomiska krisen, samtidigt som den fossila energins kräftgång fortsatte. El från sol och vind produceras nu till lägre kostnader än kolkraft nästan överallt i världen, vilket bidrar till att omdirigera stora finansiella flöden. Multinationella oljebolag förutspår minskad efterfrågan och annonserar att investeringar ska flyttas till förnybara energikällor.

Klimatfrågan låg även 2020 högt på den globala politiska dagordningen. Många länder, inklusive stora ekonomier som Kina, Sydkorea, Japan och Kanada samt Europeiska unionen, har antingen aviserat eller satt upp egna mål om noll nettoutsläpp av växthusgaser till mitten av århundradet^b. USA:s nya administration förväntas göra detsamma under 2021.

1.3 Har krispolitiken under pandemin påverkat möjligheterna att nå klimatomställningen?

Den svenska regeringens ambition är att driva på för en snabbare internationell omställning till fossilfrihet genom att på nationell nivå visa att omställningen går hand i hand med ekonomisk utveckling och välfärd.⁵ Ett viktigt test för den ambitionen är hur krispolitiken under pandemin utformas, inklusive politiken för den långsiktiga återhämtningen från krisen. I vilken grad bidrar den till, eller försvårar, möjligheterna att uppnå de klimatpolitiska målen?

Mot denna bakgrund har Klimatpolitiska rådet i årets granskningsrapport valt ett fördjupningstema med den övergripande frågeställningen: *Hur har krispolitiken under pandemin påverkat möjligheterna att nå de klimatpolitiska målen?* Med krispolitik menas här all den politik över flera politikområden som vuxit fram som ett direkt svar på coronakrisen och dess verkningar eller motiverats med hänvisning till dessa. Denna krispolitik går förstås inte helt att skilja från den politik som redan sedan lång tid vuxit fram i relation till klimatomställningen och till andra utmaningar i samhället. Många nya förutsättningar har tillkommit bara under de senaste åren, däribland det klimatpolitiska ramverket och EU:s ”gröna giv”, som beslutades i december 2019, innan pandemin bröt ut och därför alls inte är ett resultat av den. EU:s återhämtningsprogram har emellertid därefter knutits starkt till den gröna giv.

Coronakrisen har drabbat samhället så djupt att många etablerade idéer, principer och beteenden rubbats och i vissa fall ändrats helt. Det har lett till att en föreställning har infunnit sig om att förändring i större skala på relativt kort tid är möjlig. De förändringar som skett och de stora resurser som satsas öppnar ett möjlighetsfönster. Det är också ett välkänt fenomen vid riktigt djupa kriser, att de placerar ting i ett nytt, obarmhärtigt sanningens ljus. I detta ljus ser vi tingen på nya sätt. Krisen måste inte bara mötas och avvärjas. Krisen gör att även förändringar som förut sett sig osannolika eller obekväma plötsligt framstår som inte bara möjliga utan också som det rätta, rentav det nödvändiga att göra. Framtiden efter en kris inte bara kan utan bör bli annorlunda än det

^b Målen om noll nettoutsläpp har olika definitioner i olika länder och därmed i praktiken olika innebörd, främst beroende på hur man räknar in effekter av kolinlagring i mark och växtlighet liksom andra växthusgaser än koldioxid. Men de är alla ett uttryck för ambitionen att vid mitten av århundradet inte längre bidra till ökade halter av växthusgaser i atmosfären. Se t.ex. Net Zero Tracker¹⁶¹

förflutna – det filosofen Immanuel Kant redan för mer än tvåhundra år sedan kallade ”ett moraliskt anspråk på en skillnad”.⁶

Denna rapport består av två delar:

Del I av rapporten innehåller Klimatpolitiska rådets sedvanliga genomgång av utsläppsutvecklingen och regeringens rapportering till riksdagen, liksom en uppföljning av den första klimatpolitiska handlingsplanen som presenterades i december 2019.

Del II innehåller granskningen av regeringens krispolitik under coronakrisen och hur den påverkat möjligheterna att uppnå klimatmålen, inklusive hur den svenska krispolitiken ser ut i ett europeiskt sammanhang. Ordet *coronakrisen* används som en samlande beteckning för pandemin, den ekonomiska kris som följde och alla dess sociala och övriga följd effekter.

Del I

Uppföljning av utsläpp av växthusgaser och bedömning av regeringens politik



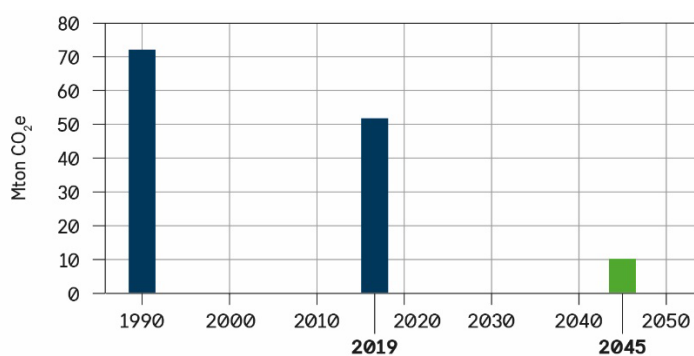
2. Klimatmålen och utsläppsutvecklingen

2. Klimatmålen och utsläppsutvecklingen

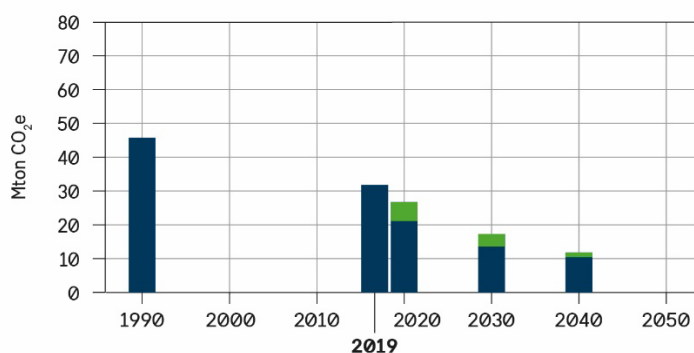
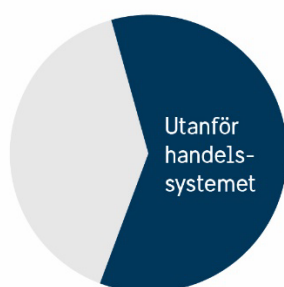
Det övergripande målet i det klimatpolitiska ramverket är att Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser ska vara noll senast år 2045, och därefter ska de vara negativa. Riksdagen har beslutat att målet kan åstadkommas genom att utsläppen inom Sveriges gränser år 2045 är minst 85 procent lägre än år 1990. Resterande utsläpp kan täckas av så kallade kompletterande åtgärder. Det kan gälla ett ökat nettoupptag av koldioxid i skog och mark, verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder eller avskiljning och lagring av koldioxid som kommer från förbränning av biomassa, s.k. bio-CCS (Carbon Capture and Storage). Att Sverige ska ha negativa nettoutsläpp efter 2045 innebär att de kompletterande åtgärderna måste vara större än Sveriges återstående utsläpp av växthusgaser.

I det klimatpolitiska ramverket finns förutom det övergripande målet till 2045 ett antal etappmål. Medan målet för 2045 gäller för Sveriges totala utsläpp, gäller etappmålen för en delmängd av utsläppen. Sveriges totala utsläpp av växthusgaser kan grovt delas in i två delar: **utsläpp som sker utanför EU:s system** för handel med utsläppsrätter (EU ETS) och **utsläpp från de verksamheter som ingår i handelssystemet**. För de utsläpp som inte ingår i handelssystemet finns tre etappmål; till 2020^c, 2030 och 2040. Dessutom finns ett etappmål för inrikes transporter till 2030. Utsläppen inom handelssystemet ingår i målet om noll nettoutsläpp till 2045 men har inget eget nationellt etappmål utan begränsas istället av ramarna i EU:s utsläppshandelssystem. Målen i det klimatpolitiska ramverket sammanfattas i Figur 1 nedan.

^c Den officiella utsläppsstatistiken för år 2020 publiceras först i december 2021 varför detta mål fortfarande är aktuellt.

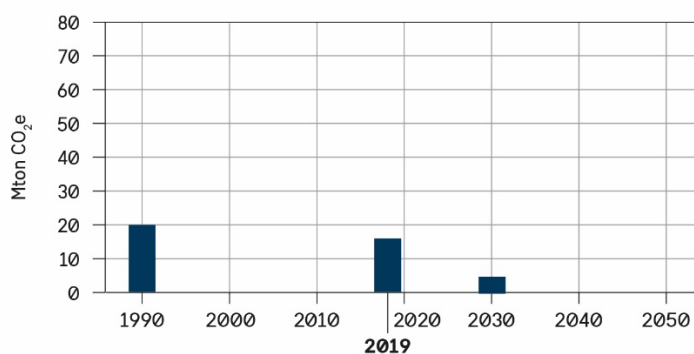
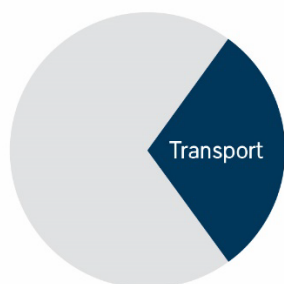


Noll nettoutsläpp senast 2045. Utsläppen ska vara minst 85 % lägre än 1990.
15 % får kompenseras med kompletterande åtgärder. Negativa utsläpp därefter.



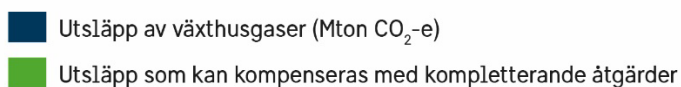
Etappmålen för utsläppen utanför handelssystemet är följande:

- 2020 ska utsläppen vara 40 % lägre än 1990. Högst 13 % får ske genom flexibla mekanismer.
- 2030 ska utsläppen vara minst 63 % lägre än 1990. Högst 8 % får ske genom kompletterande åtgärder.
- 2040 ska utsläppen vara minst 75 % lägre än 1990. Högst 2 % får ske genom kompletterande åtgärder.



Etappmål för transportsektorn

2030 ska utsläppen för inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) vara minst 70 % lägre än år 2010.

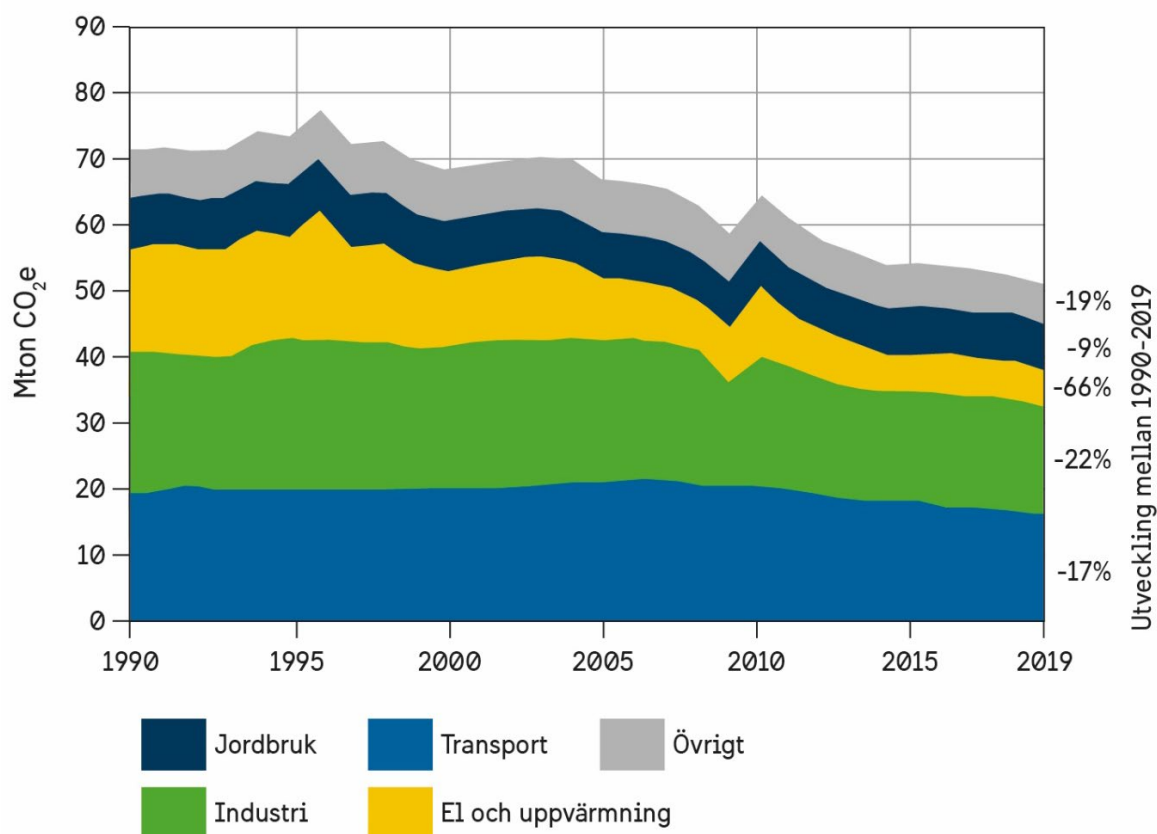


Figur 1. Målen i det svenska klimatpolitiska ramverket.

2.1 Utsläppsutvecklingen fram till och med 2019

Den senast tillgängliga offentliga statistiken för utsläpp av växthusgaser är från år 2019. De totala utsläppen av växthusgaser inom Sveriges gränser, de så kallade territoriella utsläppen, var då knappt 51 miljoner ton, vilket är nästan 30 procent lägre än 1990^d.

En stor del av minskningen beror på gradvis ökad användning av biobränslen samt ökad effektivisering i energisektorn. Här har utsläppen minskat med hela 66 procent sedan 1990. Även i transportsektorn har användningen av biodrivmedel och effektivare fordon bidragit till minskade utsläpp, men ökade trafikvolymerna har gjort att den totala minskningen stannar vid 17 procent. Industrin har minskat sina utsläpp med omkring 20 procent och jordbruket med 9 procent sedan 1990. I posten övrigt ingår bland annat avfallshantering och där förklaras minskningen av att deponering av avfall har begränsats sedan början av 1990-talet.



Figur 2. Inrikes växthusgasutsläpp per sektor, 1990–2019, miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Källa: Naturvårdsverket⁷

De årliga utsläppsvariationerna beror på flera olika faktorer, såsom väder, den ekonomiska konjunkturen och politiska beslut. Det syns till exempel i Figur 2 ovan att den ekonomiska

^d Den senaste utsläppsstatistiken omfattar åren 1990 till 2019. De totala utsläppen omfattar utsläpp som sker inom Sveriges gränser exklusive markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

återhämtningen efter finans- och fastighetskrisen i början av 90-talet medförde ökade utsläpp och under finanskrisen 2007–2008 föll först utsläppen, för att därefter öka igen när ekonomin tog fart under 2009 och 2010. Trendmässigt skedde de största utsläppsminskningarna under tioårsperioden 2005–2014 med en genomsnittlig årlig minskningstakt på över 2 procent. Därefter bromsade takten in och mellan 2015 och 2018 minskade växthusgasutsläppen i genomsnitt med mindre än 1 procent per år. Detta sammanföll med att utsläppen från uppvärmning, som bidragit till en stor del av minskningen, inte längre sjönk i samma takt samtidigt som industrins utsläpp ökade.

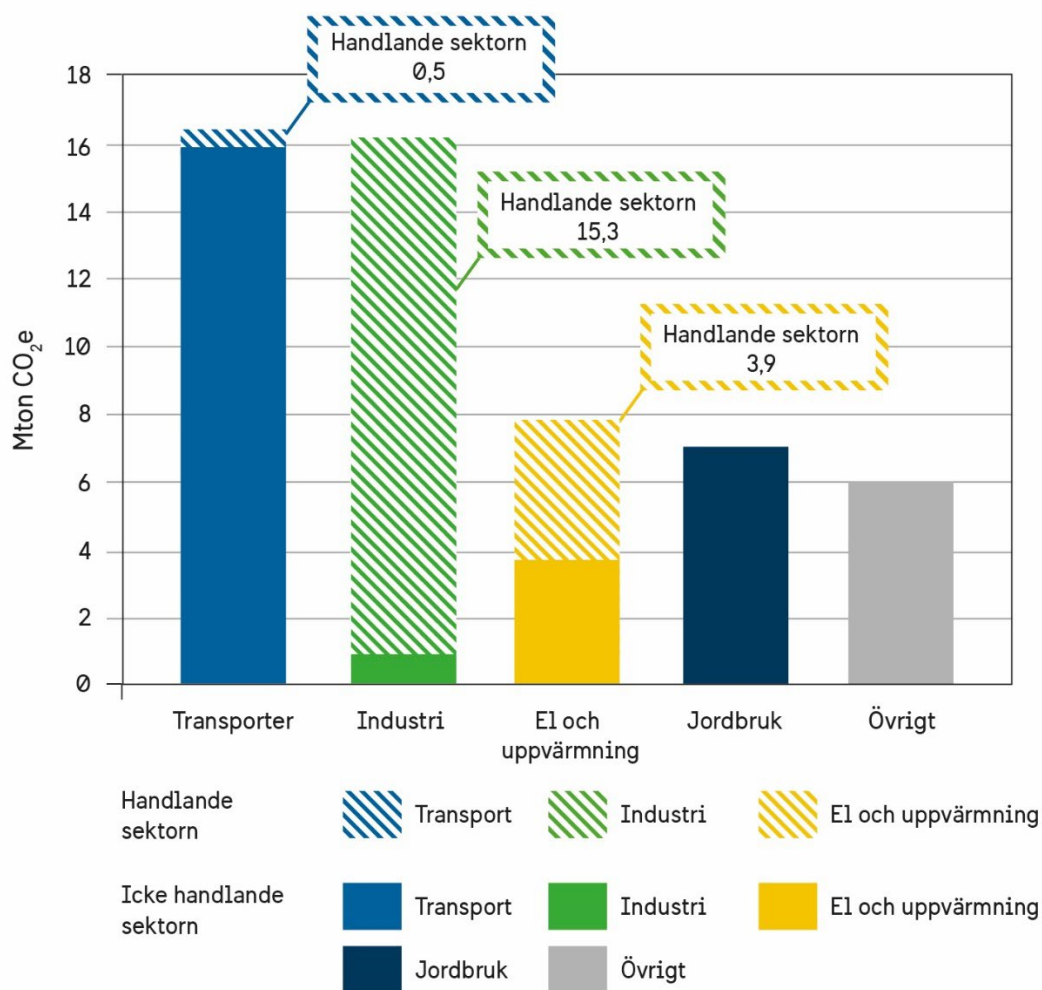
Mellan 2018 och 2019 minskade utsläppen något mer, 2,4 procent. Takten är dock fortfarande lägre än vad som krävs för att nå målet om noll nettoutsläpp 2045 genom en kontinuerlig procentuell utsläppsminskning. För det krävs en minskningstakt på 6 procent per år om kompletterande åtgärder kan användas fullt ut och 10 procent per år om utsläppen ska nå ända ner till noll. I verkligheten kommer minskningen av utsläpp inte att vara helt jämn. Stora tekniksiften och plötsliga omvärldsförändringar kan ge hack eller trappstegseffekter i minskningstakten. Den genomsnittliga minskningstakten på 6–10 procent per år fyller dock ett syfte som måttstock för att bedöma om utsläppen minskar snabbt nog och om inte, vilken tempoväxling som behöver ske. För varje år som minskningstakten är för långsam ökar kraven på skärpta utsläppsminskningar under kommande år.



BEDÖMNING

Utsläppen av växthusgaser minskade något mer 2019 än åren dessförinnan, men fortfarande långt ifrån i den takt som krävs för att nå noll nettoutsläpp 2045.

Avsnitt 2.1.1 och 2.1.2 beskriver mer ingående utsläppsutvecklingen mellan 2018 och 2019 utifrån den indelning som görs i det klimatpolitiska ramverket, det vill säga utsläpp från anläggningar som ingår i EU:s handel med utsläppsrätter (EU ETS) respektive utsläpp från anläggningar som ligger utanför den. Figur 3 nedan visar hur stor andel av utsläppen i olika sektorer som omfattas av handelssystemet. Något förenklat kan sägas att större anläggningar inom industri, el- och fjärrvärmeproduktion samt flyg inom EU omfattas av handelssystemet, medan transporter, jordbruk och övriga utsläpp (lösningsmedel, arbetsmaskiner och avfall) ligger utanför.



Figur 3. Sveriges territoriella växthusgasutsläpp 2019 fördelat på olika sektorer. Den streckade delen av staplarna utgör utsläpp som ingår i handelssystemet.

Källa: Naturvårdsverket.^{8,9}

2.1.1 Utsläppen inom handelssystemet var 5,5 procent lägre 2019 jämfört med 2018

Sveriges utsläpp av växthusgaser från de anläggningar som ingår i handeln med utsläppsrätter motsvarar ungefär en tredjedel av de totala territoriella utsläppen. Sedan systemet infördes år 2005 har utsläppen från dessa anläggningar minskat med totalt 17 procent, eller drygt 1 procent per år. Den största enskilda minskningen skedde 2019, då utsläppen var 5,5 procent lägre än 2018. Drivande i denna snabba utveckling var energisektorn, där utsläppen minskade med 11 procent, medan industrins utsläpp minskade med knappt 4 procent.

Energianläggningar inom handelssystemet minskade med 11 procent

De minskade utsläppen 2019 kan förklaras av att utsläppen under 2018 var ovanligt stora. Det berodde på en kall vinter och att tillgången till biobränslen var begränsad. År 2019 var vintern

mildare och tillgången till biobränslen bättre samtidigt som flera koleldade anläggningar fasades ut, något som kan ha påskyndats av den skattehöjning som infördes för fossila bränslen i augusti månad. År 2019 var utsläppen av växthusgaser från el- och fjärrvärmeproduktion i den handlande sektorn 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter och stod för 20 procent av växthusgasutsläppen i den handlande sektorn.

Utsläpp från industrianläggningar inom handelssystemet minskade med 4 procent

Industrin står för en ungefär en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp och 75 procent av utsläppen i den handlande sektorn. Utsläppsminskningen inom industrin berodde till stor del på minskade utsläpp från raffinaderier och mineralindustrin. De minskade utsläppen från raffinaderierna beror på att två anläggningar haft underhållsstopp och de minskade utsläppen från mineralindustrin beror på minskad produktion av klinker. Utsläppen från järn- och stålindustrin ökade under 2019, vilket förklaras av ökad produktion i Sverige.

2.1.2 Utsläppen utanför handelssystemet minskade med 0,4 procent mellan 2018 och 2019

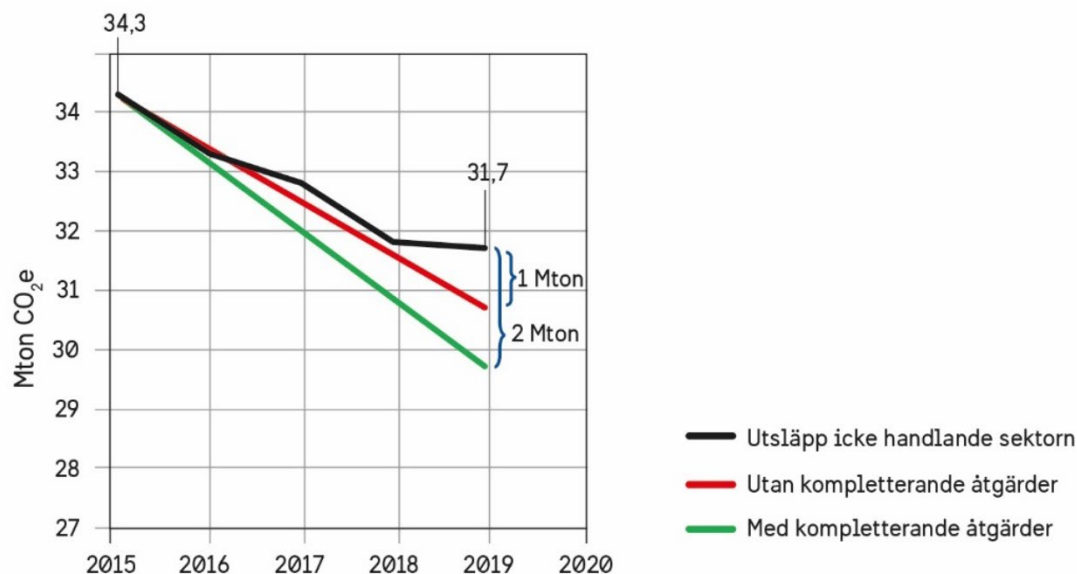
Utsläppen utanför handelssystemet uppgick under 2019 till 31,7 miljoner ton, varav ungefär hälften från transporter. Detta är 31 procent lägre än 1990 års nivå. Utsläppsminskningar har skett inom samtliga sektorer, men sett i antal ton är det inrikes transporter, uppvärmning av bostäder och lokaler, avfallsbehandling samt industri- och energianläggningar som har bidragit till större delen av utsläppsminskningen under hela perioden. Mellan 2018 och 2019 minskade utsläppen utanför handelssystemet endast med 0,4 procent.

För att följa upp utvecklingen av utsläppen utanför handelssystemet mot etappmålen till 2030 och 2040 finns enligt det klimatpolitiska ramverket så kallade indikativa utsläppsbanor. Dessa definieras som en linjär minskning från den faktiska utsläppsnivån 2015 till respektive etappmål, med en högre bana om kompletterande åtgärder används och en lägre bana utan användning av kompletterande åtgärder (se Figur 4 nedan). Att utsläppen ligger över de indikativa banorna ett enskilt år innebär inte att målen inte kommer att nås, men det gör att utsläppen måste minska snabbare under kommande år. Enligt propositionen för det klimatpolitiska ramverket ska regeringen presentera en analys samt vid behov skärpa politiken om utsläppen överskrider den indikativa målbanan.¹⁰

Figur 4 visar utsläppen utanför den handlande sektorn från basåret 2015 fram till 2019 (svart linje) samt de två indikativa utsläppsbanorna (röd respektive grön linje). Mellan 2015 och 2016 låg utsläppen under nivån som inkluderar kompletterande åtgärder, men över nivån utan kompletterande åtgärder. Därefter har utsläppen legat över även nivån som inkluderar kompletterande åtgärder. Under 2019 bromsade minskningen i utsläpp in, vilket resulterade i att utsläppen detta år låg 2 miljoner ton över den lägre indikativa banan respektive 1 miljon ton högre än den övre indikativa banan.

Eftersom utsläppen under flera år har legat högre än båda de indikativa banorna menar Klimatpolitiska rådet att detta bör aktualisera behovet av en sådan analys som angavs i propositionen. Koldioxiden ackumuleras i atmosfären och växer till en slags utsläppsskuld för varje

år som utsläppen ligger högre än den ambition som uttrycktes i de indikativa banorna. Med det synsättet kan utsläppsskulden för perioden 2015 till 2019 avläsas som ytan mellan den svarta linjen och den röda respektive den gröna linjen i Figur 4, beroende på vilken utsläppsbanan man utgår ifrån.



Figur 4. Utsläpp av växthusgaser från verksamheter utanför handelssystemet.

Transporternas utsläpp minskade med 2 procent

Utsläppen från inrikes transporter står för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp och ungefär hälften av utsläppen utanför handelssystemet. Jämfört med år 2018 var transportsektorns utsläpp 2 procent lägre år 2019. Utsläppen behöver minska med minst 8 procent per år för att målet för inrikes transporter till 2030 skall uppfyllas. År 2019 var utsläppen från inrikes transporter 17 procent lägre jämfört med 1990.

Jordbrukets utsläpp ökade med 1 procent

Växthusgasutsläppen från jordbrukssektorn motsvarar ungefär 14 procent av Sveriges totala utsläpp och ungefär 20 procent av utsläppen utanför handelssystemet. Mellan 2018 och 2019 ökade utsläppen med cirka 1 procent, vilket främst beror på ett ökat utsläpp från användning av skörderester från grödor som gödsel. Jämfört med 1990 har utsläppen minskat med 9 procent.

2.2 Utsläppsutvecklingen under 2020 – preliminära beräkningar

År 2020 blev ett mycket speciellt år med stora utsläppsminskningar både i Sverige och världen på grund av de restriktioner och rekommendationer som regering och myndigheter införde i syfte att dämpa spridningen av covid-19. Både arbets- och fritidsrelaterat resande minskade och även andra beteenden förändrades kraftigt (se faktaruta 1 nedan).

Det går ännu inte att utläsa ur den offentliga utsläppsstatistiken hur utsläppen av växthusgaser har påverkats av coronakrisen eftersom den senaste statistiken avser 2019. Klimatpolitiska rådet har tidigare pekat på värdet av att snabba på uppföljningen av växthusgasutsläppen, eftersom det skulle öka möjligheterna att följa upp och utveckla politiken för nå att klimatmålen. Den nuvarande situationen med snabba förändringar både i politik och i utsläpp understryker detta.

Faktaruta 1: Beteende- och konsumtionsförändringar under 2020 har påverkat utsläppen av växthusgaser

För att Sverige ska kunna nå klimatmålen krävs att utsläppen av växthusgaser från den produktion av varor och tjänster som sker inom landets gränser, det vill säga de territoriella utsläppen, gradvis reduceras till noll. Ett kompletterande mått till de territoriella utsläppen är de så kallade konsumtionsbaserade utsläppen, som inkluderar utsläpp som sker i Sverige och utomlands för att tillfredsställa efterfrågan i samhället i form av hushållens konsumtion, den offentliga sektorns konsumtion och samhällets investeringar (byggnader, infrastruktur). De konsumtionsbaserade utsläppen var 82 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2018¹¹, vilket kan jämföras med de territoriella utsläppen som var 52 miljoner ton samma år.

Under det senaste decenniet har växthusgasutsläppen från de svenska hushållens konsumtion minskat gradvis, trots en ökning i konsumtionsvolymen. Detta förklaras till två tredjedelar av lägre utsläpp i produktionsleden för både importerade och inhemskt producerade varor. Resterande del förklaras med en förändring i konsumtionssammansättningen, alltså vad man väljer att konsumera.¹²

Under pandemin har restriktioner för att stoppa smittspridningen lett till att konsumtionssammansättningen och konsumtionsvolymen förändrats snabbt. Så kallade kontaktnära branscher har sett en kraftig minskad efterfrågan. Minskat resande, främst internationellt men även nationellt, krympt besöksnäring, ökat distansarbete, färre restaurang- och teaterbesök är exempel på konsekvenser till följd av restriktioner.¹³ Detta syns också tydligt i antalet konkurser inom restauranger och hotell vilka var 27 procent högre under 2020 jämfört med genomsnittet för de senaste tre åren.¹⁴

Vissa konsumtionskategorier visar inte på någon betydande påverkan av pandemin. Behovet av uppvärmning, el, mat och dryck kvarstår. Inköpskanalen har dock delvis förändrats, vilket syns tydligast genom att e-handeln för livsmedel och apoteksvaror ökat kraftigt. Den största ökningen ses bland äldre.¹⁵

Preliminära beräkningar av hur pandemin påverkade de globala utsläppen under 2020 visar att de dagliga koldioxidutsläppen som mest låg omkring 17 procent under genomsnittet för de senaste åren.¹⁶ Detta är ett direkt resultat av de restriktioner och rekommendationer som regeringar och myndigheter införde i syfte att dämpa spridningen av covid-19, och i viss mån på grund av den efterföljande ekonomiska nedgången. I de länder som hade de hårdaste nedstängningarna föll de totala utsläppen enligt en studie med upp till 26 procent under perioden för nedstängningen, och utsläppen från vägtrafiken med omkring 50 procent.¹⁷

Sett över hela året uppskattas de globala koldioxidutsläppen 2020 ha varit ca 6–8 procent lägre jämfört med 2019.^{16,18} Det är i så fall den största observerade minskningen för ett enskilt år, och samtidigt ungefär den minskning som krävs varje år för att temperaturökningarna ska kunna hållas under 1,5 grader.

Dessa siffror baseras på bland annat bränsleförsäljning och studier av trafikvolym, inte på officiell utsläppsstatistik. Klimatpolitiska rådets egna uppskattningar utifrån liknande metoder indikerar en utsläppsminskning i samma storleksordning i Sverige som det globala genomsnittet under helåret 2020. Preliminära siffror från Trafikverket visar att utsläppen från vägtrafiken minskade med 9 procent under 2020, huvudsakligen beroende på att biltrafiken minskade under pandemin. Till minskningen bidrog även en minskning av koldioxidutsläppen från nya bilar genom elektrifiering och effektivisering.¹⁹



BEDÖMNING

De tillfälliga utsläppsminskningar som skett under den pågående pandemin har endast marginell effekt på den globala uppvärmningen, samt på Sveriges förutsättningar att nå klimatmålen.

Det finns inga entydiga forskningsresultat om hur en ekonomisk kris påverkar utsläppen på längre sikt, men generellt har tillfälliga utsläppsminskningar på grund av lågkonjunktur i ekonomin följts av en rekyleffekt med snabbt ökande utsläpp. Tidiga analyser visar att detta mönster verkar gälla även i denna kris. I länder som Kina och Brasilien har växthusgasutsläppen börjat stiga igen i takt med att den ekonomiska aktiviteten återgår till mer normala nivåer.¹⁸ Om de når samma nivå som före krisen kan bero på om och vilken ekonomisk strukturomvandling som skett eller påbörjats under krisen, mer bestående beteendeförändringar eller hur stark klimatpolitik som finns på plats.²⁰

Temporära utsläppsminskningar har i sig en obetydlig effekt på jordens temperaturförändring. Utsläppen var stora även 2020 och koldioxid som släpps ut i atmosfären stannar kvar där under lång tid. Även under 2020 ökade koncentrationen av växthusgaser i atmosfären.

Det som har betydelse är att utsläppsminskningar blir bestående över tid, vilket kräver strukturella förändringar mot nollutsläpp och hållbar resursanvändning. För att uppnå detta krävs fortsatta politiska reformer. Först när nettotillförseln av växthusgaser till atmosfären blir noll eller negativ finns förutsättningar för att uppvärmningen ska avstanna.

2.2.1 Sverige nådde etappmålet för 2020

Det första etappmålet i det klimatpolitiska ramverket, som beslutades redan 2009, var att minska utsläppen av växthusgaser utanför handelssystemet med 40 procent^c till år 2020 jämfört med 1990.

^c Högst 13 procent får ske genom så kallade flexibla mekanismer. Det innebär att Sverige kan tillgodoräkna sig utsläppsminskande åtgärder i andra länder.

Det går redan nu att fastslå att detta mål uppnåddes med bred marginal, även om det ännu inte finns någon officiell utsläppsstatistik för år 2020. Målet hade uppnåtts även utan de tillfälliga utsläppsminskningar som skedde under 2020. De tillfälliga utsläppsminskningarna kan ha medfört att målet nås utan att nyttja flexibla mekanismer. Utan de tillfälliga utsläppsminskningarna under 2020 skulle sannolikt 1,5–2,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter ha behövt uppfyllas med hjälp av flexibla mekanismer.



BEDÖMNING

Sverige uppnådde etappmålet för 2020, och detta hade skett även i frånvaro av coronapandemin.

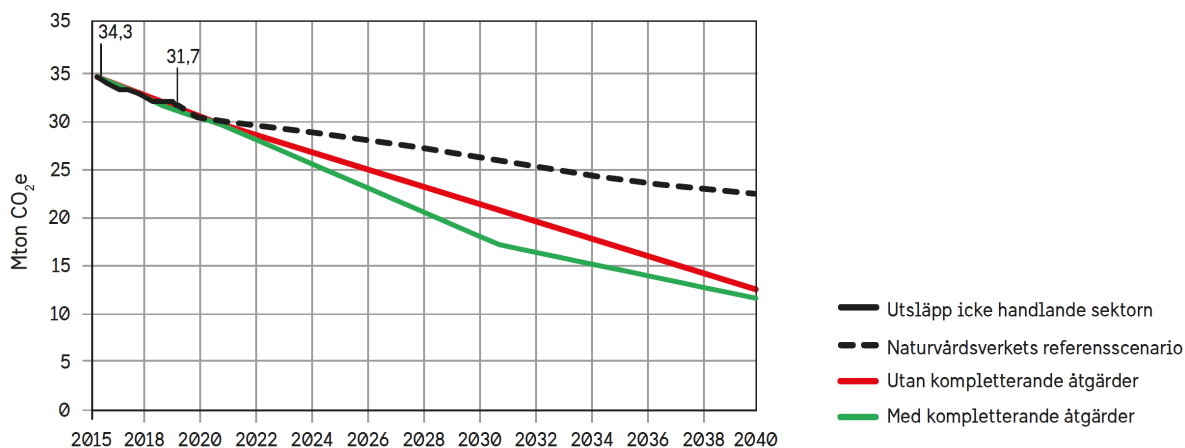
2.3 För att nå framtida klimatmål krävs skärpt politik

Naturvårdsverket presenterade den 15 mars 2021 uppdaterade scenarier för den fortsatta utsläppsutvecklingen utifrån redan beslutad politik. Det så kallade referensscenariot inkluderar alla styrmedel som regering och riksdag infört fram till och med juni 2020. I detta scenario kommer målen bortom 2020 inte att nås.

Utsläppen utanför handelssystemet minskar i beslutsscenariot med 44 procent till 2030 jämfört med 1990. Etappmålet är att utsläppen ska minska med 63 procent. Detta uppnås alltså inte heller med fullt nyttjande av flexibla mekanismer om 8 procentenheter.

Motsvarande etappmål till 2040 är en utsläppsminskning om 75 procent jämfört med 1990, varav flexibla mekanismer får utgöra högst 2 procent. Beslutsscenariot indikerar för 2040 en minskning om 51 procent.

Sektormålet för inrikes transporter är att minska utsläppen med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. I beslutsscenariot stannar utsläppsminskningen på 35 procent, alltså halvvägs till målet.



Figur 5. Naturvårdsverkets scenario för utsläpp av växthusgaser med beslutat politik till och med 30 juni 2020.²¹

Under andra halvåret 2020 förtydligade regeringen ambitionsnivå och regelverk i sina förslag till utveckling av den så kallade reduktionsplikten för drivmedel för vägtransporter och arbetsmaskiner.^{22,23} Regeringen bedömde i klimatredovisningen till riksdagen att dessa förslag, tillsammans med övrig gällande politik, har förutsättningar att sluta gapet vad gäller målen till 2030. De effektbedömningar som regeringen presenterat indikerar att enbart reduktionsplikten kan minska utsläppen år 2030 med 6–7 miljoner ton. Det är dock osäkert hur stor denna effekt faktiskt kan bli i praktiken och det är en riskfylld strategi att förlita sig på att detta styrmedel ensamt kan sluta hela utsläppsgapet. Så stora utsläppsminskningar förutsätter dessutom mycket stora volymer förnybara, flytande drivmedel, till största delen från bioråvara. Klimatpolitiska rådet har tidigare pekat på att det finns betydande risker vad gäller tillgänglighet och pris för hållbara biodrivmedel i så stora volymer. I naturvårdsverkets beslutscenario inkluderas inte den ökande reduktionsplikten under kommande år eftersom den ännu inte är beslutad utan endast aviserad.

Klimatpolitiska rådet ser mot denna bakgrund Naturvårdsverkets beslutscenario som en relevant utgångspunkt för att diskutera behoven av skärpt politik inom fler områden. Detta scenario leder alltså inte i dagsläget till måluppfyllelse varken för etappmålen till 2030 eller till 2040.

3. Uppföljning av regeringens klimathandlingsplan och klimatreDOvisning

3. Uppföljning av regeringens klimathandlingsplan och klimatredovisning

Detta kapitel innehåller en uppföljning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan samt den årliga klimatredovisningen till riksdagen.

Enligt klimatlagen ska regeringen vart fjärde år presentera en klimatpolitisk handlingsplan för mandatperioden. Handlingsplanen ska innehålla regeringens planerade klimatpolitiska insatser under mandatperioden och en beskrivning av hur regeringen bedömer att de påverkar möjligheterna att nå klimatomålen. Den första klimatpolitiska handlingsplanen presenterades som en proposition till riksdagen i december 2019.⁵

Den årliga klimatredovisningen ska främst beskriva utsläppsutvecklingen, de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen.

Det finns inte något formellt krav i klimatlagen om att den årliga klimatredovisningen till riksdagen ska innehålla någon uppföljning av handlingsplanen. Klimatpolitiska rådet anser dock att det vore naturligt och lämpligt att använda klimatredovisningen för att på ett transparent och systematiskt sätt följa upp genomförandet av handlingsplanen. I regeringens klimatredovisning 2020 omnämns handlingsplanen bara mycket kortfattat^f men ingen uppföljning görs av de över hundra insatser som ingår i planen. Regeringen refererar heller inte till handlingsplanen i pressmeddelanden om aktiviteter kopplade till handlingsplanen och det finns ingen sammanställning på regeringens webbplats eller någon annan information om statusen på handlingsplanens genomförande. Klimatredovisningen går med andra ord igenom ett stort antal fattade beslut, men saknar koppling till den plan som ska vägleda regeringens arbete.

Avsikten med det klimatpolitiska ramverket var att det klimatpolitiska arbetet ska präglas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens.²⁴ Regeringen skrev i sin proposition att ”En lag som beskriver regeringens klimatpolitiska arbete på ett konkret och tydligt sätt innebär också att formerna för arbetet blir kända och tillgängliga för alla. Möjligheten att ta del av regelverket samt förstå hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg ökar.”.

Mot den bakgrunden anser Klimatpolitiska rådet att det är problematiskt att regeringen inte på något sätt redovisar hur det går med genomförandet av det centrala styrdokumentet – den klimatpolitiska handlingsplanen. Den ansvarsfördelning för genomförandet som regeringen uppger att de har gjort mellan departement och statsråd är inte heller transparent för allmänheten eller för Klimatpolitiska rådet.

^f ”Regeringen har påbörjat ett omfattande arbete med att genomföra handlingsplanen. Ansvaret för genomförandet fördelas på ett flertal departement och statsråd och hela Regeringskansliet berörs i arbetet. Regeringens ambition är att samtliga åtgärder ska genomföras under mandatperioden så att utsläppsgapen sluts.” ⁸² (p156)

rek:

REKOMMENDATION

Redogör för genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen i den årliga klimatredovisningen till riksdagen.

Förutsättningarna för ett samordnat genomförande av det klimatpolitiska ramverket har stärkts genom att regeringen i juni 2020 inrättade ett klimatkollegium som leds av statsministern. Utöver statsministern består kollegiet av sju ministrars för områden som regeringen har bedömt vara avgörande för att nå klimatmålen. Regeringen har meddelat att syftet med kollegiet är att integrera klimatfrågan i alla relevanta politikområden så att det klimatpolitiska ramverket och den klimatpolitiska handlingsplanen får ett starkt och tydligt genomslag i regeringens arbete.²⁵ När kollegiet presenterades hette det också att det skulle få en central roll för att en grön återhämtning efter krisen.²⁶ Dock sammanträdde kollegiet för första gången den 9 november, det vill säga långt efter att de viktiga ekonomiska besluten kring regeringens återhämtningspaket redan hade fattats och presenterats i budgeten.^h

Klimatkollegiet ska enligt regeringen sammankallas regelbundet.²² Hur ofta är dock oklart. Klimatkollegiets andra sammanträde ägde rum den 9 mars och behandlade enligt pressmeddelandet hållbar stadsutveckling och elektrifiering.

Klimatpolitiska rådet ser positivt på att kollegiet har inrättats, vilket också var en av rekommendationerna i förra årets rapport²⁷. Aktörer utanför regeringen har emellertid ännu svårt att se och förstå om, och hur, klimatkollegiet gör skillnad för regeringens arbete. Kollegiet har en stor potential att skapa ett bredare ansvar och ägarskap för genomförandet av regeringens klimatpolitiska handlingsplan och den samlade politiken för att uppnå klimatmålen. Kollegiet kan samtidigt säkerställa att strategier och beslut som regeringen fattar blir sammanhängande.

Klimatpolitiska rådet noterar dock att de insatser som regeringen gjort under 2020, med relevans för klimatomställningen, inte har kopplats till klimathandlingsplanen, vilket tyder på att både samordning och kommunikation fortfarande brister.

rek:

REKOMMENDATION

Stärk klimatkollegiets roll i enlighet med dess mandat och nyttja det som en pådrivande kraft i regeringens arbete för att nå klimatmålen.

^g Klimatkollegiets ministrar utöver statsministern: näringsministern, finansministern, infrastrukturministern, energi- och digitaliseringsministern, landsbygdsministern och finansmarknads- och bostadsministern.

^h Vid detta möte diskuterades enligt regeringens hemsida bland annat hur den inhemska produktionen av biodrivmedel kan underlättas och bidra till att skapa nya gröna jobb och regional utveckling.

3.1 Uppföljning av den klimatpolitiska handlingsplanen

3.1.1 Handlingsplanens innehåll – från ambition till styrmedel

Eftersom regeringen inte har redovisar hur det går med genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen har Klimatpolitiska rådet gjort en egen uppföljning. Detta försvåras dock av att de planerade insatserna genomgående är diffust beskrivna och saknar en tidplan för genomförande, vilket vi kritiserade när planen presenterades.ⁱ Likaså är den ansvarsfördelning för genomförandet som regeringen har gjort mellan departement och statsråd inte transparent.

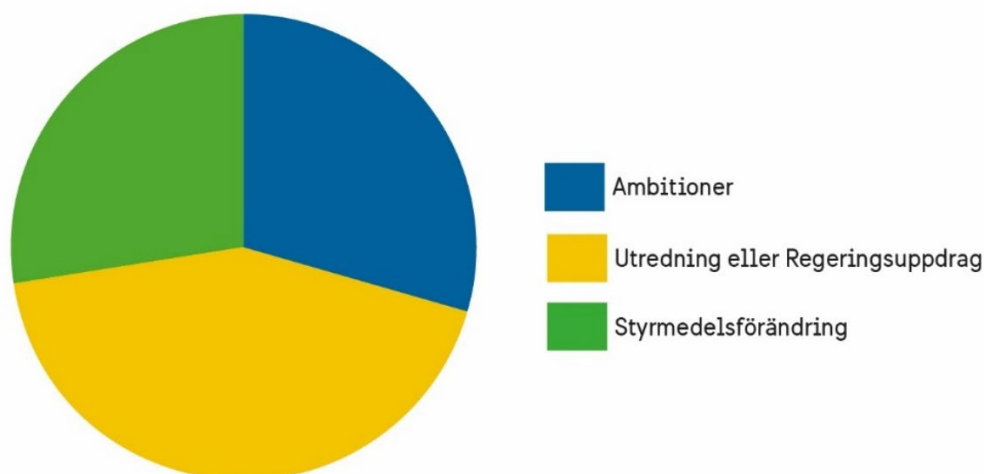
Handlingsplanen uttrycker en lång rad ambitioner, prioriteringar och planerade insatser inom många olika sektorer, från lokal till internationell nivå, vilket Klimatpolitiska rådet välkomnar. Det är emellertid inte helt lätt för läsaren att förstå vilka konkreta insatser och resultat som planen ska leda till. Regeringskansliet har sammanfattat handlingsplanen i en ”lista över åtgärder i den klimatpolitiska handlingsplanen”.²⁸ Den innehåller sammanlagt 132 punkter vilka Klimatpolitiska rådet tagit som utgångspunkt för sin uppföljning av handlingsplanens genomförande.

Punkterna i listan är av olika karaktär. Där finns en rad ambitioner och prioriteringar, exempelvis att Sverige ska driva på för att skärpa EU:s handel med utsläppsrätter. Det är svårt att bedöma i vilken grad dessa är uppnådda, hur aktiv regeringen har varit eller vilken roll de spelat för eventuella framgångar. Sådana ambitioner tjänar snarare syftet att tydliggöra kursen för regeringens politik. Andra insatser i handlingsplanen är av en mer uppföljningsbar karaktär, antingen i form av planerade utredningar eller regeringsuppdrag till statliga myndigheter eller i form av aviserade konkreta beslut om nya eller förändrade styrmedel.

Klimatpolitiska rådet har följt upp arbetet i handlingsplanen utifrån dessa tre kategorier av insatser: ambitioner, utredningar eller regeringsuppdrag samt styrmedel. Det är således endast den sista kategorin som direkt påverkar aktörerna i samhället och i förlängningen utsläppen av växthusgaser. Figur 6 illustrerar hur punkterna i handlingsplanen fördelas mellan de tre kategorierna.

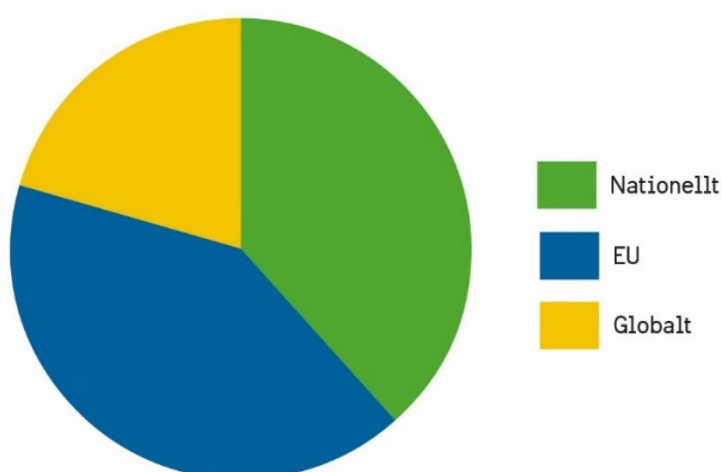
Av planens punkter är 30 procent uttryck för allmänna ambitioner och prioriteringar i regeringens arbete. Den största andelen, omkring 40 procent, av punkterna är planerade utredningar och uppdrag till myndigheter. Dessa uppdrag är ofta ett steg i processen för att senare kunna fatta beslut om ett nytt eller skärpt styrmedel, men handlingsplanen anger i dessa fall bara att en utredning ska tillsättas. Knappt 30 procent av punkterna är mera konkreta planer på nya styrmedel eller skärpningar av befintliga styrmedel. Här anger alltså planen att dessa ska tas ända fram till beslut och genomförande.

ⁱ Klimatpolitiska rådet ska inom tre månader lämna en bedömning av handlingsplanen till regeringen. En sådan bedömning ingick i rådets årliga rapport i mars 2020.²⁷



Figur 6. Antal aviserade insatser i den klimatpolitiska handlingsplanen fördelat på olika kategorier.

När regeringens handlingsplan presenterades fick regeringen viss kritik för att den inte i tillräcklig utsträckning skulle ha tagit med det internationella perspektivet. Vår genomgång visar dock att omkring 60 procent av de ambitioner och prioriteringar som beskrivs i handlingsplanen handlar om regeringens arbete i EU eller på global nivå. Det svarar också mot klimatlagens krav att handlingsplanen ska beskriva hur regeringens insatser bidrar till både nationella och globala klimatmål. De internationellt inriktade ambitionerna handlar främst om att arbeta för en ambitiösare politik på EU-nivå, som till exempel att harmonisera regelverken för den gröna taxonomin. En mindre andel, omkring 20 procent, handlar om påverkansarbete på global nivå, såsom att verka för integrering av klimataspekter i handelsavtal och, naturligtvis, Parisavtalets genomförande.



Figur 7. Antal aviserade ambitioner i den klimatpolitiska handlingsplanen fördelat på olika nivåer.

Vad gäller insatser i olika sektorer berör hela 40 procent av punkterna i handlingsplanen transportsektorn. Vilket är naturligt eftersom inrikes transporter står för en tredjedel av Sveriges territoriella utsläpp, har ett eget ambitiöst sektormål och dessutom inte inkluderas i EU:s handel med utsläppsrätter. Bara 3 av handlingsplanens 132 punkter berör dock jordbruket, trots att sektorn står för 14 procent av de samlade utsläppen av växthusgaser.

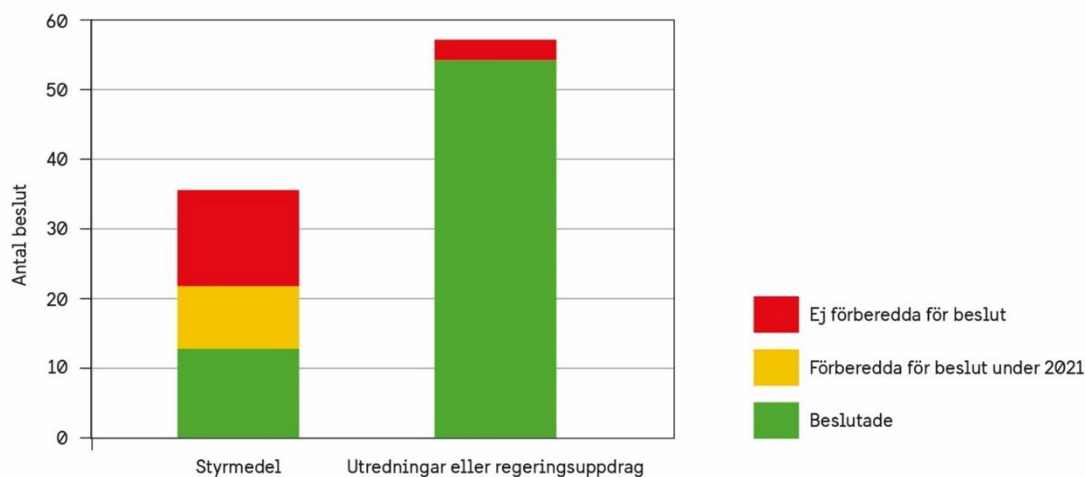
3.1.2 Regeringens genomförande av handlingsplanen

Baserat på kategoriseringen av handlingsplanens 132 punkter har Klimatpolitiska rådet undersökt hur långt genomförandet har kommit, ett år efter att planen presenterades.

Klimatpolitiska rådets bedömning är att regeringen arbetar aktivt inom de allra flesta av de ambitioner eller prioriteringar som vi har identifierat i planen, även om det inte går att avgöra i vilken grad ambitionerna är uppfyllda.

För de mer uppföljningsbara insatserna i form av antingen tillsatta utredningar eller regeringsuppdrag eller beslutade styrmedel illustrerar Figur 8 rådets bedömning av läget den 1 januari 2021. Över hälften av 36 planerade nya eller skärpta styrmedlen är antingen beslutade eller planerade för beslut i riksdagen under första halvåret 2021.

Exempel på beslut som väntas under våren 2021 är utvecklingen av reduktionsplikten för bensin och diesel, reduktionsplikten för flyget och klimatdeklarationer för byggnader. Frånvaron av tidplan i handlingsplanen gör att det inte går att bedöma om regeringen håller takten men givet att regeringen har innevarande mandatperiod på sig bedömer Klimatpolitiska rådet att de insatser i planen som går att följa upp genomförs i god takt. I bilaga 1 finns en lista på regeringens beslut under 2020 i syfte att bidra till de klimatpolitiska målen.



Figur 8. Resultat av regeringens arbete till och med 31 december 2020 med den klimatpolitiska handlingsplanen fördelat på olika kategorier.

De allra flesta av de aviserade utredningarna och regeringsuppdragen är igångsatta. Av de aviserade utredningarna har 18 tillsatts, och 36 uppdrag har givits till myndigheter till och med december 2020. Bland de tillsatta utredningarna finns bland annat Klimaträttsutredningen, som fått i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag.

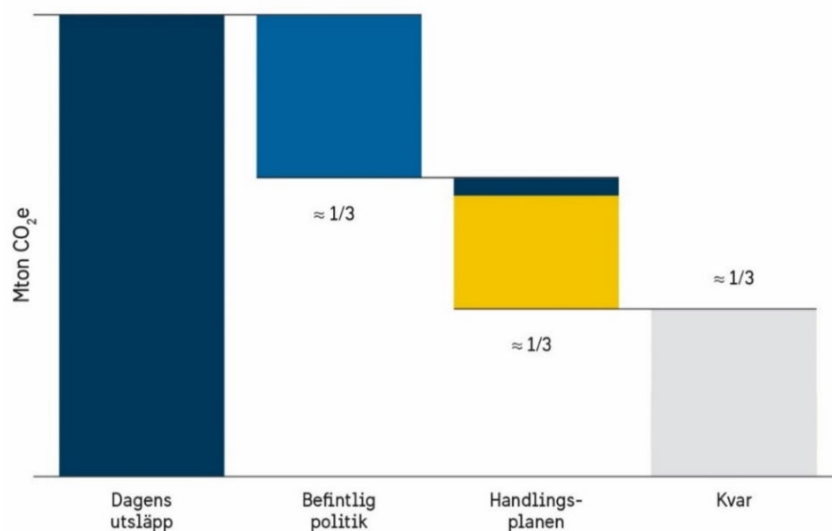
Bland uppdrag till myndigheter finns både uppdrag på strategisk samverkansnivå, så som en fortsättning av Fossilfritt Sverige, och uppdrag av mer specifik karaktär så som uppdrag till Energimyndigheten att undersöka behovet av ytterliga styrmedel för att främja svensk produktion av biodrivmedel med ny teknik.

Exempel på beslutade styrmedelsförändringar är skattereduktion för installation av grön teknik, en ny klimatpremie till ellastbilar och statligt stöd till laddinfrastruktur där den idag saknas. Regeringen arbetar också med tre strategier listade i handlingsplanen, varav strategin för cirkulär ekonomi är beslutad, medan en bioekonomistrategi och en nationell elektrifieringsstrategi är under framtagande.

3.1.3 Handlingsplanens effekter på utsläppsutvecklingen

Klimatpolitiska rådet riktade i sin tidigare bedömning av den klimatpolitiska handlingsplanen kritik mot att regeringens inte redovisade i vilken grad de planerade insatserna i sina delar eller som helhet bidrar till att klimatmålen kan nås. Klimatpolitiska rådet presenterade i 2020 års rapport en egen uppskattning av handlingsplanens kortsiktiga och långsiktiga potential för att minska utsläppen av växthusgaser. Nedan presenteras en uppdaterad bedömning av om planens potential fortfarande kan uppnås.

Eftersom handlingsplanen innehöll få konkreta planer på styrmedelsförändringar i närtid bedömde Klimatpolitiska rådet tidigare att potentialen för utsläppsminskningar i närtid var liten och nästan helt berodde på den planerade, stegvisa höjningen av reduktionsplikten för drivmedel. Planerna för reduktionsplikten utveckling har sedan dess konkretiserats liksom vissa andra intentioner i handlingsplanen. Vår bedömning är handlingsplanen kan leda till att utsläppen av växthusgaser minskar med omkring 2–2,5 miljoner ton till år 2023 jämfört med en utveckling som skulle ha skett utan handlingsplanen (illustreras i figuren nedan av den mörkblå ytan i den gula stapeln), vilket är något högre än vår bedömning i förra årets rapport. Handlingsplanens potential för minskade utsläpp av växthusgaser inom Sverige på kort och lång sikt illustreras i Figur 9 nedan.



Figur 9. Om klimathandlingsplanens samtliga förslag genomförs kan den långsiktiga effekten på växthusgasutsläppen bli betydande, men det är inte tillräckligt för att nå det långsiktiga målet.

I Klimatpolitiska rådets tidigare bedömning baserades handlingsplanens långsiktiga potential på antagandena att planens ambitioner skulle förverkligas fullt ut, inklusive optimal samverkan med övriga aktörer, och att samtliga insatser skulle genomföras snabbt och på ett verkningsfullt sätt. Det var alltså ingen prognos, utan en uppskattning av storleksordningen på handlingsplanens möjliga effekt på utsläppsutvecklingen om de insatser som planerats skulle genomföras fullt ut. Enligt denna uppskattning har handlingsplanen en långsiktig potential att minska dagens utsläpp av växthusgaser med ungefär en tredjedel utöver redan beslutad politik som också den uppskattades reducera utsläppen med ungefär en tredjedel fram till år 2045. Sammantaget skulle då den beslutade politiken i kombination med handlingsplanen ha en långsiktig potential att ta Sverige två tredjedelar av vägen till målet om noll nettoutsläpp av växthusgaser 2045.

Ett år efter att handlingsplanen presenterades bedömer Klimatpolitiska rådet att denna potential fortfarande är möjlig att uppnå. Regeringen har tagit viktiga steg mot långsiktiga resultat, till exempel genom att tillsätta Utfasningsutredningen som ska föreslå ett årtal för när fossila drivmedel i inrikes transporter och arbetsmaskiner ska vara utfasade, vilket Klimatpolitiska rådet rekommenderade i 2019 års rapport. Likaså har insatser gjorts för att stödja industrins övergång till fossilfria processer liksom för att uppnå negativa utsläpp genom bio-CCS, främst inom ramen för Industriklivet – ett statligt stöd till åtgärder för att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser och för negativa utsläpp. Det är dock viktigt att inse att detta bara är de första små stegen mot stora förändringar. Nästan alla de avgörande besluten och de stora investeringarna återstår.

3.2 Klimatredovisningens effektbedömning har förbättrats

Enligt klimatlagen ska regeringen årligen tillhandahålla en klimatredovisning till riksdagen. Denna redovisning ska innehålla

1. en beskrivning av utsläppsutvecklingen,
2. de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad dessa beslut kan betyda för utsläppsutveckling, samt
3. en bedömning av behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.²⁹

Liksom föregående år presenterades 2020 års klimatredovisning som en underbilaga till budgetpropositionens bilaga för Utgiftsområde 20, Allmän miljö och naturvård. Klimatpolitiska rådet har tidigare konstaterat att detta kan uppfattas som att arbetet med att nå klimatmålen fortfarande främst ses som ett ansvar för miljöpolitiken, och inte något som ska genomsyra hela den samlade politiken. Klimatpolitiska rådet upprepar därför tidigare rekommendation om att klimatredovisningen bör redovisas på en anslagsövergripande nivå, på samma sätt som finansplanen, eftersom klimatfrågan berör alla politikområden.

I avsnitt 5.2 finns en närmare beskrivning av regeringens olika insatser under 2020 i de tunga utsläppssektorerna. I bilaga 1 finns också en sammanställning över relevanta beslut fattade av regeringen under kalenderåret 2020, de flesta i samband med höstens budgetproposition. Merparten av besluten gäller transportsektorn.

Regeringen har i något fall även redovisat beslut som motverkar de klimatpolitiska målen.ⁱ Om dessa beslut redovisades konsekvent skulle det öka möjligheten att bedöma effekten av regeringens samlade politik.

Klimatpolitiska rådet har granskat hur klimatredovisningen 2020 motsvarar lagens krav, och konstaterar att den har förändrats till det bättre jämfört med föregående år. Den största bristen i tidigare klimatredovisningen har varit bedömningarna av vad de olika besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen. Den senaste redovisning uppvisar en förbättring i detta hänseende. Regeringen redovisar dels uppskattningar av effekten av enskilda styrmedel, dels scenarier med en uppskattning av den samlade effekten på utsläppsutvecklingen. Effektbedömningen av enskilda styrmedel presenteras enhetligt som påverkan på de årliga utsläppen år 2030. Det framgår dock inte hur beräkningarna är gjorda eller vilka antaganden som ligger bakom, vilket försvårar en utvärdering av regeringens bedömningar.

Sammantaget välkomnar Klimatpolitiska rådet att regeringen på flera sätt höjt ambitionen vad gäller att bedöma effekten av beslutad politik på utsläppen av växthusgaser. Regeringen bör dock öka transparensen i hur bedömningarna är gjorda, inklusive redogöra för bakomliggande antaganden. Tabell 1 nedan sammanfattar klimatlagens krav samt hur regeringen uppfyller dem i 2020 års klimatredovisning.

Tabell 1. Klimatlagens krav på klimatredovisningen och regeringens leverans gentemot kravställningen samt Klimatpolitiska rådets kommentar. Grönmarkering: regeringen uppfyller lagens krav. Gulmarkering: regeringens kravuppfyllelse bör förbättras.

Klimatlagens krav	Klimatpolitiska rådets kommentarer	
Redovisning av utsläppsutvecklingen.	Regeringen redovisar den historiska utsläppsutvecklingen fram till år 2018 för de olika klimatmålen och scenarier med beslut som fattats till och med 31 december 2019, samt ett scenario som inkluderar den planerade reduktionsplikten för drivmedel fram till år 2030.	
Redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen.	Regeringen redovisar retroaktivt effektbedömningar av beslut fattade från och med 1 juli 2018 till och med år 2019, samt uppskattade effekter av ett urval beslut i budgetpropositionen 2021. Det framgår inte hur beräkningarna har gjorts eller vilka antaganden som ligger bakom.	
Bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder samt när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.	Regeringen konstaterar att det behövs ytterligare åtgärder för att nå klimatmålen bortom 2020, utöver det som aviseras i budgetpropositionen. Regeringen anger ingen tidplan för detta eller för genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen.	

ⁱ Det handlar om lägre uppräknings av skattebeloppen för bensin och diesel (till och med 31 december 2019) och en sänkning av koldioxidskatten för bensin och diesel motsvarande den ökning som uppräknings med KPI- och BNP annars inneburit.

Effektbedömningen i klimatredivisningen gäller i huvudsak beslut som fattades till och med sista december 2019. Endast ett fåtal av de insatser som presenteras i budgetpropositionen, alltså samtidigt med klimatredivisningen, åtföljs av någon effektbedömning. Regeringen skriver att de avser att återkomma med mer utförliga effektberäkningar av de förslag som ingår i budgetpropositionen 2021. Det är inte uppenbart att lagen kräver att dessa insatser ska ingå i klimatredivisningen. Klimatpolitiska rådet anser dock att regeringen bör presentera effektbedömningarna i samband med att besluten fattas eller föreslås till riksdagen och inte först i efterhand.

En förutsättning för att regeringen i framtiden, när de fattar besluten, ska kunna bedöma vilken effekt besluten får för möjligheterna att uppnå de klimatpolitiska målen, är att sådana konsekvensbedömningar ingår i alla relevanta beslutsunderlag från statliga utredningar och myndigheter. Därför är det positivt att regeringen givit extra resurser och uppdrag till flera myndigheter för att utveckla bättre effektbedömningar.

Däremot är det anmärkningsvärt att regeringen ännu inte genomfört de förändringar som länge aviserats i de förordningar som innehåller regelverken för konsekvensutredningar, närmare bestämt kommittéförordningen³⁰ och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning³¹, något som Klimatpolitiska rådet rekommenderade i sin rapport 2019. Ett liknande förslag presenterades i bred enighet redan år 2016 av den parlamentariska Miljömålsberedningen.³² Regeringen har under snart tre års tid aviserat att en översyn pågår. Denna fördröjning framstår som svårbegriplig eftersom det är regeringen själv som beslutar om en förordning. Tre års fördröjning utgör ingen försumbar del av den tid som återstår innan klimatmålen ska vara uppnådda. Klimatpolitiska rådet uppmanar därför regeringen att snarast genomföra de aviserade förändringarna vad gäller konsekvensbedömningar i utredningar och beslutsunderlag.



REKOMMENDATIONER

Presentera klimatredivisningen på samma anslagsövergripande nivå som finansplanen.

Besluta att en bedömning av effekterna på möjligheterna att nå klimatmålen ska ingå i alla offentliga utredningar och underlag för regeringsbeslut.

Del II

Krispolitiken och klimatomställningen



4. Ett möjlighetsfönster för klimatomställningen

4. Ett möjlighetsfönster för klimatomställningen

Coronakrisen utgör en stor påfrestning för samhället; den kräver brydsamma prioriteringar och den har drabbat många enskilda och familjer hårt. Stora resurser har lagts på att bekämpa pandemin och dess följdverkningar, resurser som annars hade kunnat användas för andra satsningar.

Åtgärder och restriktioner från regeringar över hela världen för att förhindra smittspridning ledde under 2020 till den djupaste globala recessionen sedan andra världskriget, med långtgående ekonomiska, politiska och sociala konsekvenser som följd. Arbetslösheten har ökat markant i de flesta länder och nästan 100 miljoner³³ fler människor beräknas idag, efter ett års pandemi, leva i extrem fattigdom.^k

Men en kris kan också vara ett möjlighetsfönster för att tänka om, tänka nytt och uppnå större förändringar. Det finns ett sådant möjlighetsfönster för klimatomställningen efter coronakrisen. Förutsättningarna för att ställa om i riktning mot klimatmålen är på flera sätt bättre nu än de varit i anslutning till tidigare ekonomiska kriser.

Att möta krisen förutsätter väl avvägda åtgärder som vilar på en sakligt baserad analys. Men det krävs också en trovärdig berättelse om hur vägen ut ur krisen kan se ut, en väg som sammanfaller med det som måste till för att på samma gång, och genom åtgärder som stödjer varandra, nå klimatmålen. Här finns lärdomar att dra från tidigare kriser och vad forskningen har sagt om dessa. Att forma en sådan berättelse är också ett ansvar för politiken för att skapa trovärdighet för sina förslag och mobilisera till engagemang för att kunna nå sina mål. Därmed är det också en uppgift för regeringen och det ingår i Klimatpolitiska rådets utvärdering att se om, och i så fall hur, regeringen har arbetat med att forma en sådan trovärdig väg framåt.

4.1 Lärdomar av tidigare kriser

Ingen djup samhällskris är den andra lik. Coronakrisen är en hälsokris vars effekter i hög grad påverkar samhällsekonomin och politiken. De flesta stora ekonomiska kriser under 1900-talet och 2000-talet har berott på geopolitiska konflikter eller på instabilitet inom det ekonomiska systemet. Trots olikheterna finns det ändå viktiga erfarenheter från dessa tidigare kriser som är relevanta när det gäller politiken för att nå klimatmålen.

En gemensam erfarenhet från många kriser är att de fungerar som påskyndare av redan pågående, underliggande förändringar. Oljekriserna under 1970-talet och början av 1980-talet ledde till viktiga politiska vägval som påskyndade den svenska energiomställningen från fossil till förnybar energi. Men det berodde inte på oron för klimatförändringen utan på ekonomiska påfrestningar och ambitioner att öka försörjningstryggheten.

Den så kallade 90-talskrisen har hittills betecknats som Sveriges djupaste och mest långvariga ekonomiska kris sedan 1930-talet. Den påskyndade det redan pågående införandet av målstyrning och marknadslösningar, och ledde också till inrättandet av det finanspolitiska ramverket för att

^k Antalet extremt fattiga, som lever på mindre än 1,9 USD om dagen, minskade fram till 2020 med omkring en miljard i en obruten trend under två decennier. Antalet extremt fattiga i världen beräknas i början av 2021 vara omkring 700 miljoner.¹⁶²

bidra till långsiktighet och stabilitet i budgetpolitiken. Innan krisen slog till i början av 1990-talet låg miljöfrågan högt på den politiska dagordningen. 1991 införde Sverige en på sin tid ovanlig koldioxidskatt som sedan dess aldrig på allvar varit ifrågasatt utan tvärtom framstått som tidig och framsynt.³⁴ Under den akuta krisfasen sjönk miljöfrågorna i prioritet för väljarna men fanns kvar på den politiska agendan.³⁵ Ett underliggande arbete med att bygga institutioner och regelverk internationellt och i Sverige visade sig i ett längre historiskt perspektiv ge uthålliga resultat.

Finanskrisen 2008 var en global finansiell kris som startade med att bolånemarknaden i USA kollapsade. Följdeffekterna på det globala ekonomiska systemet blev omfattande. Stora stimulanspaket lanserades, vissa av dem kallades gröna och fokuserade på investeringar i förnybar energi och energieffektivitet, inte minst i EU. Trots detta möjlighetsfönster för klimatfrågan så mattades efter hand de klimatinriktade reformerna av samtidigt som skillnaderna mellan EU:s medlemsländer i synen på grön tillväxt vidgades under och efter finanskrisen.^{36–39} Forskning visar hur investerare blev mindre riskbenägna och mindre benägna att satsa på forskning och klimatinvesteringar.³⁹ Samtidigt skedde under dessa år en parallell utveckling som lade grunden till dagens institutionella klimatramverk. Redan 2007 lyckades EU komma överens om integrerade energi- och klimatmål, och i Storbritannien stiftades 2008 en klimatlag med en struktur för målsättningar och ansvarutkrävande. FN:s stora klimatkonferens i Köpenhamn hösten 2009 blev inte den framgång många hade hoppats på, men redan vid klimatkonferensen i Cancun året efter enades världen om det så kallade tvågradersmålet.

Från forskningen om tidigare samhällskriser framträder lärdomar för hur politiken nu kan hantera coronakrisen i relation till klimatomställningen:

- En kris kan medföra sociala och politiska spänningar, som under depressionen i Europa på 1930-talet, men också under de senaste årtiondena, exempelvis i spåren av finanskrisen 2008–2009. En kris kan emellertid också vara ett möjlighetsfönster för förändring och ett utrymme för nya sanningar att etableras samt kan leda till positiva förändringar och reformer, som i Sverige efter oljekrisen.^{39–41}
- En kris behöver tolkas och göras begriplig och där spelar politiken en viktig roll. Hur krisen beskrivs och förstås av medborgarna är i sin tur viktigt för politikens möjligheter att genomdriva nödvändiga förändringar.^{42–45}
- En lärdom från de gröna satsningar som gjordes efter finanskrisen 2008–2009 är att riktade insatser till exempelvis förnybar energi är viktiga men att det inte räcker. Rätt marknadsförutsättningar behöver vara på plats och subventioner till fossil energi bör inte ges samtidigt utan tvärtom avvecklas.⁴⁶
- En annan lärdom är att krishantering ställer stora krav på politisk långsiktighet. De omedelbara ekonomiska och sociala effekterna tar det mesta av uppmärksamheten under den första, akuta krisfasen. Det gör att mer långsiktiga samhällsmål lätt kan hamna i bakgrunden. Att uppmärksamma synergier mellan exempelvis sysselsättning, konkurrenskraft och folkhälsa är därför viktigt för att behålla stödet för klimatomställningen genom en kris.^{41,42,47–49}

4.2 Nya förutsättningar – mognad och momentum

Samhällskrisen som pandemin har utlöst påverkar förutsättningarna för klimatomställningen. Klimatomställningen har samtidigt sitt eget mer långsiktiga förlopp och det är väsentligt att ha detta klart för sig. Även i detta längre tidsperspektiv gör Klimatpolitiska rådet bedömningen att förutsättningarna för omställningen på flera punkter är betydligt bättre idag än de var under åren närmast efter finanskrisen 2008, den senaste globala ekonomiska krisen.

När vi talar om ett ”möjlighetsfönster” syftar vi alltså på en kombination av två saker som blivit synliga under det gångna året. Den ena är långsiktiga, underliggande förändringar inom politik, institutioner, folkliga opinioner och rörelser, ny kunskap, teknisk utveckling och en rad andra samhällsföreteelser. Man kan tala om detta som klimatomställningens etablering och *mognad*. Insikten om att detta problem både måste och kan lösas på en förhållandevis kort tidsskala har vuxit betydligt och påverkar nu på många sätt politik, näringsliv, medier och civilsamhälle dagligen och i grunden.

Den andra saken är en framflyttad insikt om att snabb förändring är möjlig, eftersom den utspelas i realtid just nu. Det är vad coronakrisen tillfört till klimatkrisen: den visar att åtgärder snabbt kan sättas in och att en snabb omställning är möjlig. Det utgör en insikt om *momentum*. Samhällen kan reagera snabbt och resolut under kris.

Ett möte mellan mognad och momentum ger stora möjligheter åt den samlade politiken. Nedan förs fram några av de förändrade förutsättningar som signalerar att klimatomställningen nått en sådan mognadsgrad att den för en växande majoritet framstår som relevant att prioritera mycket högt. Efter detta riktas diskussionen särskilt in på de nya finanspolitiska förutsättningarna som krisen också framkallat och som i vår bedömning ger möjlighet att från delvis nya utgångspunkter överväga de investeringar som klimatomställningen kommer att kräva.

4.2.1 Klimatomställningens nya förutsättningar

Det finns ett antal underliggande faktorer som sammantaget innebär att förutsättningarna för klimatomställningen är mer gynnsamma efter coronakrisen än vad de varit i samband med tidigare ekonomiska kriser:

- De fossila energisystemen utmanas på allvar av förnybara energisystem som nu framstår som de mest lönsamma att investera i.⁵⁰ Förnybara energikällor expanderar kraftigt i hela världen även utan ekonomiska subventioner. Nästan 90 procent av all nyinstallerad kapacitet för elproduktion i världen under 2020 kom från förnybara energikällor. IEA förutspår att den installerade effekten av all sol- och vindkraft år 2022 kommer att vara större än för alla naturgasdrivna kraftverk, och passera kolkraften 2024.⁵¹ Kostnaden för elektricitet från förnybar el har blivit lägre än för olja, per energienhet. Det öppnar för en helt ny era där förnybar el inte bara slår ut fossilbaserad el, utan även kan ersätta olja i transportsektorn och fossila råvaror i många industriprocesser.
- Det finns en betydligt starkare institutionell klimatarbete på plats vad gäller lagar, mål, överenskommelser och processer, såväl nationellt som på EU- och FN-nivå, inte minst genom Parisavtalet 2015 och EU:s gröna giv. Många länder har stiftat klimatlagar och inrättat varianter

av oberoende klimatpolitiska råd med uppdrag att granska respektive regerings politik. Allt fler klimatmål avgörs i domstolar som i flera fall dömt regeringar och företag till ansvar för att inte leva upp till konventioner och avtal om utsläppsbegränsningar, avtal som i sin tur inte existerade för bara något eller ett par årtionden sedan. (Om utvecklingen av klimatpolitiska ramverk och oberoende råd, se bilaga 4.)

- Näringslivet arbetar idag tydligt för att effektivisera och utveckla sina verksamheter för att bidra positivt till samhällets klimatmål, i linje med att företrädarna ser det som viktigt för att vara långsiktigt konkurrenskraftiga. Företag väljer att offensivt presentera sina förstärkta klimatåtaganden, sannolikt för att detta uppskattas av både konsumenter och investerare och även ger politisk goodwill. Uppmärksammade utspel har gjorts av företag som Microsoft som siktar på att vara ett klimatnegativt företag 2030, alltså binda mer koldioxid än de släpper ut. I Sverige har LKAB lanserat planer på fossilfri järnmalmsframställning som skulle innebära den största svenska industriinvesteringen någonsin med investeringar på upp till 20 miljarder kronor per år under 20 år. I Norrbotten har SSAB:s HYBRIT-projekt för fossilfritt stål fått sällskap av ännu ett svenskt bolag som satsar på vätgasbaserad stålproduktion för världsmarknaden, och som har dragit till sig välkända industriella och finansiella investerare.
- Allmänhetens stöd för klimatomställningen och för nödvändiga förändringar har vuxit de senaste tio åren. Trycket har inte bara ökat från aktiva och nya miljörörelser som till exempel Fridays for Future. Omfattande studier från World Values Survey och UNDP visar att stödet är starkare och bredare i alla åldersgrupper och i de allra flesta länder, även om den offentliga debatten i perioder ofta tycks lyfta fram ytterligheter och konflikter.^{52–54}
- Uppfattningen att klimatomställningen är akut och tvingande har etablerats allt mer. Till det bidrar det växande genomslaget för ett tidsbudgettänkande. Forskningen visar med stor tydlighet att de ambitiöst satta klimatmålen knappast kan nås om inte förändringstakten ökar mycket snart.⁵⁵
- Beteenden förändras snabbare än vi trodde var möjligt. Krisen har visat att det går att leva på mer än ett sätt. Socioekonomiska skillnader har visat sig på sätt som man inte förut reflekterat tillräckligt över. Det uppstår möjligheter att upptäcka och behålla mer klimatsmarta beteenden såsom digitala möten som ersätter fysiska transporter, lokaler som nyttjas effektivare och därmed minskar behovet av klimatbelastande ny infrastruktur och ökad lokal turism och friluftsliv som kan minska det långväga resandet.

Detta betyder inte att det svårtolkade världsläget är entydigt positivt ur klimatsynpunkt. Världspolitikern vid tiden före finanskrisen var inriktad på ökad integration, stärkt samarbete och öppnare gränser som på lång sikt skulle ha gagnat också klimatomställningen. Coronakrisen inträffar i stället under en pågående trend mot starkare prioritering av nationella intressen och ett höjt tonläge i debatten kring allt från politik till vetenskap och fakta samt mot försvagade internationella samarbeten och fler gränshinder av olika slag. ”Den samlade politiken” med betydelse för klimatmålen berör därmed på ett väsentligt sätt även frågor om kunskap, medier och det allmänna samhällsklimatet.

4.3 Möjlighetsfönstrets finansiering

Att ställa om världen till noll nettoutsläpp av växthusgaser till mitten av århundradet kommer att kräva omfattande investeringar, bland annat i fossilfria energisystem, transporter och industriproduktion, liksom hållbar markanvändning.^{55–58}

Både offentliga och privata investeringar behöver ske på ett hållbart sätt. Politikens huvuduppgift är att skapa goda och stabila förutsättningar för detta, bland annat genom att korrigera marknadsmisslyckanden. Ett exempel är att genom olika skatter och avgifter sätta ett pris på utsläpp och därigenom internalisera de negativa externa effekter som utsläppande aktiviteter orsakar. Det finns också skäl för staten att vara med och (del)finansiera vissa klimatinvesteringar. Det gäller uppenbart allmän infrastruktur, alltså kollektiva nyttigheter där privata företag inte kan förväntas investera i tillräcklig omfattning.

Därutöver innebär många klimatinvesteringar i industrin omfattande förändringar i produktionsprocesser samt i vissa fall nya värdekedjor, till exempel för batteridrivna fordon eller vätgas. Sådana investeringar är i regel förknippade med betydande ekonomiska risker som privata aktörer sällan är beredda att ta utan uppbackning från staten. Vidare kan teknikutveckling ofta leda till positiva spridningseffekter som bidrar till att stärka industrins långsiktiga konkurrenskraft men som ger otillräckliga incitament för en enskild investerare.⁵⁹ Under en period av strukturförändringar och stora investeringar krävs sannolikt också resursförstärkningar, inklusive ny kompetens, till den myndighetsutövning som är nödvändig, till exempel för samhällsplanering och tillståndsprövningar.

Världens regeringar beräknas under 2020 ha beslutat om ekonomiska stimulanser på sammanlagt 14 tusen miljarder dollar i syfte att möta coronakrisen.¹ Detta är ungefär dubbelt så mycket som summan av samtliga offentliga utgifter i EU:s alla medlemsländer tillsammans året innan pandemin utbröt. Stimulanserna överskrider tiofalt de årliga investeringar som bedöms krävas för att sänka världens utsläpp av växthusgaser till en nivå som kan hålla temperaturökningarna under 1,5 grader.⁶⁰

En global politisk och ekonomisk kraftsamling av detta slag påverkar förstås också möjligheterna att nå klimatmålen. Hur krispolitiken i allmänhet, och de ekonomiska stimulanserna i synnerhet, utformas kan både bidra till och motverka klimatmålen. Investeringar i fysisk infrastruktur som inte bidrar till klimatomställningen riskerar att både bidra till stora utsläpp under byggfasen och cementera etablerade koldioxidintensiva strukturer och beteenden för lång tid. Investeringar i fossilfria system däremot kan bidra till kraftigt minskade utsläpp över tid. Därför är investeringarna viktiga, både hur de inriktas och att kloka klimatinvesteringar inte dröjer. Ju längre omställningen dröjer desto mer koldioxid hinner de gamla anläggningarna släppa ut och desto mindre av koldioxidbudgeten finns kvar för att bygga de nödvändiga systemen för fossilfria och klimatneutrala samhällen.⁶¹ Det är även angeläget att minimera utsläppen av koldioxid under byggtiden, genom att minska förbrukningen av material, öka återvinning och återanvändning samt välja material med så låga utsläpp om möjligt.

¹ I detta belopp ingår 8 tusen miljarder dollar i direkta budgeteffekter och omkring 6 tusen miljarder dollar i lån, garantier eller aktiekapital.¹⁶³

4.3.1 Ett ökat internationellt fokus på finanspolitik för att möta krisen

När världens regeringar satsar på omfattande budgetstimulanser för att starta om ekonomin igen finns det en möjlighet att rikta investeringarna mot åtgärder som kraftigt minskar klimatpåverkan. Den möjligheten förstärks av att fossilfria lösningar är mycket mer konkurrenskraftiga idag jämfört med tidigare. Tillsammans skapar detta i sin tur större möjligheter för synergier mellan angelägna mål som folkhälsa, stärkt konkurrenskraft, ökad sysselsättning och minskad klimatpåverkan.

Pandemin har bidragit till en djupare förståelse för att konsekvenserna kan bli mycket stora och svårhanterliga om man inte rustar för långsiktiga utmaningar i tid. Att beredskapen för att möta pandemin var otillräcklig har kostat människoliv och ohälsa och åsamkat samhället omfattande kostnader. Att motverka effekterna av framtida pandemier kräver ökade satsningar och reformer på flera plan i samhället.

På liknande sätt krävs ökade satsningar för att nå de långsiktiga klimatmålen för att därigenom så långt det är möjligt undvika kostnaderna som följer på en förvärrad klimatkris. Internationella organisationer som EU-kommissionen, OECD och IMF har under krisen förespråkat att regeringar ska använda sig av finanspolitiken, det vill säga ökade statliga utgifter och transfereringar, för att dämpa de ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Sällan har de finanspolitiska slussarna varit så öppna som nu. Ränteläget är redan historiskt lågt, och förutses förbli lågt under en längre tid, vilket begränsar centralbankernas möjligheter att med ytterligare sänkta styrräntor stimulera ekonomin. Detta – samt att krisens olika restriktioner hindrar företag och hushåll från att producera och konsumera – gör att finanspolitiken till stora delar får ta över ansvaret från penningpolitiken.^m

Det kan särskilt noteras att klimatomställning och digitalisering genomgående lyfts fram som prioriterade områden för statliga investeringar och reformer. IMF, till exempel, förordar initialt stora, statligt stödda investeringar i kombination med gradvis stigande pris på koldioxid.⁶² Samtidigt sker redan allt större näringslivsinvesteringar för att ställa om industrin till fossilfri produktion. För näringslivet är dessa investeringar logiska eftersom de handlar om att stärka företagens lönsamhet och konkurrenskraft.ⁿ

Behovet av finanspolitisk stimulans för ekonomisk återhämtning tillsammans med en ökad öppenhet för offentligt stöd till näringslivet kan alltså starkt bidra till ett momentum för klimatomställningen på vägen ut ur coronakrisen. Tillsammans med klimatomställningens mognad – inte minst näringslivets egna offensiva strategier för klimatomställning – skapas sammantaget möjlighetsfönstret för en mer kraftfull politik för att nå klimatmålen.

4.3.2 Det svenska finanspolitiska ramverkets flexibilitet

Det finanspolitiska ramverket består av en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och ett antal budgetpolitiska mål, däribland ett skuldankare på 35 procent av BNP och ett överskottsmål som ska uppgå till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Ramverket skapades

^m Penningpolitiken är ett samlingsnamn för politik som sköts av Riksbanken och där målen är att nå prisstabilitet och finansiell stabilitet. En svagare konjunktur har traditionellt mötts av räntesänkningar, men vid nollränta är utrymmet för stimulans via penningpolitiken begränsat. I stället har finanspolitiken fått ökad betydelse för stabiliseringspolitiken.

ⁿ Se de färdplaner som presenterats av 22 näringslivsbranscher inom ramen för Fossilfritt Sverige.¹⁶⁴

efter 90-talskrisen och har bidragit till att stärka de svenska statsfinanserna, vilket varit gynnsamt inte minst i samband med coronakrisen.

Mekanismerna i det finanspolitiska ramverket kan tänkas skapa ett hinder för framåtsyftande reformer under många år framöver, eftersom de generellt sett styr mot ökat statsfinansiellt sparande efter en period av höga utgifter, så som nu under coronakrisen. Men precis som Finanspolitiska rådet skriver behöver inte de finanspolitiska krisinsatserna stå i konflikt med det finanspolitiska ramverket som i praktiken är mycket flexibelt.⁶³

Finanspolitiska rådet skriver bland annat följande:

... det finns inga regler för hur stort sparandet måste vara ett enskilt år. Däremot innehåller ramverksskrivelsen resonemang om hur avvikelser bör hanteras för att målet ska kunna nås över en normal konjunkturcykel. Om det finns en tydlig avvikelse är regeringen skyldig att redovisa en plan för hur sparandet ska återgå till målet och det finns riktlinjer i ramverksskrivelsen för hur en sådan plan bör utformas. Hastigheten för återgången innebär en avvägning mellan behovet av att återgå till målet och behovet av konjunkturmässiga hänsyn. Det finns inget i ramverket som hindrar regeringen från att i en djup och omfattande krissituation låta sparandet avvika kraftigt från målnivån, eller låta återgången blir mer utdragen än normalt.^{63 (p36)}

Den svenska finanspolitiken måste också förhålla sig till EU:s regelverk, men även inom dessa finns flexibilitet som har aktiverats i samband med den pågående krisen. IMF konstaterar i sin återkommande bedömning av den svenska ekonomin att ”Det finns utrymme att öka offentliga utgifter på medellång sikt för att stärka tillväxten och uppnå Sveriges ambitiösa gröna och sociala mål” och vidare att ”det är viktigt att inte alltför tidigt återgå till överskottsmålet”.⁶⁴

Sammantaget menar Klimatpolitiska rådet att det är både fullt möjligt och angeläget för regeringen att på samma gång värna det finanspolitiska ramverket och öka de offentliga investeringarna i syfte att uppnå klimatmålen och utnyttja det momentum som den rådande krisen skapat.

När finanspolitiken används på ett kraftfullt sätt under krisen är det viktigt att de offentliga medlen används på ett klokt sätt. Det är därför centralt att konsekvenserna av olika investeringar bedöms på ett systematiskt och transparent sätt, samt att bedömningarna tar uttrycklig hänsyn till de klimatpolitiska målen.

rek:

REKOMMENDATION

Utnyttja den flexibilitet som finns i det finanspolitiska ramverket och tillåt längre tid för att återföra sparandet till överskottsmålet, så att utrymme skapas för investeringar som bidrar till klimatomställningen.

4.3.3 Klimatförändringarna och den finanspolitiska hållbarheten

De pågående klimatförändringarna har allt mer kommit att betraktas som en fundamental risk för ekonomisk och finansiell stabilitet och hållbarhet. Detta har emellertid ännu inte beaktats vid

utformningen av det svenska finanspolitiska ramverket trots att det modifierades så sent som 2019. En ny översyn ska påbörjas 2025 och ett nytt ramverk kan träda i kraft 2027.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att den utredning som låg till grund för det uppdaterade ramverket endast analyserade finanspolitisk hållbarhet utifrån faktorer såsom demografi och arbetsmarknad.⁶⁵ Det fanns inte heller något klimatperspektiv i utredningens direktiv.⁶⁶ Sedan dess har flera internationella och nationella institutioner såsom Riksbanken, Bank of England, IMF och OECD satsat stort på att inkludera klimatomställningen i de egna finansiella och ekonomiska analyserna.

Klimatpolitiska rådet menar att det finanspolitiska ramverket behöver bygga på en riskanalys för hållbarhet i ett bredare och mer långsiktigt perspektiv än vad som är fallet idag. Skuldankaret på 35 procent av BNP har satts för att ge en betydande marginal till EU:s skuldgräns och till skuldnivåer som identifierats som problematiska. Ett alltför lågt skuldankare kan dock medföra att Sverige investerar otillräckligt för framtida generationer. En risk utifrån behovet av klimatomställning som kan visa sig vara minst lika stor eller större än risken för ett otillräckligt sparande.

En utvecklad riskanalys – där också klimatfrågan integreras – skulle således kunna utmyнна i slutsatsen att det är viktigare att dagens generation investerar i närtid för att därigenom gynna morgondagens generation. En sådan strategi skulle ligga i linje med senare tids rapporter från till exempel IMF.⁶² Det behövs en genomgång av om det svenska ramverket är ändamålsenligt för att möta klimatomställningen och samtidigt nå hållbarhet i de offentliga finanserna. En sådan genomgång skulle också ge regeringen ett bättre underlag för att leva upp till klimatlagens krav på att regeringens arbete ”ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra”.²⁹ Givet de begränsade tidsramar som finns innan Sverige ska ha uppnått noll nettoutsläpp av växthusgaser kan en sådan översyn inte vänta till 2025, utan bör inledas så snart som möjligt.

rek:

REKOMMENDATION

Tidigarelägg översynen av det finanspolitiska ramverket och inkludera klimatperspektivet i riskanalysen av de offentliga finansernas hållbarhet.

4.3.4 Penningpolitiken och klimatförändringarna

Inom den ekonomiska politiken är det inte bara regeringens finanspolitik som påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Även penningpolitiken^o, som Riksbanken ansvar för, behöver förhålla sig till klimatomställningens krav och möjligheter samt de risker som klimatförändringen medför.

^o Riksbanken skall enligt Riksbankslagen (1988:1385) upprätthålla ett fast penningvärde och samtidigt främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Klimatförändringen kan å ena sidan påverka Riksbankens möjligheter att nå sitt inflationsmål om exempelvis perioder av torka eller översvämningar i någon del av världen förstör skördar och livsmedelspriserna stiger. Dessutom kan klimatförändringen komma att i stor skala påverka värdet på tillgångar och hota den finansiella stabiliteten. Å andra sidan kan penningpolitiken försvåra möjligheterna att nå klimatmålen om exempelvis köp av företagsobligationer medverkar till ökade utsläpp av växthusgaser. Nödkrediter och likviditetsstöd är andra exempel på centralbankers åtgärder som kan påverka möjligheterna att nå klimatmålen.

En ny riksbankslag är under beredning. Det direktiv (2016: 114) som låg till grund för utredningen om en ny riksbankslag saknar helt hänvisning till behovet att inkludera klimatfrågan i analysen. Den utredning som presenterades i december 2019 (SOU 2019:46) och som ska ligga till grund för den nya lagen berör nästan inte alls Riksbankens verksamhet med anknytning till klimatet. Orden klimat eller klimatpåverkan nämns bara fyra gånger i den nära två tusen sidor långa utredningen. Hållbarhet, som inkluderar klimat och miljö, inkluderas i någon mån i förslag som rör tillgångsförvaltning, kontanthantering samt forskning och omvärldsanalys.

Den svenska utredningen föreslår att Riksbanken ges ett sekundärt mål om att bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning, dvs ta realekonomisk hänsyn, utan att det primära målet som är inflationsmålet åsidosätts. Detta kan jämföras med den nu pågående översynen av den europeiska centralbankens, ECB:s, strategi, i vilken miljömässig hållbarhet uttryckligen inkluderas i det sekundära målet.⁶⁷ Vissa länder har också lyft frågan och Storbritannien har redan arbetat in klimatfrågan i sin penningpolitik genom att nyligen uppdatera Bank of Englands mandat så att klimatmålet inkluderas^p.

Riksbanken har arbetat fram egna strategier.⁶⁸ Med hänsyn till obligationsköpen har Riksbanken beslutat att från och med januari 2021 tillämpa en normbaserad negativ screening vid köp av företagsobligationer. Det innebär att Riksbanken endast köper obligationer utgivna av företag som bedöms efterleva internationella standarder och normer för hållbarhet.⁶⁹

Klimatpolitiska rådet menar att den nya riksbankslagen bör tas fram med ett tydligt klimatperspektiv. Regeringen har i sin klimatpolitiska handlingsplan uttalat att i samband med översyn av olika samhällsmål ska de vid behov omformuleras så att de är förenliga med klimatmålen och att all relevant lagstiftning ska ses över så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Rådet rekommenderar att den nya riksbankslagen inkluderar att Riksbanken förhåller sig till klimatförändringens påverkan på penningpolitiken samt att Riksbanken bidrar till att klimatmålen nås.

rek:

REKOMMENDATION

Inkludera klimatperspektivet i den pågående omarbetningen av riksbankslagen.

^p "I am today updating the MPC's remit to reflect the government's economic strategy for achieving strong, sustainable and balanced growth that is also environmentally sustainable and consistent with the transition to a net zero economy." Remit for the Monetary Policy Committee (MPC), brev från Rishi Sunak, finansminister, till Andrew Bailey, chef för Bank of England, 3 mars, 2021.

5. Utvärdering av regeringens krispolitik

5. Utvärdering av regeringens krispolitik

Detta kapitel innehåller en analys av hur den svenska regeringens hantering av coronakrisen påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Avsnitt 5.1 belyser de budgetåtgärder som regeringen vidtagit som svar på coronakrisen. Avsnitten 5.2–5.3 beskriver hur den förda politiken påverkat förutsättningar för klimatomställningen inom viktiga områden och avsnitt 5.4 sätter in den svenska politiken i ett EU-perspektiv.

5.1 Krispolitikens innehåll och budgetprofil

5.1.1 Krispolitikens tre dimensioner

Regeringen har under det senaste året fattat hundratals beslut om politiska insatser i syfte att motverka pandemin och dess följd effekter, samt för att stimulera en återstart av samhället och ekonomin efter krisen. Dessa insatser kan delas in i olika kategorier. Den första handlar om kortsiktiga insatser för att motverka smittspridning samt för att rädda företag, jobb och offentlig verksamhet från krisens akuta effekter och undvika en våg av arbetslöshet och konkurser. Dessa benämns som *räddningsinsatser*. Den andra kategorin utgörs av insatser på medellång sikt för att återstarta och stimulera en återhämtning i ekonomin. Dessa betecknas *återhämtningsinsatser*. En tredje kategori handlar om *reformer* – långsiktiga insatser för att vara bättre rustad för att möta framtida pandemier och andra kriser eller övriga samhällsproblem som finns kvar även efter krisen. När det handlar om regeringens sammantagna insatser kopplade till coronakrisen, det vill säga de tre kategorierna tillsammans, används nedan begreppet *krispolitik* eller *krisinsatser*. Tabell 3 sammanfattar och ger exempel på de tre kategorierna av krispolitik.

I praktiken är gränserna mellan de tre olika kategorierna inte skarpa. De är ömsesidigt överlappande och en viss insats kan bidra i fler än en av dimensionerna. För att skapa en hanterbar struktur i analysen har regeringens alla insatser här ändå placerats i någon av dessa tre kategorier, baserat på bedömningen av den huvudsakliga effekten.

De olika åtgärderna följer inte nödvändigtvis i en sekvens efter varandra. Räddningsinsatser kan behövas under lång tid, även efter att återhämtningen inletts. Reformbeslut sker i sin tur normalt löpande under krisens olika faser. Dessa eller liknande begrepp används något olika i olika sammanhang. Exempelvis innehåller både EU:s och den svenska regeringens omfattande ”återhämtningsprogram” en stor andel långsiktiga reformer.

Tabell 2. Regeringens krispolitik kan delas in i tre olika kategorier av insatser.

REGERINGENS KRISINSATSER			
Kategori	Räddning	Återhämtning	Reformer
		Dessa båda är vad regeringen (och EU) i praktiken inkluderar i "återhämtningspolitiken".	
Tidsperspektiv	Omedelbar (Pandemin har kommit i flera vågor, räddningsinsatserna har därmed blivit relativt utdragna/ återkommande.)	Tillfällig/tidsbestämd (Från enstaka till flera år beroende på den ekonomiska krisens utveckling.)	Permanent (Eller i alla fall mycket långsiktig/ej tidsbestämd.)
Syfte	Minska smittspridning. Säkra kritiska samhällsfunktioner och försörjning. Skydda utsatta familjer, företag och verksamheter från våg av konkurser och arbetslöshet.	Stimulera ekonomisk aktivitet och sysselsättning generellt och/eller i vissa sektorer. Stärka finansiella institutioner. Hjälpa kommuner, regioner, företag att återställa ekonomisk balans.	Stärka samhällets förmåga att möta kommande kriser. Fortsätta att hantera samhällsproblem som inte beror på krisen.
Exempel	Reserestriktioner. Extra stöd till regionernas sjukvårdskostnader. Testning och vaccin. Omsättningsstöd till företag. Krisstöd till kollektivtrafiken.	Stöd till bostadsbyggande och renovering. Ökade generella statsbidrag till kommuner och regioner. Extra anslag till underhåll av vägar.	Förstärkt medicinsk kompetens i äldreården. Reduktionsplikt för drivmedel. Förstärkning av rättsväsendet. Ökade forskningsanslag.

Källa: Egen indelning baserad på bland annat 70–74

5.1.2 Avgränsningar

Coronakrisen satte sin prägel på all politik under 2020. Det är svårt att avgränsa vilka beslut som ändå hade fattats om pandemin inte inträffat, eller vilka beslut som uteblev på grund av den. Analysen i denna rapport omfattar därför i princip alla nya insatser med relevans för klimatmålen som regeringen beslutade om under krisåret 2020.⁹ Detta innefattar omkring fyrtio propositioner, drygt hälften så många förordningsändringar samt närmare ett hundra regeringsuppdrag till olika myndigheter.

En sammanställning av alla tillkommande budgetposter under 2020 ger en bild över statens utgifter för krispolitiken och hur dessa har fördelats. Sammanställningen innefattar vårändringspropositionen, höständringspropositionen och samtliga tolv extra ändringsbudgetar för budgetåret 2020. Utöver detta ingår i vår analys också alla tillkommande insatser i budgetpropositionen 2021 om totalt 105 miljarder kronor, som beslutades under 2020 men gäller för budgetåret 2021. Den absoluta merparten av dessa, närmare bestämt 97 miljarder kronor, har regeringen presenterat under rubriken *”En kraftfull grön ekonomisk återstart”*. Klimatpolitiska rådet har alltså valt att utgå från regeringens egen beskrivning och inkluderat alla dessa budgetinsatser i krispolitiken. Den avgränsningen tjänar bäst syftet att utvärdera hur den samlade politiska responsen på coronakrisen påverkat möjligheterna att nå klimatmålen.

Pandemin pågår fortfarande när denna rapport publiceras och regeringen har redan beslutat om extra ändringsbudgetar även för 2021. Fler beslut kommer säkert att följa, om ytterligare räddnings- och återhämtningsinsatser. Dessa ingår inte i analysen nedan vilken begränsats till beslut fattade under 2020.

5.1.3 Budgetutgifternas fördelning

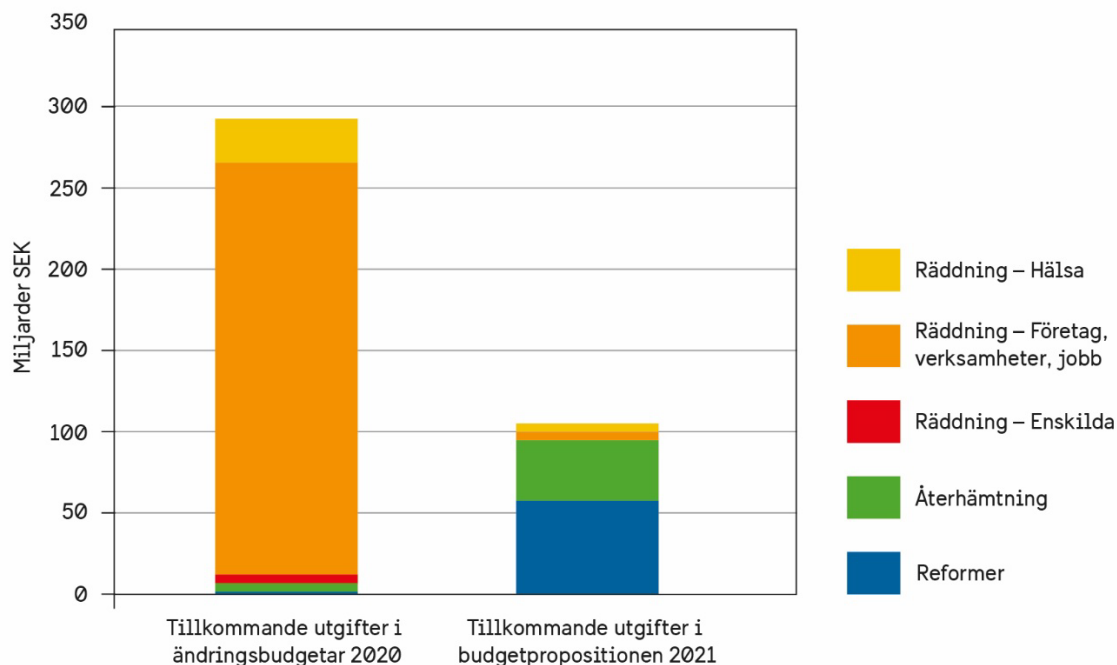
Detta avsnitt ger en översikt över regeringens budgetinsatser under krisen, beslutade till och med 31 december 2020. Sammanställningen illustrerar alltså hur statens *ekonomiska* krisinsatser har fördelats, men ger inte en fullständig bild av vare sig krispolitiken i stort eller påverkan på klimatmålen. Beslut som inte är förknippade med någon budgetpost, till exempel lagändringar, kan ha stor effekt. Beslut som inte påverkar budgeten inkluderas i den senare beskrivningen av regeringens styrning i avsnitt 5.2–5.3.

Regeringens budgetbeslut under pandemins utbrott under 2020 bestod nästan helt av akuta insatser för att rädda företag och jobb, minska smittspridning och förstärka hälso- och sjukvården, vilket framgår av Figur 10. Först i budgetpropositionen för 2021 fick återhämtning och långsiktiga reformer större utrymme.

Budgetpropositionen för 2021 innehöll ovanligt omfattande nysatser om drygt 100 miljarder kronor. Budgettillskottet var ungefär lika stort som de sammanlagda tillskotten i de fyra föregående statsbudgetarna tillsammans. De budgeterade extrautgifterna för akut krispolitik under 2020 var

⁹ Mer precist gäller det beslut fattade från och med den 1 februari 2020, den dag regeringen beslutade att klassa covid-19 som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom, till och med 31 december 2020.

dock betydligt större, närmare bestämt omkring 290 miljarder kronor.^r Sådana utgifter kommer att tillkomma även under 2021, utöver den ordinarie budgetpropositionen. Dessa tillkommande utgifter kan jämföras med den ursprungliga statsbudgeten för år 2020, vars samlade utgifter uppgick till 1 030 miljarder kronor.



Figur 10. Utgifter för krispolitiken i extra ändringsbudgetar under 2020 samt i budgetpropositionen för 2021.

De insatser för 2021 som regeringen kallade ”ett kraftfullt grönt återstartspaket” innehåller framför allt mer långsiktigt inriktade reformer vilka inte i huvudsak tycks ha prioriterats för att maximera den ekonomiska stimulans-effekten i närtid. I Klimatpolitiska rådets analys utgörs endast en dryg tredjedel av de tillkommande utgifterna i 2021 års budgetproposition av egentliga återhämtningsinsatser. Det är en logisk prioritering givet coronakrisens karaktär eftersom klassisk stimulanspolitik får begränsad effekt så länge efterfrågan i ekonomin samtidigt hålls tillbaka av smittskyddsrestriktioner och råd om social distansering.

5.1.4 Kortsiktiga räddningsinsatser kan minska risken för bakslag i klimatomställningen

Som framgår av avsnitt 5.1.3 har den absolut största delen av statens utgifter för krispolitiken hittills utgjorts av olika typer av räddningsinsatser i syfte att stödja företag och offentliga verksamheter. En central fråga som ofta rests i den svenska debatten är huruvida dessa stöd går till fossilintensiva verksamheter eller på annat sätt motverkar klimatomställningen.

Den svenska regeringens räddningsinsatser till näringslivet har till största delen utgjorts av generellt utformade stöd, främst permitteringsstöd och omsättningsstöd, vilka i princip kan gå till alla företag som drabbats av krisen. Dessa stöd kan likväl ha en indirekt påverkan på

^r De verkliga utgifterna blev dock väsentligt mindre än budgeterat för vissa insatser, framför allt det så kallade omställningsstödet till företag. SCB och Ekonomistyrningsverket beräknade statens utgifter för pandemirelaterade stöd till 117 miljarder kronor under de tre första kvartalen 2020.

växthusgasutsläppen och klimatomställningen. I princip innebär generella företagsstöd att staten bidrar till att upprätthålla den rådande näringslivsstrukturen, vilket kan motverka den strukturomvandling som annars kunde ha påskyndats av den ekonomiska krisen inklusive en utveckling mot mindre klimatpåverkan.⁷⁵ Risken för sådana konserverande effekter ökar ju längre stödperioden pågår. En annan risk som bör uppmärksammas är att nya innovationsföretag som ofta har en svag finansiell ställning, inte kan räkna på stöd som bygger på tidigare omsättning eller andra historiska förhållanden. Detta kan minska förnyelsetakten i näringslivet och dennas bidrag till klimatomställningen.

Klimatpolitiska rådet menar dock att stora, kortvariga räddningsinsatser kan försvaras även ur klimatsynpunkt. Omfattande konkurser, massarbetslöshet och utbredd ekonomisk utsatthet skulle få djupa och långsiktiga ekonomiska och sociala konsekvenser och därmed också minska handlingsutrymmet för politiska insatser i syfte att uppnå klimatmålen. Det skulle också kunna undergräva opinionsstödet för en ambitiös klimatpolitik.

I relation till omsättning och anställda har de generella näringslivsstöden i Sverige under coronakrisen i hög grad tillfallit drabbade tjänstesektorer som hotell- och restaurangföretag samt besöksnäring och turism, som har stor andel lönekostnader och jämförelsevis liten klimatpåverkan.^s

En mindre del av regeringens utgifter för att rädda företag och verksamheter har varit riktade till en viss bransch eller verksamhet. Sådana riktade räddningsinsatser kan mer direkt påverka möjligheterna att nå klimatmålen genom att antingen bevara en ineffektiv eller fossilberoende industri som annars kanske skulle ha krympt eller lagts ned, alternativt rädda verksamheter som är centrala för klimatomställningen. När sådana riktade insatser genomförs blir det särskilt viktigt att värdera huruvida stödet behöver förknippas med särskilda villkor för att främja, och inte motverka, klimatmålen.

Flera av de riktade räddningsinsatserna har gått till kultursektorn, idrotten och mediabranschen, vilka har liten direkt inverkan på Sveriges utsläpp av växthusgaser. Det är framför allt de insatser som riktats till transportområdet som är relevanta för klimatomställningen. Detta har å ena sidan gällt företag inom fossilintensiva flygtransporter och å andra sidan godstransporter på järnväg samt kollektivtrafiken som har låg klimatpåverkan. De totala utgifterna för räddningsinsatser till järnväg och kollektivtrafik uppgår till närmare 7 miljarder kronor medan de olika utgifterna till stöd för flygverksamhet uppgår till drygt 9 miljarder kronor plus ytterligare 5 miljarder kronor i kreditgarantier till flygföretag. Merparten av stöddinsatserna till flyget har inte varit förknippade med några särskilda klimatkrav utan det kom först i samband med ett kapitaltillskott till SAS om 5 miljarder kronor. (Se avsnitt 5.2.1.)

Sammanfattningsvis bedömer Klimatpolitiska rådet att den absoluta merparten av regeringens räddningsinsatser under coronakrisen har liten (positiv eller negativ) effekt på möjligheterna att uppnå klimatmålen. Om fler riktade räddningsinsatser kommer att ges till fossilintensiva branscher bör dessa förknippas med krav som bidrar till de klimatpolitiska målen, något som bland andra OECD har rekommenderat.^{76,77}

^s Baserat på Tillväxtverkets uppföljning, SCB:s statistik och egna beräkningar.

5.1.5 Återhämtningsinsatser och reformer kan driva på klimatomställningen

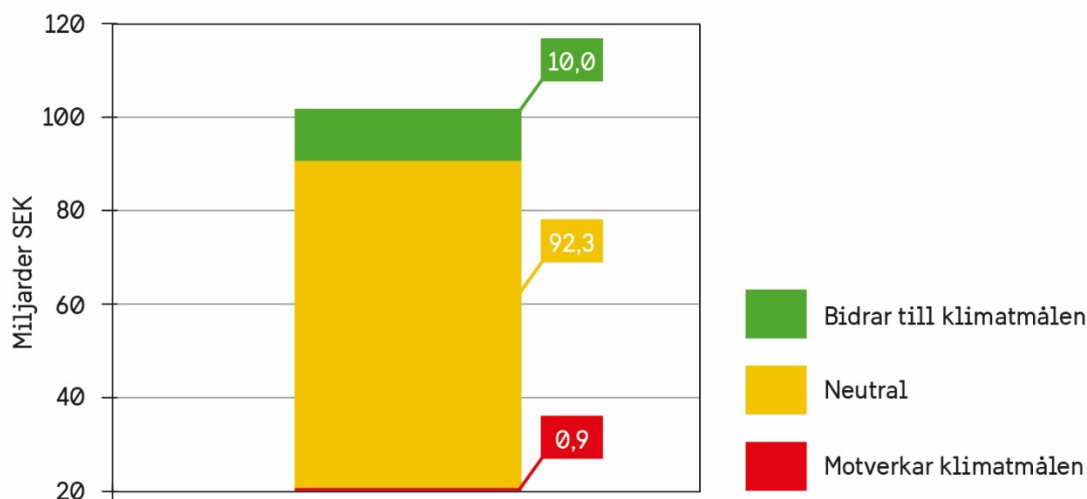
Det är framför allt återhämtningsinsatser och mer långsiktiga reformer som regeringen kan använda för att driva på klimatomställningen på vägen ut ur krisen. I diskussionen nedan ingår en bedömning av hur stor del av dessa utgifter som kan anses ha underlättat respektive motverkat möjligheterna att uppnå klimatmålen. De olika budgetinsatserna indelas här i tre kategorier:

- Insatser som bedöms bidra positivt till att klimatmålen kan uppnås.
- Insatser som bedöms motverka möjligheterna att uppnå klimatmålen.
- Insatser som inte bedöms påverka möjligheterna att uppnå klimatmålen.

Denna kategorisering innehåller inte någon uppskattning av hur viktiga olika insatser är eller hur starkt de påverkar klimatmålen. Värderingen är inte begränsad till direkta effekter på utsläppen av växthusgaser utan ser bredare på om en viss budgetpost kan bidra till att klimatmålen uppnås, exempelvis i form av innovationsstöd till grön teknik som kan ge framtida utsläppsminskningar.

Som framgår ovan innehöll de extra ändringsbudgetarna under 2020 framför allt räddningsinsatser och få insatser för återhämtning och reformer. I stort sett samtliga beslut av framtätsyftande karaktär bidrog positivt till möjligheterna att uppnå klimatmålen. Det gällde miljökompensation för godstransporter, förlängt biogasstöd, samt ökade utgifter för järnvägsunderhåll och bredband på landsbygden, sammanlagt drygt en miljard kronor.

Figur 11 nedan ger en översiktlig bild av klimatprofilen på de återhämtningsinsatser och reformer som ingick i regeringens budgetproposition 2021. Grön färg visar budgetinsatser som bidrar till klimatmålen medan röd färg visar åtgärder som motverkar klimatmålen. Den gula delen av stapeln visar insatser som inte bedöms påverka möjligheterna att nå klimatmålen.



Figur 11. Regeringens budgetinsatser för återhämtning och reformer i budgetpropositionen för 2021 och dess påverkan på möjligheterna att uppnå klimatmålen.

Det är positivt att regeringens återhämtningspolitik i stort sett saknar insatser som motverkar att de klimatpolitiska målen uppnås. Men eftersom det endast är omkring 10 miljarder, eller 10 procent av stimulanserna i budgetpropositionen för år 2021, som enligt regeringen bidrar positivt till att klimatmålen kan uppnås^t så bidrar 90 procent av det regeringen kallar ”ett kraftfullt grönt återstartspaket” inte till klimatomställningen. När det gäller akuta räddningsinsatser under en kris är det naturligt att de i mindre utsträckning kan utformas för att samtidigt bidra till långsiktiga samhällsmål. Men när det gäller återhämtningen ut ur krisen och de långsiktiga reformerna måste kraven ställas högre. Sverige står inför en omfattande omställning till fossilfrihet och noll nettoutsläpp av växthusgaser. Då räcker det inte att ”inte göra fel”. En extraordinär budgetsatsning bör också bidra kraftfullt till klimatomställningen.

Bland de cirka 90 miljarder av tillkommande budgetinsatser 2021 som inte anses påverka klimatmålen finns två typer av insatser. Dels sådana som inte bedömts relevanta ur klimatsynpunkt, som exempelvis förstärkning av rättsväsendet eller höjd A-kassa, dels sådana som kan påverka utsläppsutvecklingen men där nettoeffekten är svårbedömd. Bland de senare finns framför allt en generell skattereduktion för investeringar om cirka 5 miljarder kronor under 2021 samt ökade investeringsstöd till hyresrätter och studentbostäder (ökning med 3 miljarder under perioden 2021-2023). Hur dessa investeringar görs kan ha stor påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen. Regeringen gör dock ingen analys av insatsernas påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen och aviserar inga villkor kopplade till klimatomställningen för att få del av dessa subventioner.

Sett till volym framstår Sveriges återhämtningsprogram hittills som relativt måttligt^u. Det kan delvis förklaras av att den ekonomiska nedgången varit mindre än i flera andra länder men talar också för att det finns ett utrymme för att både prioritera klimatinvesteringar inom budgeten och att öka den totala volymen offentliga investeringar i syfte att uppnå klimatmålen. När de nuvarande smittskyddsrestriktionerna och rekommendationerna så småningom kan lättas och därmed de ekonomiska räddningspaketen skalas ned, blir det också mer meningsfullt för regeringen att utöka den mer långsiktiga återhämtningspolitiken.

Det är inte bara de beslut som syftar till att stimulera ekonomin eller som på annat sätt är förknippade med en budgetpost som påverkar krispolitikens samlade effekt på möjligheterna att nå klimatmålen. I den fortsatta diskussionen vidgas perspektivet från enbart budgetinsatser till att inkludera även andra regeringsbeslut som är relevanta för klimatomställningen. Avsnittet nedan utvärderar om och på vilket sätt de olika styrmedel som införts, eller förändrats, under 2020 bidrar till att påskynda omställningen till det fossilfria samhället samt vilken effekt de kan få på växthusgasutsläppen i utsläppssektorerna.^v Diskussionen berör också regeringens räddningsinsatser inom transportsektorn.

^t Detta ligger i linje med regeringens egen beskrivning av 9,7 miljarder i satsningar på ”grön återhämtning” i budgetpropositionen 2021. (Regeringens pressmeddelande 200914.) Dock skiljer sig innehållet något. Regeringen inkluderar satsningar på naturvård och biologisk mångfald, vilka inte ingår i denna klimatrelaterade avgränsning, som istället inkluderar vissa satsningar på laddinfrastruktur, klimatrelaterad forskning och bredbandsutbyggnad.

^u Återhämtningspaketet i budgetpropositionen 2021 cirka 2% av BNP. Totala budgetstimulanser inklusive räddningsinsatser per 31 december 2020 enligt IMF Fiscal Monitor Database cirka 4 procent av BNP.¹⁶⁵

^v För en närmare beskrivning av vilka utsläpp som ingår i de olika sektorerna, se ⁷.

5.2 Krispolitiken ur ett sektorsperspektiv

Tonvikten i detta avsnitt ligger på de fyra utsläppssektorerna inrikes transporter (inklusive arbetsmaskiner), industri, el och uppvärmning samt jordbruk, vilka tillsammans står för över 80 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. I flera av dessa sektorer syntes före coronakrisen en positiv trend, med snabb teknikutveckling och nya innovationer med stor potential att minska utsläppen på väg mot kommersialisering. När krisen slog till väcktes en farhåga att dessa processer skulle avstanna eller till och med ta flera steg bakåt. Klimatpolitiska rådets analys visar dock att trots ett turbulent år för samhället i stort tycks förutsättningarna för omställningen mot klimatmålen i de stora utsläppssektorerna ha påverkats förhållandevis lite, även om sektorerna skiljer sig åt.



BEDÖMNING

Coronakrisen har hittills inte försvårat klimatomställningen i de stora utsläppssektorerna men den långsiktiga effekten är ännu osäker.

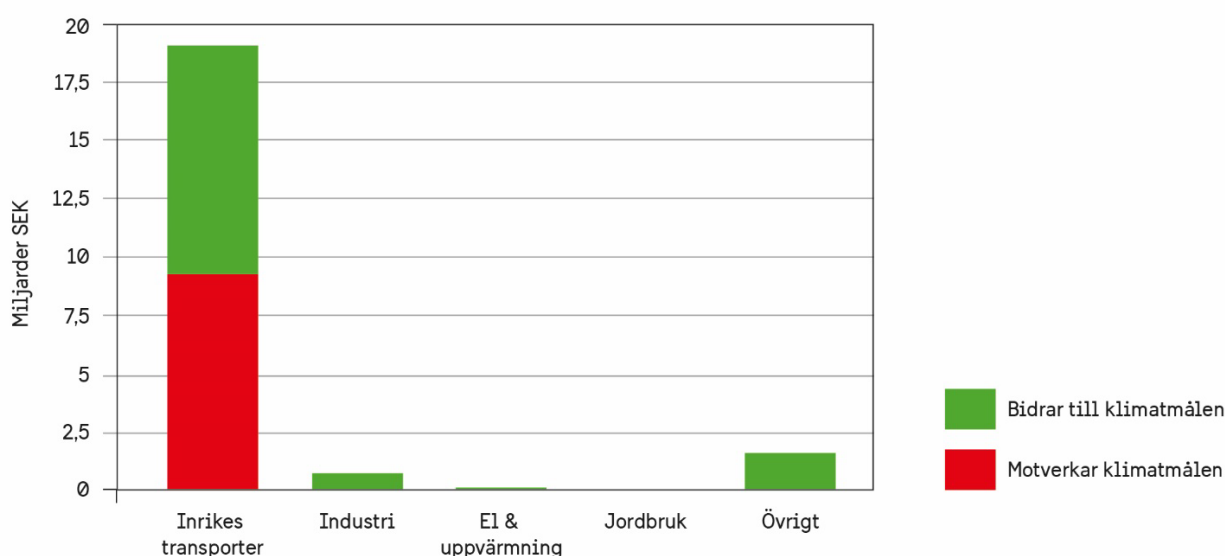
Den kortsiktiga ekonomiska nedgången och de utsläppsminskningar som skett under året har i sig liten påverkan på den långsiktiga utvecklingen. Klimatpolitiska rådet ser inte några tecken på att fokus skulle ha skiftat bort från klimatomställningen hos aktörerna i de stora utsläppssektorerna. Näringslivets investeringar föll med 9 procent under 2020 jämfört med 2019⁷⁸, vilket kan innebära att vissa klimatrelevanta projekt och investeringar senarelagts.⁷⁸, vilket kan innebära att vissa klimatrelevanta projekt och investeringar senarelagts. Mycket talar dock för att den kurs som gällde före krisen också kommer att gälla efter den – det vill säga en gradvis omställning mot minskade utsläpp i de flesta sektorer och långsiktigt fokus på investeringar i nyckelteknologier för fossilfri konkurrenskraft.

Transportsektorn är ett möjligt undantag från den generella bilden ovan, i synnerhet vad gäller kollektivtrafiken. Här har det minskade resandet på kort sikt inneburit stora inkomstbortfall för kollektivtrafikens operatörer. Det efterfrågebortfall som kollektivtrafiken drabbats av under krisen kan, om det blir långvarigt, leda både till högre priser, uteblivna investeringar och minskat resande med kollektiva färdmedel. Eftersom överflyttning från egen bil till kollektivtrafik är en viktig lösning för transportsektorns effektivitet och omställning mot nollutsläpp skulle detta riskera att minska chansen att nå både transportmålet till 2030 och det övergripande klimatmålet till 2045.

När det gäller de styrmedel som regeringen presenterat under 2020 visar analysen att merparten av dessa bidrar till att förbättra förutsättningarna att nå klimatmålen. Figur 12 nedan visar fördelningen av de budgetsatsningar som regeringen beslutat om under 2020 och som kan förväntas påverka utsläppen av växthusgaser i respektive sektor, positivt eller negativt. Som framgår har regeringen gjort störst insatser i transportsektorn, vilket både speglar det faktum att

transportsektorn är i behov av stöd under coronakrisen och att den är högt prioriterad i regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Här finns både styrmedel som förväntas ha positiv påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen och sådana som kan göra det svårare att nå dem. Satsningar kopplat till industrin och energisektorn är betydligt mindre men bidrar å andra sidan entydigt till att skapa förutsättningar för mindre klimatpåverkan.

Ingen av regeringens budgetinsatser bidrar direkt till minskad klimatpåverkan från jordbruket. Däremot har de gröna näringarna fått ekonomiskt stöd som bidrar till minskad klimatpåverkan i andra sektorer. Det gäller framför allt det förlängda stödet till biogasproduktion, som bidrar till minskningar inom transportsektorn, och ett nytt stöd för återvätning av dikade våtmarker. Den senare insatsen syftar till öka kolinlagringen i dessa marker och bidrar därmed till minskad klimatpåverkan.^w

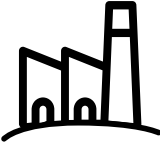
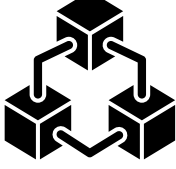


Figur 12. Utgifter beslutade under 2020 som påverkar utsläppen av växthusgaser i de fyra största utsläppssektorerna. Grönt bidrar till möjligheterna för att nå klimatmålen och rött motverkar.

För att exemplifiera vilken typ av styrmedel som regeringen beslutat om i de olika sektorerna presenteras i Tabell 3 nedan några av insatserna inom varje sektor, både sådana som bidrar till omställningen mot klimatmålen (grön) och sådana som bromsar den (röd). Där ingår även insatser som inte påverkar budgeten. Respektive sektor analyseras mer ingående i avsnitt 5.2.1-5.2.4.

^w Dikade våtmarker avger koldioxid och lustgas medan återvätning kan bidra till att marken blir en nettosänka av växthusgaser. Sådana förändringar ingår i klimatstatistiken som "markanvändning" och "förändrad markanvändning, LULUCF", men ingår i nuläget inte i nationella klimatmål i det klimatpolitiska ramverket

Tabell 3. Exempel på insatser i respektive sektor som Klimatpolitiska rådet bedömer har positiv (grön) eller negativ (röd) påverkan på förutsättningarna att nå klimatmålen

Sektor	Beslut under 2020	
 Industrin	• Ökat stöd till investerings-, pilot och demonstrationsprojekt genom Industriklivet. • Statliga kreditgarantier för gröna investeringar	
 Transporter	• Skärpt reduktionsplikt för bensin och diesel • Reduktionsplikt för flygfotogen • Minskad subvention av förmånsbil • Förstärkt miljöstyrning i bonus malus • Cykelinfrastruktur • Laddinfrastruktur för tunga fordon • Förlängt biogasskydd • Stöd till kollektivtrafiken	
	• Stöd till flygbranschen (delvis med klimatkrav) • Förmånsfri parkering vid arbetsplatser • Pausad indexering av drivmedelsbeskattning	
 Jordbruk	• Inga riktade styrmedel i återhämtningspolitiken	
 El och Uppvärmning	• Stöd till solceller och energilagring • Skatteavdrag för installation av grön teknik • Åtgärder för minskad plastanvändning	
	• Avskaffad skattebefrielse för vissa biobränslen för uppvärmning	
 Sektorövergripande	• Effektivare tillståndsprocesser för elnät • Klimatdeklaration av byggnader	

5.2.1 Klimatomställningen i transportsektorn – krispolitikens påverkan

Inrikes transporter står i dag för omkring en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser och är den enda sektorn med ett särskilt sektormål. Fram till år 2030 ska transporternas utsläpp av växthusgaser ha minskat med 70 procent jämfört med 2010.

Klimatpolitiska rådets rapport år 2019 framhöll tre områden som kan ge betydande utsläppsminskningar i transportsektorn under perioden fram till 2030:⁷⁹

1. Ett mer transporteffektivt samhälle som begränsar transportbehovet och använder mer effektiva transportmedel.
2. Elektrifiering genom eldrivna fordon och utbyggd laddinfrastruktur.
3. Utfasning av fossila drivmedel genom fossilfria drivmedel i effektivare fordon.

Transportsektorn är den utsläppssektor som tydligast påverkats av de smittskyddsrestriktioner som införts under pandemin. Resandet totalt sett har minskat och det har skett en omfördelning mellan olika trafikslag. Kollektivtrafiken har drabbats hårt medan individuella persontransporter som bil, cykel och gång har ökat som andel av de totala persontransporterna. Distansarbete och fler digitala möten har minskat det arbetsrelaterade resandet, vilket under vanliga förhållanden står för en knapp fjärdedel av utsläppen från inrikes transporter. Utsläppsminskningen från arbetsrelaterat resande under 2020 har uppskattats⁸⁰ till omkring 23 procent, vilket motsvarar knappa 1 miljon ton koldioxidekvivalenter. Denna minskning motverkas dock av en överflyttning från kollektiva färdmedel till bil för att ta sig till jobbet.⁸⁰ Preliminära siffror från Trafikverket visar att utsläppen från vägtrafiken minskade med 9 procent under 2020, huvudsakligen beroende på att biltrafiken minskade med 10 procent under pandemin. Till minskningen bidrog även en kraftig minskning av koldioxidutsläppen från nya bilar genom elektrifiering och energieffektivisering.¹⁹

Regeringens krispolitik innehåller många insatser som påverkar förutsättningarna att nå nollutsläpp i transportsektorn.

Flyg

I ekonomiska termer har flygbranschen fått störst andel av regeringens satsningar, i form av kreditgarantier om 5 miljarder kronor till flygföretag, ett kapitaltillskott till Swedavia om 3,1 miljarder kronor, 5 miljarder kronor för rekapitaliseringen av SAS samt upphandling av temporär allmän trafikplikt för ett utökat antal inrikeslinjer. Endast en av insatserna, rekapitaliseringen av SAS, har förenats med klimatkrav på SAS i form av tidigareläggning av utsläppsminskingsmål^x, vilket kan bidra till minskade utsläpp från flyget på sikt. Vissa, men inte alla, stödinsatser har riktats till geografiska områden där det är svårt att finna bra alternativ till flygtransport. De mer framåtsyftande satsningar som regeringen aviserar för flygbranschen (reduktionsplikt även för flygbränsle och forskningsmedel för fossilfritt flyg) ligger i linje med den klimatpolitiska handlingsplanen. De upprätthållande insatserna för det fossildrivna flyget är dock mångfalt större än de framåtsiktande insatserna mot fossilfritt flyg.

^x SAS ska nå sina klimatmål 2025 istället för som tidigare 2030.

Kollektivtrafik

Efter flygbranschen har kollektivtrafiken fått det största stödet från politiken under coronakrisen. Regeringen har beslutat om 5 miljarder kronor i stöd till kollektivtrafiken (3 miljarder 2020 och 2 miljarder 2021), i syfte att kompensera för kraftiga intäktsbortfall och bidra till att upprätthålla en fungerande kollektivtrafik. Regeringen har inte beslutat om några upprätthållande räddningsinsatser riktade till tågtrafiken, även om den liksom flygtrafiken har minskat kraftigt under pandemin. Den ekonomiska situationen för kollektivtrafiken är, trots krisstöden, allvarlig och kan resultera i indragna linjer och försämrad kvalitet vilket i sin tur skulle göra det svårare att få tillbaka resenärer efter pandemin.⁸¹ Det finns också en risk för att smittskyddsrestriktionerna får långsiktig inverkan på attityderna till kollektivtrafiken. Omfattande insatser från stat, kommuner och regioner för att säkra kollektivtrafiken efter pandemin kommer sannolikt att behövas.

Cykel och bil

Utöver krisstöden till kollektivtrafiken återfinns mindre insatser för att ställa om transportsektorn och främja ett transporteffektivt samhälle. Exempelvis har ökad cykelpendling till följd av smittskyddsrestriktionerna mötts av små insatser från regeringens håll, främst i form av 300 miljoner i tillskott till stadsmiljöavtalen, vissa andra satsningar för ökad och säker cykling samt förändrade regelverk för cykelbanor och cykelgator. Samtidigt har bilresande till arbetet premierats genom att parkering för anställda tillfälligt behandlats som skattefri förmån. Klimatpolitiska rådet ser att det kan vara motiverat under en begränsad tid, men beslutet ökar de facto samhällets subvention av bilägande och bilkörande. Undantaget bör avskaffas så snart det är möjligt ur smittskyddssynpunkt. Regeringen har presenterat förslag som gör det mindre fördelaktigt med tjänstebil, vilket ligger i linje med Klimatpolitiska rådets tidigare rekommendation om att ta bort alla subventioner till bilägande och bilkörande.

Godstrafik

Godstrafiken har påverkats mindre av krisen än persontrafiken. Regeringen har ändå gett ett kapitaltillskott till det statligt ägda Green Cargo (1,4 miljarder) som driver godstransporter på järnväg och som redan före pandemin uppvisade svag lönsamhet. Dessutom har miljökompensationen för att främja överflyttning av gods från väg till järnväg utökats (400 miljoner årligen från 2021). Ekobonus för att främja överflyttning till sjöfart har förlängts (100 miljoner). En utmaning som däremot inte adresseras i regeringens politik är hur e-handel med leverans till dörren, som vuxit starkt under coronakrisen och kan antas fortsätta att expandera, ska kunna göra det på ett klimatsmart sätt.

Reduktionsplikt för bensin och diesel

Sett ur ett utsläppsperspektiv är reduktionsplikten för bensin och diesel det starkaste styrmedlet riktat mot transportsektorn. Regeringen har bedömt att denna satsning fram till 2030 ger en utsläppsminskning på 6–7 miljoner ton koldioxidekvivalenter.⁸² Reduktionsplikten är inte ett nytt styrmedel. Det som skett under 2020 är att regeringen förtydligat sitt förslag om vilken reduktionsplikt som ska gälla för åren fram till 2030. För att dämpa den prisökning som

reduktionsplikten kan förväntas leda till pausas BNP-indexeringen av drivmedelsbeskattningen, vilket för år 2021 beräknas leda till en minskad skatteintäkt om 940 miljoner kronor. Denna åtgärd motverkar klimatomställningen eftersom den kan leda till ökad efterfrågan på drivmedel och högre utsläpp än vad som annars varit fallet.

Klimatpolitiska rådet har tidigare varnat för en strategi som bygger på att reduktionsplikten ensam ska klara så stor del av transportsektorns klimatmål till 2030, beroende på risker för hållbarhet och ekonomi. Till detta kommer att Sverige har förbundit sig att uppnå miljömål⁸³ vad gäller utsläpp av kväveoxider (NO_x) från vägtrafiken^y, vilket inte nås om drivmedelsvolymerna blir så stora som regeringen räknar med i klimatrekvisningen 2020. Biodrivmedel ger i praktiken samma mängd NO_x-utsläpp som fossilt drivmedel, medan elektrifiering och minskad trafikvolym sänker NO_x-utsläppen.⁸⁴ Naturvårdsverkets har framhållit att reduktionsplikten inte får ersätta en nödvändig satsning på elektrifiering och ökad transporteffektivitet för att både luft- och klimatmål ska kunna nås.⁸⁵

Regeringen hoppas att reduktionsplikten ska främja svensk biodrivmedelsproduktion. Drivmedelsmarknaden, både för fossila och biologiska drivmedel, är dock global. I takt med att efterfrågan sannolikt ökar även i andra länder riskerar tillgången på hållbart producerade biodrivmedel att bli en utmaning. Klimatpolitiska rådet välkomnar därför att regeringen nu öppnar för att elektrobränslen ska kunna vara en del av reduktionspliktens genomförande. Därmed vidgas råvarubasen från biomassa till att också innefatta fossilfri el.^z För att detta ska kunna ge ett reellt bidrag krävs produktionskapacitet och infrastruktur för vätgas. Rådet välkomnar att regeringen uppdragit åt Energimyndigheten att ta fram förslag till en övergripande strategi för vätgas och elektrobränslets roll i det svenska energisystemet.^a Här pågår också stora satsningar i andra EU-länder som Sverige bör förhålla sig till och aktivt delta i.

Liksom tidigare kvarstår utmaningen vad gäller långsiktiga styrmedel för flytande höginblandade biodrivmedel. Nuvarande lösning med tillfälliga skatteundantag är beroende av kortsiktiga statsstöds godkännanden från EU-kommissionen, förutom biogas som har fått godkännande för skattebefrielse till och med år 2030 under förutsättning att den inte producerats från livsmedelsråvaror. Regeringen har även förlängt produktionsstödet för biogas från jordbruket (200 miljoner).

Elektrifiering

En ytterligare styrmedelsförändring är att regeringen aviserat skärpta utsläppskrav i bonus-malus-systemet för att påskynda fordonsflottans omställning mot fler elbilar och färre bilar med hög fossil förbrukning. Enligt regeringens egen uppskattning kan detta reducera utsläppen med 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2030. Den sedan länge aviserade Elektrifieringskommissionen har tillsatts under året, med fokus på tunga transporter. Regeringen har också avsatt 500 miljoner kronor vardera under 2021 och 2022 för att stödja laddinfrastruktur

^y Trafikens luftföroreningar uppskattas på ett år totalt orsaka omkring 3 000 förtida dödsfall, varav cirka 2 800 dödsfall beräknas bero på avgaser (partiklar, kvävedioxid med mera) och cirka 200 på slitagepartiklar.¹⁶⁷

^z Elektrobränslen är kolhaltiga drivmedel - flytande eller gasformiga kolväten – producerade av el, vilket kan bli ett sätt att ta tillvara och lagra el från förnybara källor som sol och vind under perioder när produktionen är hög och priset lågt.

^a Regeringens initiativ Fossilfritt Sverige presenterade redan i januari en vätgasstrategi med utgångspunkt i branschernas fossilfria färdplaner. Regeringen konstaterar detta i sitt uppdrag till Energimyndigheten men nämner ingenting om samråd eller hur dessa två olika strategier ska förhålla sig till varandra.^{110,111}

för tunga fordon i form av regionala piloter där också vätgas kan ingå. Även arbetsmaskiner och miljölastbilar har nu inkluderats i det tidigare systemet med klimatpremier för elbussar.

Infrastruktur för att främja ett transporteffektivt samhälle

Klimatpolitiska rådet konstaterade redan i 2019 års rapport att styrmedlen för att främja ett transporteffektivt samhälle är svaga jämfört med de som gäller för elektrifiering, biodrivmedel och effektivare fordon. Om trafikmängderna fortsätter att öka enligt historiska trender blir det sannolikt svårt att klara utsläppsmålen i transportsektorn. Vid en sådan utveckling skulle ny infrastruktur för vägtrafik samtidigt innebära stora utgifter för staten och i sig leda till ökad resursförbrukning och klimatpåverkan.

Klimatpolitiska rådet har liksom flera myndigheter och forskningsprojekt visat på behovet av att förändra transportplaneringen för att inrikta statens transportinvesteringar mot ett mer transporteffektivt samhälle.^{86–90} Trafikverket har själva belyst behovet av en utvecklad planeringsprocess, från den nuvarande infrastrukturplaneringen till en mer integrerad transportplanering.⁹¹

Regeringen tog i 2020 års budgetproposition ett steg i den riktningen genom att klimatmålet för inrikes transporter 2030 också blev ett etappmål inom de transportpolitiska målen. Den klimatpolitiska handlingsplanen slår fast att en uppföljning av denna förändring ska genomföras. Planen innehåller också flera insatser som syftar till att påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur.

Ett test på om den förändrade målformuleringarna lett till väsentliga förändringar är det inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen 2022–2033 respektive 2037 som Trafikverket presenterade i oktober 2020.⁹² Klimatmålen får relativt stor plats i underlaget men Trafikverket antar att de i princip behöver uppnås genom andra åtgärder än genom transport- och samhällsplaneringen. En bred remissopinion delar emellertid inte Trafikverkets uppfattning.^{90,93–96} Varken resultatet av det myndighetsgemensamma arbetet SOFT⁸⁹ eller Trafikverkets tidigare förslag om en reformerad planering⁹¹ tycks ha fått något större genomslag i inriktningsunderlaget. Remissinstanserna välkomnar dock att Trafikverkets underlag prioriterar vård av existerande infrastruktur framför nyinvesteringar.

Nästa steg i transportinfrastrukturplaneringen är att regeringen ska presentera en proposition som blir styrande för många hundra miljarder i investeringar under de kommande 12 respektive 16 åren. Av remissvaren från andra myndigheter med centrala roller för samhällsplaneringen framgår att regeringens intentioner med de reviderade målen och den klimatpolitiska handlingsplanen inte har fått avsett genomslag och att regeringen inte har varit tillräckligt tydlig i uppdraget till Trafikverket. Klimatpolitiska rådet menar därför att det föreliggande inriktningsunderlaget inte kan ligga till grund för ett så stort och långsiktigt beslut. Den kommande infrastrukturpropositionen kommer att styra investeringar i transportinfrastrukturen under minst halva den period som återstår till 2045, då transportsektorn ska ha uppnått noll utsläpp av växthusgaser.

Det är oroande att ännu en planeringsperiod riskerar att förflyta utan att transportplaneringen på något påtagligt sätt förändras utifrån det klimatpolitiska ramverket. Regeringen behöver göra ett

omtag, dels vad gäller det föreliggande inriktningsunderlaget, dels för att förändra den nuvarande processen för infrastrukturplanering till en mer integrerad transportplanering.

rek:

REKOMMENDATION

Se till att den nationella planen för transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle inom klimatmålens ramar.

Möjlighetsfönster – förändrade beteenden påverkar transportsektorn

En aspekt av coronakrisens möjlighetsfönster handlar om hur beteenden som har potential att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser kan främjas när smittskyddsrestriktionerna lättas och en delvis ny verklighet ska skapas. Omvänt finns det beteendeförändringar som bromsar klimatomställningen och som därför bör hämmas så att de inte blir permanenta, till exempel förändringarna i resandet med kollektivtrafiken (avsnitt 5.2.1). Något förenklat kan man säga att de resenärer som tagit bilen bör vinnas tillbaka till kollektivtrafiken medan de resenärer som valt cykeln eller distansarbete istället för kollektivtrafiken bör uppmuntras att fortsätta med detta. Mer generellt kan nya beteenden kring arbete hemifrån, accelererad digitalisering och resfria möten på sikt bidra till en utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle.

Den ökade e-handeln har på kort sikt ökat utsläppen från lätta varutransporter. Att transporterna hem till kunden till större delen förs över till professionella aktörer innebär även en potential till effektivisering och minskade utsläpp, men det krävs både skärpta ekonomiska incitament och andra styrmedel för att realisera den potentialen. I en analys av Trafikanalys⁹⁷ föreslås bland annat att regeringen bör ställa krav på att e-handelsföretag låter mer miljövänliga leveransalternativ vara ”förvalda” i beställningsformuläret, så att kunden aktivt måste välja bort ett sådant alternativ. De föreslår också att e-handelsföretagen ska ge kunderna information om miljöpåverkan från olika leveransalternativ. Trafikanalys ser också ett behov av att branschens aktörer tar fram en ”färdplan” som liknar de som har presenterats av olika branscher inom regeringens initiativ ”Fossilfritt Sverige”. Ett annat exempel på en beteendeförändring är hur ökat distansarbete kan innebära en lägre efterfrågan på kontorslokaler i storstadscentrum och ökad efterfrågan på större bostadsyta samt kontorslokaler nära boendet. Utvecklingen kan därmed styras mot ett mer resurseffektivt och klimatsmart utnyttjande av lokaler. Ett regelverk som ökar flexibiliteten i lokalanvändning bör utvecklas för att snabbare ställa om lokaler efter behov. Tillsammans med vissa tidsförskjutningar av resandet till arbete och utbildning finns i sin tur en potential att begränsa trafik under rusningstider och därmed utnyttja den befintliga transportinfrastrukturen bättre och minska behovet av nyinvesteringar.

Smittskyddsrestriktioner har bidragit till ett ökat utövande av lokalt natur- och friluftsliv och semestrar inom landet samtidigt som restriktionerna har lett till färre utländska besökare i Sverige.⁹⁸ Sammantaget har besöksnäringen drabbats hårt av coronakrisen. Eftersom transporter står för en stor andel av utsläppen från turism finns en potential för utsläppsminskning om fler

väljer närmre resmål och mindre utsläppsintensiva färdmedel.⁹⁹ En tidigare trend, där svenskar uttryckt en ökad vilja att avstå utlandsresor tycks dock vara bruten. En majoritet (86 procent) uppger att pandemin inte har påverkat deras planer på utlandsresor.¹⁰⁰

För att stärka en mindre utsläppsintensiv utveckling av fritidsresor och en mer hållbar besöksnäring krävs att alternativ till närmare resmål upplevs attraktiva samt att färd sätt med lägre klimatpåverkan är tillgängliga. Satsningar på lokalt natur- och friluftsliv, som också har synergieffekter med stärkt folkhälsa och värnande av biologisk mångfald, samt satsningar på nattågstrafik ut i Europa, är två exempel på hur detta kan åstadkommas. Den återstart av besöksnäringen som regeringen initierat i budgetpropositionen blir viktig för att ta till vara på möjligheter och hantera risker efter en tid där resandet varit begränsat av pandemin. Klimatpolitiska rådet välkomnar att regeringen som en del av denna återstart föreslår ändring i Visits Sweden:s uppdrag, från att endast marknadsföra Sverige som destination för utländska besökare, även ska innefatta marknadsföring gentemot inhemska målgrupper.

Regering och myndigheter bör i närtid analysera vilka av dessa beteendeförändringar som kan bidra till att nå klimatmålen och hur politiken kan stödja dessa förändringar. Analysen bör även beakta eventuella beteendeförändringar med negativa effekter på omställningen, och motverka att dessa blir kvar efter coronakrisen.

rek:

REKOMMENDATION

Främja de beteendeförändringar som stärker möjligheterna att nå klimatmålen.

Slutsatser

Trots att en stor del av de akuta räddningsinsatserna har gått till det fossilintensiva flyget har regeringen sammantaget fortsatt arbetet med att skärpa styrningen, i synnerhet vad gäller elektrifiering och förnybara drivmedel. När det gäller transportsystemets effektivitet är bilden mer blandad. Det är osäkert om regeringens intentioner ännu fått genomslag och med själva krisen har följt nya utmaningar. Ett exempel är hur kollektivtrafikens framtid kan komma att påverkas långsiktigt av de beteendeförändringar som setts under 2020. Här krävs ytterligare analys och en genomtänkt process för att säkerställa att eventuella bakslag kan undvikas.

Det finns emellertid också ett möjlighetsfönster att nyttja genom att stödja beteendeförändringar som har förutsättningar att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser: ökat distansarbete och digitala möten (icke-resande), mer cykel- och gångtransporter samt mer klimatsmarta transporter för den växande e-handeln. I detta sammanhang är de tio rekommendationer som Klimatpolitiska rådet presenterat för transportsektorns klimatomställning i rapporten år 2019 fortfarande relevanta.⁷⁹ Slutligen belyser Klimatpolitiska rådet även vikten av att kommande infrastrukturproposition säkerställer att den fysiska infrastrukturen bidrar till ett transporteffektivt samhälle och att den traditionella infrastrukturplaneringen breddas till en transportplanering, vilket också Trafikverket har belyst vikten av.

5.2.2 Klimatomställningen i industrin – krispolitikens påverkan

Industrin står liksom transporterna för cirka en tredjedel av Sveriges utsläpp av växthusgaser. Klimatpolitiska rådet har tidigare pekat på att det finns goda tekniska och ekonomiska möjligheter att minska utsläppen till nollutsläpp till 2045, men det kräver att nödvändiga investeringar sker i rätt tid⁸. För industrin handlar det om ett relativt litet antal stora investeringar som i hög utsträckning går att identifiera redan nu, inom områden som fossilfri vätgas, utvecklade elnät, ökad produktionskapacitet av förnybara bränslen samt infångning och lagring av koldioxid (CCS). Många av dessa investeringar fanns också på agendan före coronakrisen. Inte minst i branschernas egna färdplaner för klimatet⁹ framgår att utvecklingen mot de nödvändiga utsläppsminskande lösningarna har ett starkt momentum.

På aggregerad nivå verkar inte coronakrisen i någon större utsträckning ha påverkat den långsiktiga inriktningen i industrin eller de hinder som omställningen mot nollutsläpp möter.

Industriproduktionen gick ner kraftigt mellan februari och april men återhämtade sig under sensvåren och sommaren. Pandemins andra våg under vintern 2020/2021 hade betydligt mindre effekter på industrin än den första vågen. Konjunkturinstitutets barometer¹⁰¹ som föll något i december steg igen i januari 2021. Och konjunkturläget bedömdes i januari som mycket starkt, främst tack vare orderstockarnas storlek samt att företagen förväntar sig en ökning av produktionsvolymen de närmaste månaderna.

Industrins investeringar föll något under första halvan av 2020, jämfört med motsvarande period 2019, men återhämtade sig under det tredje kvartalet.⁷⁸ För helåret minskade industrins investeringar med 4 procent, jämfört med hela näringslivets investeringar som föll med 9 procent. Hur investeringarna utvecklas på längre sikt och hur det eventuellt slår mot just de investeringar som krävs för industrins klimatomställning är för tidigt att säga. Utvecklingen under 2020 indikerar dock inte att coronakrisen har påverkat den långsiktiga inriktningen i industrin, men heller inte de hinder som omställningen mot nollutsläpp möter i någon större utsträckning. Vidare finns också exempel på centrala omställningsprojekt som fortgår i oförminskad takt samt exempel där krisen kan ha skyndat på en omställning som redan var på gång. HYBRIT, samarbetsprojektet mellan Vattenfall, SSAB och LKAB för att utveckla fossilfritt stål, hör den till den första kategorin och Preems nedläggning av planerna på ett nytt fossilt raffinaderi i Lysekil och fokusering på biobränslen till den senare.

För industrins del bidrar samtliga riktade insatser i återhämtningspolitiken i någon utsträckning till långsiktigt minskade utsläpp av växthusgaser, speciellt genom ökade resurser till investeringar, pilot- och demonstrationsprojekt. Det sker framför allt genom ökade anslag till Industriklivet (ökningen motsvarar totalt 500 miljoner kronor till 2023) för att stödja projekt som bidrar till att minska industrins processrelaterade utsläpp. Regeringens egen bedömning är att detta tillskott kan ge utsläppsminskningar på 1,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2045.

Utöver de insatser som innebär direkta utgifter för staten föreslår regeringen även en betydande satsning på statliga gröna kreditgarantier, som utifrån teknikneutrala kriterier ska ges för större industriinvesteringar som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Totalt föreslås garantierna uppgå till 50 miljarder kronor för åren 2021–2023. Ett sådant

⁸ Se exempelvis Klimatpolitiska rådets Rapport 2020.²⁷

⁹ Se de färdplaner som presenterats av 22 näringslivsbranscher inom ramen för Fossilfritt Sverige.¹⁶⁴

styrmedel kan bli viktigt för att sänka näringslivets risk vid stora investeringar i utsläppsminskande teknik, men regeringen har ännu inte presenterat exakta uppgifter om hur garantierna ska utformas. För att få betydelse behöver de tillföra något som inte kommersiella aktörer och etablerade investeringsbanker redan erbjuder. En avgift som ska avspegla risken för kreditförluster och de administrativa kostnaderna kommer att tas ut från låntagaren och teknikneutrala kriterier kommer att ställas upp för urval av vilka projekt som kan ges kreditgarantier.¹⁰² Hur detaljerna utformas kommer rimligen att påverka näringslivets efterfrågan för de gröna kreditgarantierna och därmed styrmedlets effekt på investeringarna i ny teknik.

Slutsatser

Klimatpolitiska rådets analys visar att regeringens politik riktad mot industrin under 2020 sammantaget förbättrar förutsättningarna att nå klimatmålen, främst gällande investeringar i utsläppsminskande processer. Ingen av insatserna under krisen bedöms konservera befintliga utsläppsintensiva strukturer. Flera betydande hinder kvarstår dock och flera av dem gäller sektorövergripande utmaningar kring behovet av utbyggda och moderniserade elnät, ny infrastruktur och rätt förutsättningar för fossilfri vätgas liksom kortare ledtider för miljötillstånd. Dessa hinder är nödvändiga att undanröja för att industrins omställning mot nollutsläpp ska kunna ske snabbt nog.

Regeringen har förlängt initiativet Fossilfritt Sverige fram till och med år 2024, bland annat för att ta fram strategier för gemensamma utmaningar av färdplanerna. Klimatpolitiska rådet saknar dock fortfarande den konkreta process för genomförande, uppföljning och uppdatering av färdplanerna som behöver ske gemensamt mellan regeringen och respektive bransch och som rådet efterlyste i 2020 års rapport. Inblandade aktörer behöver säkra färdplanarbetet och mer kraftfulla beslut behövs för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för nödvändiga investeringar i industrins klimatomställning.

5.2.3 Klimatomställningen i jordbruket – krispolitikens påverkan

Jordbruket står för cirka 14 procent av Sveriges växthusgasutsläpp, främst i form av metan och lustgas. Fossila bränslen används också inom jordbruket, men utsläppen från dessa redovisas under arbetsmaskiner i utsläppsstatistiken. Den nedåtgående trend som syns i många andra sektorer och för växthusgasutsläppen som helhet går inte att se i jordbrukssektorn. Jämfört med andra sektorer saknas här i större utsträckning kända lösningar med potential att markant minska utsläppen. Detta gäller i synnerhet för de utsläpp som orsakas av biologiska processer i djurhållningen och från jordbruksmarken.¹⁰³

Få krisinsatser har riktats direkt mot jordbruket, vilket är väntat med tanke på att sektorn hör till de som upplevt växande snarare än krympande efterfrågan. Mindre satsningar har gjorts för att hantera problemet med utebliven utländsk säsongsarbetskraft, för gröna jobb för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden samt bättre matchning av arbetssökande till gröna jobb. Allt detta har dock en svag och indirekt koppling till sektorns klimatomställning.

Till insatser för att nå en konkurrenskraftig jordbruks- och livsmedelssektor har regeringen budgeterat närmare 5 miljarder kronor sammanlagt för de kommande tre åren. Främst handlar

detta om att tillföra medel till genomförandet av den nationella livsmedelsstrategin som beslutades 2017. Det övergripande målet är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar och samtidigt blir mer resurseffektiv. Detta får inga omedelbara, kortsiktiga, effekter på växthusgasutsläppen från jordbruket men stödjer processer som bidrar till jordbrukets långsiktiga klimatomställning. Strategin ska också medverka till att andra relevanta nationella miljömål nås och till hållbar utveckling i hela landet.

Regeringen har i linje med Klimatpolitiska rådets rekommendationer fortsatt att fasa ut undantag och nedsättningar av koldioxidskatten i sektorer utanför handelssystemet, men inte vad gäller jordbrukets arbetsmaskiner där nedsättningarna tidigare ökat och fortfarande låg kvar under 2020. Dessa långvariga subventioner har också, enligt regeringens egen bedömning, inneburit högre utsläpp av växthusgaser än vad som annars varit fallet. Den stegvis ökade reduktionsplikten tillsammans med stöd för att elektrifiera arbetsmaskiner kommer över tid att motverka detta. Enligt regeringen beräknas utsläppen från arbetsmaskiner kunna minska med 1–2 miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2030 tack vare reduktionsplikten.

Det kvarstående problemet med utsläpp från metan och lustgas, som utgör mer än hälften av sektorns totala växthusgasutsläpp adresseras däremot inte av de styrmedel som aviserats under 2020. Befintligt stöd för miljöförbättrande åtgärder i jordbruket som bland annat kan användas för metangasreducering föreslås öka under 2021, men utvärderingar som görs vart tredje år visar på en blygsam effekt.¹⁰⁴ Vidare har regeringens satsning i budgetpropositionen 2021 på att återvätta torvmarker samt restaurera och anlägga våtmarker en positiv klimateffekt¹⁰⁴, vilket skulle kunna bidra till de kompletterande åtgärder som ryms inom klimatmålen.

Slutsatser

För jordbrukets del innebär återhämtningspolitiken endast marginellt förbättrade förutsättningar att minska utsläppen. Återvätningen av torvmark kan på sikt få en positiv klimateffekt. Utsläppen av metan och lustgas förblir dock opåverkade av såväl kris som politik hittills. Klimatpolitiska rådets tidigare rekommendation kvarstår: Det krävs en tydlig plan och satsningar från regeringen som tydligt adresserar de hinder som står i vägen för jordbrukets klimatomställning.

5.2.4 Klimatomställningen i el och uppvärmningssektorn – krispolitikens påverkan

Utsläppen av växthusgaser från el- och fjärrvärmeproduktion står för omkring 8 procent av växthusgasutsläppen i Sverige. Tillsammans med utsläppen från egen uppvärmning av bostäder och lokaler så svarar elproduktion och uppvärmning för omkring 10 procent. Detta är betydligt mindre än i de flesta andra länder. För EU som helhet svarar elproduktion och uppvärmning för över hälften av alla utsläpp av växthusgaser.

För att nå nollutsläpp i denna sektor behöver kvarvarande fossila bränslen fasas ut, vilka till stor del utgörs av fossilbaserat plastavfall i kraftvärme- och värmeverk. Lösningen på energisektorns egen klimatutmaning ligger således till största del utanför dess direkta rådighet. Återvinningsteknik behöver utvecklas och skalas upp, och infrastruktur och system för att hantera och samla in plast behöver utvecklas och förbättras. Idag fortsätter mängden plast i samhället och i avfallet som förbränns att öka. Alla utsläpp kan heller inte, med dagens kunskap, hanteras genom minskad

användning av fossilbaserad plast eller cirkulära materialflöden. För att få bort dem återstår CCS i samband med att avfallet förbränns, samt ett skifte från fossilbaserad plast till biobaserad plast.

Effekterna av coronakrisen ser olika ut för olika aktörer inom energisektorn. Den totala efterfrågan på el och värme har inte påverkats nämnvärt vilket hänger samman med att de ekonomiska konsekvenserna i näringslivet blivit mindre än vad många befarade. Regeringens krisinsatser i form av olika stöd till näringslivet har bidragit till att hålla efterfrågan uppe. Detta innebär att etablerade verksamheter och anläggningar har kunnat bedriva sin verksamhet utan större störningar.

Investeringar i nya anläggningar, främst inom vindkraftsbranschen, har däremot påverkats. Många vindkraftsprojekt som planerades att tas i drift under 2020, 2021 och 2022 har försenats på grund av att nödvändiga beslut fördröjts, att avtal försenats och att leveranser försenats till följd av fabriksnedstängningar eller att reserestriktioner gör att utländska specialister och nyckelpersoner inte kan ta sig till området där vindparken ska byggas. Om dessa investeringar endast försenas något eller några få år, påverkar det inte klimatomställningen nämnvärt.¹⁰⁵ Men det finns ett problem i att miljötillstånden endast gäller för en viss tid. Om denna överskrids måste en ny ansökan om miljötillstånd göras, vilket innebär många års fördröjning och ett betydande hinder för en accelererad elektrifiering.

Få insatser i återhämtningspolitiken har riktats direkt mot energisektorn. Energimyndigheten har fått i uppdrag att utforma ett system för driftstöd till avskiljning, infångning och lagring av koldioxid från förnybara källor (bio-CCS). Detta kan på längre sikt skapa förutsättningar för negativa utsläpp i stor skala. Positivt är även ökade stöd till solceller och energilagring samt skatteavdrag för installation av grön teknik. Den införda skatten på plast och ökade medel för införande av digitalt spårbarhetssystem för avfall i enlighet med EU:s avfallsdirektiv har potential att på sikt minska utsläppen från förbränning av avfall. Regeringens beslut att avskaffa skattebefrielsen för vissa biobränslen för uppvärmning riskerar däremot att öka förbränningen av fossila bränslen och därmed utsläppen av växthusgaser.

Utöver energisektorns egna utsläpp spelar energisystemet en avgörande roll för hela samhällets klimatomställning. Tillgången till fossilfri el i synnerhet är en kritisk faktor för alla övriga sektorer och här krävs att både produktions- och överföringskapaciteten är tillräcklig. Detta utvecklas vidare i avsnitt 5.3.

Slutsatser

Coronakrisen har inneburit relativt små effekter för energisektorns etablerade verksamheter men har försenat vissa investeringar i ny produktionskapacitet, i synnerhet inom vindkraftsbranschen. De utmaningar som fanns före krisen finns fortfarande kvar: mängden fossilt avfall som förbränns behöver minska, elnäten behöver byggas ut och moderniseras, och på längre sikt behöver produktionskapaciteten för el öka. Krispolitiken har innehållit vissa mindre steg i rätt riktning och inga beslut som direkt försenar omställningen.

5.3 Sektorövergripande utmaningar och beslut

Varje sektor har sina unika förutsättningar, både i form av möjligheter och utmaningar, för omställningen mot noll utsläpp av växthusgaser. Det finns dock även flera avgörande sektorsövergripande förutsättningar och viktiga kopplingar mellan åtgärder i olika sektorer som behöver adresseras för att klimatmålen ska vara möjliga att nå.

En grundläggande utmaning i alla sektorer är ökad resurseffektivitet och övergången till en mer cirkulär ekonomi.¹⁰⁶ Genom att effektivisera användningen av energi och material blir omställningen mindre krävande och det blir möjligt med större utsläppsminskningar i närtid.⁵⁵ Omställning mot effektivare naturresursanvändning tenderar också att ha större positiva synergier med andra samhällsmål, samtidigt som samhällskostnaderna blir lägre, än i scenarier med högre energi- och resursanvändning.¹⁰⁷ I transportsektorn handlar det om att styra mot ett mer transporteffektivt samhälle och därigenom minska såväl den volym förnybara bränslen som krävs för att nå klimatmålen som klimatbelastningen från byggandet av ny tung transportinfrastruktur. I energisektorn kan de kvarvarande fossila utsläppen från förbränning av avfall fasas ut genom mindre användning och ökad återvinning av fossil plast uppströms i värdekedjan. Flera delar av industrin, till exempel cementframställningen, kan minska sina utsläpp markant genom ökad återvinning av olika råvaror och material samtidigt som betonganvändningen vid nybyggnation kan effektiviseras eller ersättas av till exempel byggande i trä.

För att denna potential ska kunna realiseras krävs regelverk och styrmedel som inte motverkar, utan stärker drivkrafterna för ökad resurseffektivitet och en mer cirkulär ekonomi. Under 2020 har regeringen tagit vissa steg i denna riktning. I juni presenterades en strategi för cirkulär ekonomi som syftar till att identifiera vad som behöver göras för att ställa om till cirkulär produktion, konsumtion och affärsmodeller, samt giftfria och cirkulära materialkretslopp. Naturvårdsverket har fått särskilda medel för att driva på arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi och genomföra, revidera samt tillämpa regelverket på området.

Regeringen har vidare gett ett nytt uppdrag till miljömålsberedningen att utreda mål och strategier för att minska klimatpåverkan från konsumtion, vilket ligger i linje med Klimatpolitiska rådets tidigare rekommendation att utveckla politiken för att stimulera och stödja hushållens, företagens och den offentliga sektorns efterfrågan på utsläppsfria och mer resurseffektiva varor och tjänster. Klimatpolitiska rådet anser att det är viktigt att koordinera den utredningen med närliggande politikutveckling, som till exempel strategin och de aviserade handlingsplanerna för cirkulär ekonomi. Det finns annars en uppenbar risk att olika överlappande strategier och måldokument staplas på varandra och blir oöverskådliga och svårförståeliga för inblandade aktörer.

Regeringen har fattat vissa beslut under coronakrisen som stödjer mer resurseffektiva lösningar som till exempel regelförändringar för att underlätta digitala bolags- och föreningsstämmor, vilket minskar resebehoven. I övrigt saknas sådana snabba och flexibla beslut från regeringen som skulle kunna förstärka beteendeförändringar under krisen som bidrar till att klimatmålen kan uppnås.

Utöver detta breda tema framträder fyra mer specifika utmaningar som berör flera av sektorerna: behovet av infrastrukturinvesteringar för fossilfri elektrifiering, tillgång till hållbara biodrivmedel, tillståndsgivning för kritiska investeringsprojekt samt behovet av ett kunskapslyft för klimatomställningen.

5.3.1 Infrastrukturinvesteringar för fossilfri elektrifiering

I takt med att elektrifieringen av industrin och transportsektorn tar fart kommer efterfrågan på el att öka kraftigt. Sedan förra årets rapport har flera stora industrier annonserat planer på att ersätta fossilbaserade processer med elektricitet¹⁰⁸ vilket gör att prognoserna för framtida efterfrågan har fått skrivas upp.¹⁰⁹

Detta ökar ytterligare kraven på att elnäten utvecklas och förstärks för att kunna leverera rätt effekt i rätt tid. På platser där nya industrianläggningar med stor efterfrågan på el ska etableras kommer behoven av förstärkta elnät att vara särskilt stora, liksom i städer och längs viktiga transportstråk där en ökad elektrifiering av fordonsflottan skapar ökad efterfrågan på el. Investeringar i både elnät och lösningar för lagring av el över olika tidsperioder behöver skyndas på och regleringarna behöver moderniseras för att skapa förutsättningar för framtidens elsystem med växande volymer väderberoende elproduktion och nya aktörer på marknaden. Regeringen har under 2020 fattat beslut i denna riktning. Till exempel så har Energimarknadsinspektionen fått extra medel för att snabbare kunna hantera tillståndprocesserna för nya elnätsinvesteringar. (Se vidare nedan i avsnittet om tillståndprocesser.) Och ett lagförslag som syftar till att skapa särskilda drivkrafter för elnätsföretag att göra investeringar som ökar kapaciteten i elnätet har också tagits fram.

Mer behöver dock göras för att ytterligare skynda på utvecklingen. Klimatpolitiska rådet har tidigare konstaterat att det redan finns utredda förslag och att regeringen bör accelerera processen med att omsätta de underlag som finns i konkreta förändringar i regelverk, myndighetsuppdrag och styrmedel.²⁷ Klimatpolitiska rådet välkomnar att regeringen tillsatt den sedan länge aviserade elektrifieringskommissionen, även om dess uppdrag är begränsat till transportsektorns elektrifiering. Tiden är dock knapp och kommissionens arbete behöver leda till konkreta förslag som genomförs utan onödig fördröjning. Utmaningarna är större än att de enkelt går att lösa enbart genom några förändringar på marginalen. Grundläggande frågeställningar kring regelverk och marknadsdesign måste hanteras, vilket kräver en nära samverkan mellan näringsliv och myndigheter under kommande år.

Givet att detta lyckas finns goda förutsättningar för utbyggnaden av förnybar el utan subventioner, till elpriser som ofta är lägre än kostnaden för fossila bränslen. Detta öppnar i sin tur bland annat möjligheter att producera vätgas för fossilfria industriprocesser som stålproduktion, utsläppsfria drivmedel i transportsektorn eller för småskalig kraftvärme. Vätgasproduktion kan ta hand om billig förnybar el från sol- och vindkraft i perioder av överskott och därmed balansera elsystemet. Det ger i sin tur möjlighet att effektivt integrera el-, transport-, industri- och värmesektorerna och ersätta många olika fossila bränslen.

Regeringen gav i februari 2021 Energimyndigheten ett uppdrag att ta fram förslag till en övergripande strategi för vätgas, vilket ska redovisas den 31 juli 2021.¹¹⁰ En vätgasstrategi har redan tagits fram inom regeringens initiativ Fossilfritt Sverige.¹¹¹ Även här är det viktigt att olika processer och uppdrag samordnas och leder till konkreta åtgärder.

5.3.2 Tillgång till hållbar bioenergi

Att ersätta fossila bränslen och material med biobaserade alternativ innebär en möjlighet för flera sektorer att kraftigt minska användningen av fossil energi och råvaror, i synnerhet energi- och transportsektorn och industrin. Denna utveckling förväntas leda till en stor efterfrågeökning på

biomassa. Regeringen politik för att nå trafikens klimatmål 2030 vilar idag tungt på stora volymer biodrivmedel. Klimatpolitiska rådet har tidigare varnat för att ökad efterfrågan från stora länder, och från andra sektorer, i praktiken lär begränsa tillgången och höja priset på hållbart producerade biodrivmedel.

Utvecklingen i EU går allt starkare mot elektrifiering och för närvarande har EU en mer negativ inställning till användning av bioenergi generellt sett. Ett exempel på detta är kommissionens förslag att tillsammans med naturgas klassa bioenergi som en ”övergångsteknologi” i taxonomin för hållbara investeringar, vilket skulle kunna försvåra finansieringen av till exempel svenska produktionsanläggningar för biodrivmedel. I Sverige utgörs skogsbaserad bioenergi av restprodukter från skogsindustrin, vilket gör stor skillnad för beräkningen av klimatpåverkan eftersom skogen inte avverkas endast i syfte att användas som bränsle. Biobaserad energi från restprodukter i skogs- och jordbruk ersätter fossil energi i andra sektorer vilket leder till att fossila utsläpp undviks. Det blir därför viktigt att ta ett mer holistiskt grepp på tvärs av sektorerna blir viktigt liksom att inse att skogssituationen och industristrukturen inte är jämförbar i olika regioner i Europa.

Sambandet mellan användning av bioenergi från skogsbruk och dess klimatpåverkan är komplext, och beror i hög grad på hur skogen brukas, kolinlagringen på skogsmark och vad skogens produkter används till. Det finns dessutom stor osäkerhet i beräkningarna som beror på vilket systemperspektiv man anlägger, det vill säga vad som räknas in, liksom om uträkningen gäller kort eller lång sikt.

Till problematiken läggs den värdekonflikt som funnits mellan skogsindustrin och naturvården i många decennier. Det är en konflikt som inte går enkelt att lösa eftersom den handlar om hur man prioriterar mellan olika miljö- och samhällsmål. Frågor bör därför ställas om under vilka villkor som biomassa kan bidra till att nå klimatmålen samt hur man ska balansera mellan olika miljö- och samhällsmål som har med skogen att göra. En annan fråga är hur statliga regleringar bör utformas för att skapa bäst förutsättningar för att skapa en sådan balans?^{aa} Regeringen behöver därför navigera mellan de möjligheter, målkonflikter och omvärldsfaktorer som är relevanta för skogsbaserad bioenergi, inklusive analysera effekten av policyutvecklingen i EU för den svenska klimatstrategin.

Den bioekonomistategi som regeringen har aviserat under flera år, men ännu inte presenterat, skulle kunna ta ett samlat grepp om de utmaningar som finns och de prioriteringar som behöver göras vad gäller biomassans roll i klimatomställningen. Klimatpolitiska rådet anser att en sådan strategi behöver tas fram snarast.

5.3.3 Mer effektiva processer för tillståndsprövning

Många industrier och enskilda företag, liksom kommuner, regioner och andra offentliga aktörer, står inför investeringsbeslut som är avgörande för om klimatmålen kommer att kunna nås eller inte. Resurser kommer att behöva riktas om från investeringar som driver växthusgasutsläpp till sådana som istället minskar dem. Det gäller allt från lösningar för fossilfritt stål till ny infrastruktur för ett transporteffektivt samhälle och ökad inhemsk produktion av hållbara biodrivmedel.

^{aa} Se även avsnitt 5.3.3 i ¹⁶⁸

Politiken behöver skapa så goda förutsättningar som möjligt för hållbara investeringar. Ett viktigt hinder för hållbara investeringar är att regelverk och tillståndprocesser kring centrala investeringar många gånger är både tidskrävande och oförutsägbara.^{112,113} Ett tydligt exempel på detta är processen för nya elnätskoncessioner som tar många år från det att elnätsbolaget lämnat in sin ansökan till dess besluten fattas, inklusive överklaganden. Marknadens aktörer pekar på att dagens ordning i många fall ger upphov till onödigt dubbelprövning och att anläggandet av ny elproduktion eller elkrävande anläggningar måste vänta på ett beslut om nätkoncession när alla andra tillstånd redan finns på plats.

Coronakrisen har bidragit till att förvärra dessa problem, bland annat eftersom vissa investeringar som försenats under 2020 riskerar att passera den tidsgräns som gäller i gällande miljötillstånd. Nya tidskrävande tillståndprocesser riskerar att försena kritiska investeringar i både produktionskapacitet och elnät. Regeringen behöver skyndsamt agera för att minimera dessa risker. Det behövs förändringar på tre nivåer:

1. Lagar och regelverk behöver ses över så att klimatmålen blir mer styrande vid tillståndsgivningen.
2. Myndigheterna behöver förbättra och effektivisera sina processer för att korta handläggningstider och göra beslut mer förutsägbara och rättssäkra.
3. Det behövs extra resurser för att snabbare kunna fatta beslut.

Under 2020 är det endast punkt tre som hanterats av regeringens politik, och bara delvis i samband med att bland andra Energimarknadsinspektionen har fått extra medel för att hantera tillståndsärenden snabbare. Även mark- och miljödomstolarna behöver mer resurser och stärkt kompetens. Klimaträttsutredningen (M 2019:05) arbetar sedan tidigare med den första punkten, och kommer med ett delbetänkande våren 2021. Den så kallade Nätkoncessionsutredningen tillsattes av regeringen under 2018 för att lämna förslag på ”författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket”.¹¹⁴ Utredningen presenterade i sitt slutbetänkande ett antal förslag på förändringar i regelverket om nätkoncessioner.¹¹⁵ Förslagen har dock kritiserats för att de sammantaget inte kommer att leda till en snabbare tillståndsprövning, utan i vissa delar kan tidsåtgången tvärtom förväntas öka och processen bli mer komplicerad^{bb}.

Klimatpolitiska rådet vill understryka behovet av att färdiga förslag som tidigare utredningar utarbetat, där det finns ett brett stöd för genomförande, genomförs och att de utestående frågor som kvarstår utreds skyndsamt så att dessa inte blir ett hinder för viktiga investeringar som möjliggör klimatomställningen.

rek:

REKOMMENDATION

Inför en snabbare och mer transparent tillståndsprövning av investeringar som bidrar till klimatomställningen.

^{bb} Se exempelvis särskilda yttranden från utredningens experter Helene Mårtensson, Bengt Johansson och Ronald Liljegen samt Björn Galant.

5.3.4 Behovet av ett kunskapslyft för klimatomställningen

De lösningar som kan bidra till Sveriges klimatomställning kräver både ökad och ny kunskap, innovationer samt investeringar i infrastruktur och i nya produktionsprocesser. Arbetskraftens kompetens är en kritisk faktor i samtliga dessa delar. Redan idag råder brist på utbildad arbetskraft inom yrkesgrupper som ingenjörer, tekniker och installatörer. I Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät konstateras det att kompetensbristen hindrar tillväxten i tre av fyra medlemsföretag, och att klimatomställningen ökar behovet av ny kompetens.¹¹⁶ Många arbetsgivare uppger att de ser ett ökat anställningsbehov främst inom energi- och elektroteknik samt elektronik, datateknik och automation.¹¹⁷ Även i många av branschernas färdplaner för fossilfri konkurrenskraftlyfts tillgången till rätt kompetens som en kritisk faktor för klimatomställningen.¹¹⁸ De tekniska lösningarna behöver även organiseras på ett effektivt sätt, där ibland betydande omställningsprocesser krävs för att utforma hållbara lösningar. Detta ställer krav på goda kunskaper om ekonomi, organisation och beteendefrågor och på insikter om hur sådan omställning kan främjas. Kompetenshöjande åtgärder är nödvändiga även inom den offentliga sektorn, till exempel i tillståndsprövande myndigheter och kommuner.¹¹⁶

Samtidigt stiger arbetslösheten, inte minst som en direkt konsekvens av pandemins efterverkningar. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning¹¹⁹ ökade andelen arbetslösa från 6,8 procent 2019 till 8,3 procent 2020, en siffra som enligt Arbetsförmedlingens prognoser¹²⁰ kommer att öka ytterligare under 2021 och 2022. Detta gäller framför allt i de så kallade kontaktnära branscherna i delar av den privata tjänstesektorn medan efterfrågan på arbetskraft inom industrin fortsätter att stiga.

Denna bristfälliga matchning på arbetsmarknaden innebär stora kostnader för samhället, i form av ökade utgifter för staten, minskad tillväxt i näringslivet och mänskligt lidande för de som drabbas av arbetslöshet. Dessutom riskerar klimatomställningen att bromsas om inte rätt kompetens finns tillgänglig för företag och myndigheter.

Regeringen kan bidra till att minska denna risk genom att finansiera och organisera ett ”kunskapslyft för klimatet”, vilket bör omfatta reformer i hela utbildningssystemet – från grundskola till universitet. Vidareutbildning av redan yrkesverksamma för att klara de tekniskskiften som kommer är en viktig del. En annan är fler gymnasie- och yrkesutbildningar med inriktning mot områden där kompetensbrist redan finns eller förväntas uppstå, såsom elektrifiering och batteri-, vätgas- och processindustrin. Dessutom behöver också kompetensen vid de statliga myndigheterna förstärkas inom dessa områden. Myndigheterna behöver vara på tå och kunna arbeta aktivt för att underlätta och påskynda de omställningar som idag sker både nationellt och lokalt, och inte minst inom EU:s regelverk och investeringssatsningar. Det behövs tillräcklig kunskap och kapacitet för detta, inte minst inom tillståndsmyndigheterna så att inte processerna försenas i onödan.

En del av regeringens krispolitik i syfte att begränsa en ökande arbetslöshet har inneburit stöd till ytterligare utbildningsplatser inom högskola, yrkeshögskola och folkhögskolor. Dessa beslut har inte pekat ut några särskilda kompetensområden, undantaget vissa specifika insatser för att möta behov inom vård och äldreomsorg. Klimatpolitiska rådet menar att regeringen bör använda kommande kompetensinsatser under återhämtningspolitiken till att möta väsentliga kompetensbehov för klimatomställningen. Det kan gälla specifika yrkeskunskaper i vissa sektorer, men också allmän nationell kompetenshöjning och engagemang i klimatomställningen och dess möjligheter, inte minst via folkbildningens verksamhet. Mobilisering av civilsamhället och bättre

kunskap om klimatomställningens villkor och möjligheter underlättar genomförandet av en politik som kan nå klimatmålen.

rek:

REKOMMENDATION

Investera i kunskap och kompetens för att stärka arbetet med klimatomställningen som en del av den fortsatta återhämtningspolitiken.

5.4 Sveriges krispolitik i ett EU-perspektiv

Sveriges nationella politik är tätt sammanflätad med och påverkas på alla områden av beslut som fattas på EU-nivå. Sverige har samtidigt en röst i dessa instanser och kan därigenom påverka politikens inriktning i hela EU. Klimatfrågan är inget undantag – tvärtom. Det finns ett stort antal beslutade EU-lagar och EU-regler som redan är implementerade eller ska implementeras i svensk lag, vilket direkt påverkar förutsättningarna för klimatpolitikens utformning. EU:s system för handel med utsläppsrätter är kanske det tydligaste exemplet. Sverige har här varit drivande för att skärpa utsläppshandeln, vilket har bidragit till kraftigt stigande priser på utsläppsrätter och en påskyndad utfasning av den europeiska kolkraften.

Hur Sverige agerar i relation till EU och de andra medlemsländerna har således stor betydelse både för utformningen av den inhemska politiken och potentiellt för inriktningen på hela EU:s arbete för att nå klimatmålen. Detta har blivit särskilt tydligt under 2020, då pandemin och dess ekonomiska, politiska och sociala konsekvenser vävts samman med klimatagendan och ambitionen om en grön omställning av Europa.

5.4.1 Högt tempo i EU med fokus på grön återhämtning

Redan under 2019 lade EU grunden för omfattande reformer vad gäller klimat, energi, biologisk mångfald samt resurseffektivitet och cirkulär ekonomi, genom den så kallade gröna given.^{cc} I juni 2020 bestämde EU att den gröna given ska vara styrande för återhämtningspolitiken (och långtidsbudgeten) efter coronakrisen i syfte att styra mot både snabb ekonomisk återhämtning och grön tillväxt, och därmed ett mer hållbart och motståndskraftigt Europa. Den gröna given utgår från att EU:s alla åtgärder och politiska strategier ska bidra till att unionen uppfyller målsättningen i Parisavtalet och att göra EU till världens första klimatneutrala kontinent till 2050. EU har därmed starkt integrerat sin återhämtningspolitik med klimatomställningen, och klimatomställningen i sin tur med en bredare hållbarhetsagenda.

^{cc} Den gröna given, *the green deal*, syftar till att öka resurseffektiviteten och främja en cirkulär ekonomi, att minska föroreningarna och växthusgasutsläppen samt att stärka den biologiska mångfalden. Detta för att främja grön tillväxt och därmed ett mer hållbart och motståndskraftigt Europa.¹⁶⁹

Under 2020 beslutade EU både om sin nya långtidsbudget om över 1000 miljarder euro som ska gälla 2021–2027 och om återhämtningsinstrumentet (Next Generation EU, totalt 750 miljarder euro). Dessa två satsningar utgör tillsammans en omfattande ökning av EU:s budget. I december nåddes dessutom en överenskommelse om den återhämtningsfond som formellt kallas för Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) och som är själva kärnan i återhämtningsinstrumentet. Fonden ska stödja offentliga investeringar och reformer i medlemsländerna och därmed hjälpa dem att hantera de ekonomiska och sociala konsekvenserna av coronapandemin. Varje land ska presentera en nationell plan senast 30 april 2021 och i den precisera vilka investeringar och reformer man avser genomföra inom ramen för fondens syfte. Sverige kan äska runt 35 miljarder kronor ur fonden.^{dd} Den nationella planen ska redogöra för hur satsningarna stärker den nationella återhämtningspolitiken både socialt och ekonomiskt samt hur reformerna säkerställer en grön, digital omställning och en mer cirkulär ekonomi. EU-kommissionen kommer regelbundet att utvärdera genomförandet av de nationella planerna. Innan 2020 var slut beslutade EU också om fonden för rättvis omställning som ska stötta och kompensera de delar av unionen som anses drabbas hårdast av den takt som utfasningen av fossila bränslen behöver hålla. Denna är dock inte relevant för svenskt vidkommande. Vidare kanaliseras betydande resurser för att genomföra den gröna given via EU:s ramprogram för forskning och innovation – Horizon 2020 – som totalt rymmer över 80 miljarder euro.

Ny klimatlag och en taxonomi för gröna investeringar

Som en del i den gröna given presenterade EU-kommissionen i mars 2020 sitt förslag till en EU-övergripande klimatlag. Huvudsyftet med förslaget var att skapa ett tydligt ramverk för målsättningen om ett klimatneutralt EU till 2050 (noll nettoutsläpp av växthusgaser). EU-parlamentet argumenterade för en högre ambition och ville se ett mål om 60 procents utsläppsminskningar till 2030. I december enades stats- och regeringscheferna i ministerrådet om att målet i klimatlagen för 2030 bör vara 55 procent minskade nettoutsläpp av växthusgaser jämfört med 1990. Förhandlingar mellan rådet, parlamentet och kommissionen om det slutliga målet pågår fortfarande när denna rapport publiceras.

Redan under 2021 ska dock de övergripande besluten följas av konkreta förslag. EU-kommissionen arbetar redan med ett antal rättsakter som bland annat innehåller skärpta krav på energieffektivitet, högre ambitioner för förnybar energi, en reform av utsläppshandeln, fördelning av utsläppsmål för 2030, minskad klimatpåverkan från fordon och nya regler för kolsänkor inom markanvändning (så kallad LULUCF). Vidare ska kommissionen lägga fram en förnyad industristrategi inför toppmötet i mars och transportministrarna ska diskutera förslaget till strategi för hållbar och smart mobilitet.

I syfte att mobilisera ytterligare finansiering för den gröna omställningen har EU tagit fram ett instrument som ska identifiera och styra mot hållbara investeringar – en så kallad taxonomi. För att klassificeras som miljömässigt hållbar ska en verksamhet bidra väsentligt till minst ett av de sex fastställda miljömålen i taxonomin, samtidigt som den inte väsentligt ska skada något av de andra

^{dd} Bidragets storlek avgörs av de tre kriterierna; befolkningens storlek 2019 (ju större desto större andel av bidrag från faciliteten); BNP per capita 2019 (ju lägre desto större andel av bidrag från faciliteten) och genomsnittlig arbetslöshet 2015–2019 (ju högre desto större del av bidrag från faciliteten). Alla variablerna viktas sedan med förhållandet till genomsnittet för samtliga EU:s medlemsstater (Finansplanen 2020/21).

målen. Ingen verksamhet utesluts på förhand med undantag för fossil energiproduktion. Tanken är att taxonomin ska säkerställa att finanssektorn får gemensamma riktlinjer för vilka investeringar som ska få kallas gröna.

Efter att kommissionen presenterat förslag till de mer detaljerade regelverken har den svenska regeringen kritiserat att delar av taxonomi-förslaget inte går i linje med redan överenskomna hållbarhetskriterier, framför allt vad gäller bioenergi.¹²¹ Exempelvis är föreslagna kriterier i nuläget formulerade på ett sådant sätt att de exkluderar en stor del av den svenska skogsnäringen samt vattenkraften från att klassas som gröna investeringar. Planen var att fatta beslut om vilka kriterier som ska gälla senast den 31 december 2020 men på grund av de många synpunkter som inkom från medlemsländerna, inklusive Sverige, under december månads offentliga konsultation är processen försenad.

Svårt att kvantifiera och jämföra grön återhämtningspolitik mellan länder

Det är svårt att jämföra olika nationella återhämtningsprogram med varandra. Länderna fattar löpande nya beslut om stimulanser och investeringar, vilket innebär att det är svårt att få fram aktuella data över många länder samtidigt. Dessutom skiljer sig metoder och avgränsningar åt, bland annat gällande vad som klassificeras som gröna investeringar. Till sist innebär grundläggande skillnader i ländernas förutsättningar, till exempel vad gäller industristruktur och energisystem, att samma typ av stimulanspolitik de facto kan vara både grön och brun, beroende på var den sker. Ett stöd till den elintensiva industrin innebär till exempel väldigt små direkta effekter på utsläppen i Sverige där elsystemet är näst intill fossilfritt, medan samma stöd i Polen eller Tyskland kan förväntas bidra till ökade utsläpp.

I de studier som trots allt presenterar jämförelser mellan olika länders och regioners återhämtningspaket ur ett klimatperspektiv faller konsekvent EU ut som den ”grönaste” regionen^{cc} jämfört med andra delar av världen. EU har lyckats relativt väl att på en övergripande nivå bygga vidare på sin framtidsvision om ett grönt konkurrenskraftigt Europa genom att väva samman den gröna given med det stora återhämtningspaketet som följt på coronakrisen.

Ambitionsnivån i de enskilda medlemsländerna skiljer sig dock markant åt. Som konstaterat ovan är det svårt att göra enkla jämförelser baserade på aggregerade data. I en studie¹²² presenteras Danmark, Frankrike, Storbritannien, Spanien och Sverige som fem länder i EU som har störst andel gröna satsningar i sina återhämtningspaket. En annan studie^{ff}, som inlett för att utvärdera medlemsländernas nationella planer under EU:s återhämtningsfond, argumenterar för att Spanien och Portugal har en mycket grön profil på sina återhämtningspaket medan Tyskland och Frankrike framstår som betydligt mindre gröna. FN:s miljöprogram, UNEP, publicerade i mars 2021 ytterligare en studie¹²³, i vilken bland andra Danmark, Finland, Norge och Tyskland framhålls som ledande, medan exempelvis Sverige placeras i en kategori av länder med potential att göra mer (*Potential to act*).

Sammantaget pekar dessa jämförelser på att EU som helhet tydligt har kopplat återhämtningspolitiken till klimatomställningen och en bredare hållbarhetsagenda som inkluderar

^{cc} Se exempelvis Vivid Economics, Climate action tracker, Rhodium Group

^{ff} Green Recovery tracker, Wuppertal Institute och E3G¹⁷⁰

energi, cirkulär ekonomi och biologisk mångfald. Det finns också i enskilda medlemsländer många konkreta exempel på hur klimatomställningen kan bli en större del av återhämtningspolitiken. Därmed finns också en potential för lärande och kunskapsöverföring mellan länder, som skulle kunna bidra till att påskynda omställningen även i Sverige.

5.4.2 Har regeringen nyttjat EU:s möjligheter?

Regeringens klimapolitiska handlingsplan uttrycker en tydlig ambition att driva på och stärka EU:s lagstiftning kring, och målsättningar för, ökade utsläppsminskningar. Under höstens förhandlingar om den nya klimatlagen så stöttade regeringen det slutgiltiga förslaget från kommissionen på 55 procents utsläppsminskning till 2030.

Så vitt det framgår av protokollen från ministerrådsmötena tycks Sverige ha spelat en framträdande roll i Miljörådet, inte minst för uppgörelsen om EU:s klimatlag och utsläppsmål. Även i Transportrådet, Energirådet och Konkurrenskraftsrådet har Sverige drivit på för en mer ambitiös klimapolitik. Däremot verkar klimatomställningen inte ha lyfts lika tydligt i Finans- och Jordbruksråden.¹²⁴ Detta indikerar att Sverige kan ha underutnyttjat en potential att bli mer konsekvent och koordinerat i EU:s ministerråd, och därmed missat en möjlighet att medverka till att de höga ambitionerna får konkret genomslag när den europeiska klimatlagen ska följas upp under 2021.¹²⁴

Tempot i EU:s klimat-, energi- och miljöreformer kommer inte att avta under 2021, tvärtom. Många stora lagstiftningspaket som kommer att påverka klimatomställningen ska beredas under året. Dessutom ska de nationella planerna för återhämtningsfonden granskas och godkännas av kommissionen och EU:s finansministrar. Då kommer ländernas ambitioner vad gäller en grön och digital omställning att tydliggöras. Sveriges agerande i dessa sammanhang blir en signal om hur stor tyngd regeringen lägger vid klimatfrågan i förhållande till andra nationella prioriteringar och med vilken tyngd Sverige kommer att driva klimatfrågan under sitt EU-ordförandeskap våren 2023, då flera rättsakter som presenteras under 2021 sannolikt kommer att slutförhandlas.¹²⁴

För att leva upp till kraven i återhämtningsfonden och därmed få full tillgång till fondens medel måste den svenska återhämtningsplanen innehålla minst 37 procent, cirka 13 miljarder kronor, gröna åtgärder i linje med EU:s precisering av vad som räknas som en grön investering.¹²⁵ Sveriges nationella plan kommer att utgå från politiken i budgetpropositionen 2021. Regeringen har summerat den ”gröna delen” av budgeten för 2021 till cirka 10 miljarder kronor vilket utgör 10 procent av den nya politiken i budgetpropositionen. Utöver dessa 10 miljarder får exempelvis vissa stöd till forskning och utveckling samt gröna reformer som sträcker sig ända fram till och med 2026 räknas med enligt EU:s riktlinjer.

Ett inslag i regeringens budget är satsningen på svenskt deltagande i det relativt nya EU-instrumentet IPCEI (Important Projects of Common European Interest) som syftar till att främja industriella ekosystem och tekniker som möjliggör fossilfria lösningar av gemensamt europeiskt intresse. De medlemsländer som deltar i samarbetet kan söka medel för olika typer av multilaterala samverksamprojekt. Sveriges insats uppgår till 200 miljoner kronor per år 2021–2022 och 70 miljoner kronor per år 2023–2027. EU har gjort undantag i sina statsstödsregler för de projekt som finansieras via IPCEI, vilket underlättar för medlemsstaterna att ge ekonomiskt stöd och i förlängningen stimulera industrins omställning.

Den nationella politiken för att nå klimatmålen kommer i hög grad att påverkas av EU:s allt större fokus på en grön omställning. Under Klimatpolitiska rådets aktörsdialoger inför denna rapport lade flertalet branscher större vikt vid EU:s omfattande reformagenda än vid själva coronakrisens effekter eller den nationella politikens påverkan på den egna klimatomställningen. Den svenska regeringens agerande i EU blir därmed viktigt inte bara för vårt bidrag till Europas klimatomställning utan också för svenska företags konkurrenskraft och möjligheter att bidra till den omställningen. Mot bakgrund av den höga reformtakten och de stora ekonomiska värden som påverkas är det väsentligt att Regeringskansliet och berörda myndigheter har de resurser som är nödvändiga för att bevaka väsentliga intressen och att agerandet är väl samordnat. Regeringskansliet behöver planera för detta och säkerställa att brist på resurser och kompetens inte blir bromsklossar för Sveriges bidrag till EU:s högre klimatambitioner.

Likasa behöver regeringen och näringslivet samarbeta effektivt för att Sverige, och den europeiska klimatomställningen, ska kunna få största möjliga nytta av de medel som avsätts för olika projekt inom EU där aktörer och samarbetskonstellationer kommer att tävla om att få ta del av dessa stöd.

Regeringens fortsatta arbete bör också inspireras av hur EU kopplat omfattande återhämtningspaket till klimatomställningen, och klimatomställningen till en bredare hållbarhetsagenda för bland annat ökad resurseffektivitet och en mer cirkulär ekonomi.

rek:

REKOMMENDATION

Stärk Sveriges engagemang och påverkan inom EU genom att delta strategiskt, koordinerat och aktivt i EU:s gröna giv och återhämtningsprogram samt tillhörande politiska processer.

5.5 Slutsatser - koppla återhämtningen starkare till klimatomställningen

I en akut kris som den som vållats av coronapandemin är det naturligt att den kortsiktiga krishanteringen dominerar. Det innebär samtidigt en risk att mer långsiktiga samhällsmål som klimatmålen kommer i skymundan. Coronakrisen tycks inte ha bromsat regeringens genomförande av den klimatpolitiska handlingsplanen. Det är dock även mycket svårt att utvärdera eftersom planen är diffus, saknar tidsangivelser och ingen tydlig återrapportering har skett (se kapitel 3.). Det är likaså positivt att den svenska regeringen fattade få beslut under 2020 som direkt motverkar de klimatpolitiska målen (se avsnitt 5.1.).

När det gäller återhämtningen ut ur krisen och de mer långsiktiga reformerna måste kraven ställas högre. Då räcker det inte att ”inte göra fel”. Enligt Klimatpolitiska rådets analys är det bara en tiondel av regeringens återhämtningsprogram som bidrar positivt till att de klimatpolitiska målen ska kunna nås (se avsnitt 5.1). Takten i klimatomställningen är fortfarande för långsam och politiken är inte tillräcklig för att klimatmålen ska nås (se kapitel 2.).

Regeringen har ambitionen att Sverige i det europeiska och globala klimatarbetet ska driva på för en snabbare omställning till fossilfrihet.⁵ Regeringen har också varit pådrivande för skarp

klimatmål och högre ambitioner i EU men det är inte uppenbart att Sveriges nationella återhämtningspolitik kan beskrivas som ledande ur klimatsynpunkt. (se avsnitt 5.4.)

Coronakrisen är en stor påfrestning för samhället och innebär att svåra prioriteringar behöver göras. Den har drabbat många enskilda och familjer hårt. Samtidigt kan en kris också öppna för nya möjligheter och den period som följer efter coronakrisen kan vara ett möjlighetsfönster för klimatomställningen (se kapitel 4.) Klimatpolitiska rådets samlade bedömning är att regeringen hittills inte har nyttjat detta möjlighetsfönster tillräckligt.



ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING

Takten i klimatomställningen är fortfarande för låg och den beslutade politiken är inte tillräcklig för att nå klimatmålen. Regeringen har under krisen hållit fast vid inriktningen i klimathandlingsplanen men har ännu inte tillräckligt nyttjat det möjlighetsfönster som coronakrisen innebär genom att låta kris- och återhämtningsinsatserna bli en tydlig förstärkning av den samlade politiken för klimatomställningen.

Regeringens politik behöver mer entydigt främja klimatomställningen. Det gäller inte minst under ett år när staten investerar större summor än normalt i samhällsekonomin och fattar beslut som kommer att få effekter under flera decennier. Regeringens klimatpolitiska handlingsplan finns på plats liksom ett stort antal strategier och initiativ inom områden som är centrala för klimatomställningen, däribland de 22 färdplaner för fossilfri konkurrenskraft som olika branscher har utarbetat. Regeringen ska inom kort presentera sitt nationella återhämtningsprogram under EU:s gemensamma återhämtningsfacilitet. Det är av största vikt att regeringen använder återhämtningspolitiken för att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen och för att knyta samman alla olika strategier och färdplaner. Då kan också en starkare berättelse formas om vägen ut ur coronakrisen.

Till möjlighetsfönstret vid en kris hör nämligen också möjligheten att skapa en ny berättelse, om krisen och om vägen ut ur den. Forskning om tidigare samhällskriser visar att politiken har en viktig roll i att tolka och begripliggöra det som händer i en kris för att den ska kunna hanteras på ett konstruktivt sätt. Utan gemensam berättelse om vägen framåt kan krisen istället öppna upp för konspirationsteorier, destruktiva reaktioner och ett mer splittrat samhälle (se avsnitt 4.2.1.).

Regeringen beskriver i budgetpropositionen från september 2020 sin återhämtningspolitik som startpunkten på en kraftfull grön omställning. Finansplanen inleds med ”Den ekonomiska politiken har två övergripande syften. Den ekonomiska återhämtningen ska understödjas med ett kraftfullt grönt återstartspaket. Samtidigt ska samhällsproblemen bekämpas långsiktigt så att Sverige står starkare efter krisen.” Klimatpolitiska rådet menar att regeringens egen kommunikation kring budgeten och återhämtningspolitiken inte varit konsekvent i detta budskap. Någon tydlig, gemensam berättelse eller målbild har inte skapats för samhällets återhämtning ut ur coronapandemin.

Istället för ett budskap där klimatomställningen är bärande för återhämtningen har andra prioriteringar och beskrivningar fått stå i förgrunden.⁸⁸ Regeringen har inte kopplat återhämtningspolitiken till den egna visionen om att bli världens första fossilfria välfärdsland. De insatser som presenterats är fränkopplade den klimathandlingsplan som regeringen presenterade så sent som i slutet av 2019. Detta försvagar trovärdigheten och genomslaget för regeringens politik att låta klimatmålen genomsyra alla politikområden.

Europeiska unionens återhämtningsprogram bärs däremot av en jämförelsevis tydlig och konsekvent berättelse om den gröna och digitala omställningen som ska göra samhället mer hållbart och motståndskraftigt. De stora budgetsatsningarna beskrivs också genomgående som ett verktyg för att förverkliga den gröna giv som kommissionen presenterade och förankrade redan under 2019. Flera andra europeiska regeringar som Frankrike och Tyskland har också gjort grön omställning och gröna investeringar till ett huvudtema i sina återhämtningspaket. Här finns en möjlighet också för Sverige att väva samman återhämtningspolitiken och klimatomställningen på samma sätt som klimatagendan redan knutits till en bredare hållbarhetsagenda för bland annat resurseffektivitet och cirkulär ekonomi, biologisk mångfald och en rättvis omställning.

rek:

REKOMMENDATION

Använd återhämtningspolitiken för att förverkliga den klimatpolitiska handlingsplanen och befintliga strategier som konkretiserar vägen mot "världens första fossilfria välfärdsland".

⁸⁸ När finansministern presenterade höstbudgeten lyftes tre huvudteman fram: Investeringar i grön återhämtning, välfärdssatsningar och trygghet i omställningen. När hon sen fick frågor om det viktigaste prioriteringarna så svarade hon att det handlade om tre saker: "jobben, jobben, jobben."¹⁷¹

Referenser

1. Världshälsoorganisationen. Coronavirus disease (COVID-19) pandemic. (2021).
2. Meteorologiska världsorganisationen. *2020 was one of three warmest years on record. Press release nr 14012021* (2021).
3. Harvard T.H. Chan School of Public Health. Coronavirus and Climate Change – C-CHANGE. (2021).
4. Beyer, R. M., Manica, A. & Mora, C. Shifts in global bat diversity suggest a possible role of climate change in the emergence of SARS-CoV-1 and SARS-CoV-2. *Sci. Total Environ.* **767**, 145413 (2021).
5. Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.* (2019).
6. Koselleck, R. & Richter, M. W. Crisis. *J. Hist. Ideas* **67**, 357 – 400 (2006).
7. Naturvårdsverket. Nationella utsläpp och upptag av växthusgaser 1990-2019. (2020). Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>. (Accessed: 29th January 2021)
8. Naturvårdsverket. Listor över utsläpp och tilldelning. (2020). Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Utslappshandel/Resultat-och-uppfoljning/Listor-over-utslapp-och-tilldelning/>. (Accessed: 10th February 2021)
9. Naturvårdsverket. Utsläppen i den handlande och icke-handlande sektorn. (2019). Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-handlande-o-icke-handlande-sektorn/>.
10. Prop. 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.* (2017).
11. Naturvårdsverket. *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2020. Klimat och luft i fokus. Rapport 6945*, (2020).
12. Larsson, J. & Nässén, J. Fördjupning: Konsumtionens klimatpåverkan - trender, mål och styrmedel. in *Konsumtionsrapporten 2019 [Orosmoln] - En rapportserie om den svenska konsumtionen* (2019).
13. Roos, J. M. *Konsumtionsrapporten 2020 [Acceleration] - En rapportserie om den svenska konsumtionen.* (2020).
14. Statistiska Centralbyrån. *Konkurser efter region, näringsgren SNI 2007, storleksklass och företagsform. Månad 2009M01 - 2020M12.* (2021).
15. Trafikanalys. *Oro, anpassning och nya beteendemönster – godstransportaktörers upplevelser av coronapandemins första våg.* (2020).
16. Quéré, C. Le *et al.* Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. *Nat. Clim. Chang.* **10**, 647 – 654 (2020).
17. Liu, Z. *et al.* Near-real-time data captured record decline in global CO₂ emissions due to COVID-19. *Unpublished* 1 – 45

18. Lombrana, L. M. & Mathis, W. Global Emissions Were Slowing Even Before the Pandemic - Bloomberg. *Bloomberg green* (2020).
19. Trafikverket. *Vägtrafikens utsläpp 2020*. (2021).
20. Berghäll, E. & Perrels, A. *The economic crisis and its consequences for the environment and environment policy*. TermaNord (Nordiska Ministerrådet, 2010). doi:10.1017/CBO9781107415324.004
21. Naturvårdsverket. *Report for Sweden on climate policies and measures and projections*. (2021).
22. Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*. (2020).
23. Infrastrukturdepartementet. *Promemoria: Reduktionsplikten för bensin och diesel – kontrollstation*. (2020).
24. SOU 2016:21. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. (2016).
25. Regeringskansliet. Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård 1, BP 2021. 1–166 (2020).
26. Kihlberg, J. Regeringen lyfter klimatet ger åtta statsråd klimatansvar. *Dagens Nyheter* (2021).
27. Klimatpolitiska rådet. *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*. (2020).
28. Miljödepartementet. *Klimatpolitiska handlingsplanen - Fakta-PM*. (2019).
29. SFS 2017:720. *Klimatlag*. (2017).
30. SFS 1998:1474. *Kommittéförordning*. (1998).
31. SFS 2007:1244. *Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning*. (2007).
32. SOU 2016:47. *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Miljömålberedningens delbetänkande* (2016).
33. World Bank. Updated estimates of the impact of the impact of COVID-19 on global poverty. (2021). Available at: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>.
34. Engström, M. *Miljöframgångar - från freonförbud till klimatlag*. (2020).
35. Edberg, K. Från motsatsförhållande till symbios? Miljöpolitik och välfärd i ekonomiska upp- och nedgångar. *Ark. Tidskr. för samhällsanalys* **6**, 7 – 37 (2016).
36. Burns, C., Eckersley, P. & Tobin, P. EU environmental policy in times of crisis. *J. Eur. Public Policy* **27**, 1 – 19 (2020).
37. Skovgaard, J. EU climate policy after the crisis. *Env. Polit.* **23**, 1 – 17 (2014).
38. Slominski, P. Energy and climate policy: does the competitiveness narrative prevail in times of crisis? *J. Eur. Integr.* **38**, 343 – 357 (2016).
39. Geels, F. W. The impact of the financial-economic crisis on sustainability transitions: Financial investment, governance and public discourse. *Environ. Innov. Soc. Transitions* **6**, 67–95 (2013).

40. Jonung, L. & Wicksell, K. *Tio år med det Finanspolitiska Rådet: Vad händer härnäst?* (2019).
41. Andersson & Nilsson. Makroinnovationer, långsiktig ekonomisk utveckling och framtida utsläpp av växthusgaser (underlagsrapport, bilaga 8). in *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (2016).
42. Hay, C. Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change. *Br. J. Polit. Int. Relations* **1**, 317 – 344 (1999).
43. Hölscher, K., Wittmayer, J. M. & Loorbach, D. Transition versus transformation: What 's the difference? *Environ. Innov. Soc. Transitions* **27**, 1 – 3 (2018).
44. Jessop, B. Economic and ecological crises: Green new deals and no-growth economies. *Development* **55**, 17 – 24 (2012).
45. Loorbach, D. *et al.* The economic crisis as a game changer? Exploring the role of social construction in sustainability transitions. *Ecol. Soc.* **21**, (2016).
46. Bina, O. & La Camera, F. Promise and shortcomings of a green turn in recent policy responses to the 'double crisis' . *Ecol. Econ.* **70**, 2308 – 2316 (2011).
47. Avelino, F., Wittmayer, J. M., Kemp, R. & Haxeltine, A. Game-changers and transformative social innovation. *Ecol. Soc.* **22**, (2017).
48. Tienhaara, K. A tale of two crises: What the global financial crisis means for the global environmental crisis. *Environ. Policy Gov.* **20**, 197 – 208 (2010).
49. Aşici, A. A. & Bünül, Z. Green New Deal: A Green Way out of the Crisis? *Environ. Policy Gov.* **22**, 295 – 306 (2012).
50. Omri, E., Chtourou, N. & Bazin, D. Rethinking the green recovery through renewable energy expansion. *Int. J. Sustain. Dev.* **18**, 59 – 76 (2015).
51. IEA. *Renewables 2020*. (2020). doi:10.1002/peng.20026
52. World Values Survey. *The World Values Survey 2021*. (2021).
53. Hammar, O., Brancalion Lind, D. & Puranen, B. *Miljömedvetande hos Sveriges befolkning*. (2021).
54. UNDP. *Peoples' Climate Vote*. (2021).
55. Masson-Delmotte, V. et al. *IPCC Special Report 1.5 - Summary for Policymakers*. IPCC (2018).
56. International Energy Agency. *Perspectives for the Energy Transition: Investment Needs for a Low-Carbon Energy System – Analysis - IEA*. (2017).
57. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Special Report on Climate Change and Land - Summary for Policymakers*. (2020).
58. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Financing Climate Futures - Rethinking Infrastructure*. *Financing Climate Futures* (OECD, 2018). doi:10.1787/9789264308114-en
59. Rodrik, D. Green industrial policy. *Oxford Rev. Econ. Policy* **30**, 469 – 491 (2014).

60. Andrijevic, M., Schleussner, C.-F., Gidden, M. J., McCollum, D. L. & Rogelj, J. COVID-19 recovery funds dwarf clean energy investment needs. *Science* (80-.). **370**, 298 – 300 (2020).
61. Alfredsson, E. & Malmaeus, M. Real capital investments and sustainability - The case of Sweden. *Ecol. Econ.* **161**, 216 – 224 (2019).
62. IMF. Mitigating climate change—growth- and distribution-friendly strategies. *World Econ. Outlook* 85 – 114 (2020).
63. Finanspolitiska rådet. *Svenske finanspolitik 2020*. (2020).
64. IMF. *Sweden - Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission*. (2021).
65. SOU 2016:67. *En översyn av överskottsmålet - Betänkande av Överskottsmålskommittén*. (2016).
66. Regeringen. Kommittédirektiv 2015:63 Översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. (2015).
67. European Central Bank - strategy review. (2021). Available at: <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/index.en.html>.
68. Kus, B. Relief, Recovery, Reform: A Retrospective on the US Policy Responses to the Great Recession. *Intereconomics* **55**, 257 – 265 (2020).
69. The World Bank. *Saving Lives, Scaling-up Impact and Getting Back on Track: World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper*. (2020).
70. Centre for Local Economic Strategies. *Rescue, recover, reform: A framework for new local economic practice in the era of covid-10*. (2020).
71. World Bank. Proposed Sustainability Checklist for Assessing Economic Recovery Interventions. 3 (2020).
72. OECD. Making the Green Recovery work for jobs, income and growth, Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort. 1 – 32 (2020).
73. Handels Ekonomiska Råd. *Handeln-och-covid-19.pdf*. (2020).
74. OECD. Shaping government interventions for a faster and more resilient economic recovery. (2020).
75. OECD. From containment to recovery: Environmental responses to the COVID-19 pandemic. (2020).
76. Statistiska Centralbyrån. *Näringslivet investerade 348,2 miljarder kronor under 2020*. (2021).
77. Klimatpolitiska rådet. *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*. (2019).
78. Ramböll. *Underlagsrapport till Klimatpolitiska rådet: Coronakrisens klimatpåverkan på transportsektorn 2020*. (2021).
79. Holm, H. & Kollmann, A. *Omstart för kollektivtrafiken - idéer för en hållbar framtid*. (2021).
80. Prop. 2020/21:1. *Klimatredovisning. Bilaga i Utgiftsområde 20 – Allmän miljö- och naturvård*. (2020).

81. Naturvårdsverket. *EU:s direktiv för utsläpp av luftföroreningar (takdirektivet)*. (2021).
82. Svenska Miljöemissionsdata. *NO_x-utsläpp i klimatscenarier för vägtrafik 2030*. (2021).
83. Naturvårdsverket. *Yttrande över Promemorian Reduktionsplikten för bensin och diesel – Kontrollstation (I2020/03425)*. (2021).
84. Riksrevisionen. *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* (2018).
85. Pettersson-Löfstedt, F., Lund, E., Dymén, C., Hult, Å. & Sanne, J. M. *Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda transportplanering för att uppnå miljömålen*. (Svenska Miljöinstitutet, Trivector, Lunds universitet, 2020).
86. Larsson, M.-O., Lund, E., Pettersson-Löfstedt, F. & Styhre, L. *Miljömål i transportplaneringen*. (2020).
87. Samordningsuppdrag för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, S. & Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, T. och T. *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. (2017).
88. Wildt-persson, A. & Eliasson, J. Svar till Trafikverket gällande referenser om transporteffektivt samhälle. (2021).
89. Trafikverket. *Transportplanering 2.0 - En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*. (2018).
90. Trafikverket. *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. (2021).
91. Energimyndigheten. *Yttrande angående Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037*. (2021).
92. Naturvårdsverket. *Yttrande över inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. (2021).
93. Boverket. *Yttrande om Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. (2021).
94. Statens väg och transportforskningsinstitut. *Yttrande över Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för planering för perioden 2022-2033 och 2022-2037*. (2021).
95. Hansen, A., Falla Arce, J. & Lindberg, I. *Friluftslivet under coronapandemin Kartläggning av friluftsvanor och vistelse i naturen under coronapandemin i Västra Götaland. OUTDOORS Rapport 2021*, (2021).
96. Kamb, A., Lundberg, E., Larsson, J. & Nilsson, J. Potentials for reducing climate impact from tourism transport behavior. *J. Sustain. Tour.* 1–18 (2020). doi:10.1080/09669582.2020.1855436
97. Anderson, P. J. *Resebarometern 2021: Så reste vi under coronaåret*. (2021).
98. Konjunkturinstitutet. *Konjunkturbarometern februari 2021: Barometerindikatorn uppat i februari*. (2021).
99. Statistiska Centralbyrån. *Investeringsenkäten, fjärde kvartalet 2020*. (2021).

100. Finansdepartementet. Frågor och svar om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. *Regeringens hemsida* (2020). Available at: <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/09/fragor-och-svar-om-statliga-kreditgarantier-for-grona-investeringar/>.
101. Jordbruksverket. Rapport 2018:1 - Hur kan den svenska jordbrukssektorn bidra till att vi når det nationella klimatmålet? 1–132 (2018).
102. Jordbruksverket. *Utvärdering av gödselgasstödet 2015 - 2016*. (2017).
103. Svensk vindenergi. *Underlag till Klimatpolitiska rådet*.
104. Oberle, B. et al. *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*. (2019).
105. Naturvårdsverket. *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019. Industrin i fokus*. (2019).
106. LKAB. *Pressmeddelande: 'Historisk omställningsplan för LKAB'*. (2020).
107. Energimyndigheten. Scenarier över Sveriges energisystem 2020. (2021).
108. Infrastrukturdepartementet. *Regeringen tar fram nationell vätgasstrategi*. (2021).
109. Fossilfritt Sverige. *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Vätgas*. (2021).
110. Fossilfritt Sverige. *Politik för fossilfri konkurrenskraft*. (2019).
111. IVA. *Så når Sverige klimatmålen - Syntesrapport för IVA-projektet Vägval för klimatet*. (2020).
112. Regeringen Dir. 2018:6. *Översyn av regelverket för nätkoncessioner*. (2018).
113. SOU 2019:30. *Moderna tillståndsprocesser för elnät Stockholm 2019*. (2019).
114. Svenskt Näringsliv. *Näringslivets -underliggande kompetensbehov och rekryteringsmönster - Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2020*. (2020).
115. Statistiska Centralbyrån. *Arbetskraftsbarometern 2020*. (2020).
116. Fossilfritt Sverige. *Politik för fossilfri konkurrenskraft, del 2*. (2021).
117. Statistiska Centralbyrån. *Arbetslöshet i Sverige*. (2021).
118. Arbetsförmedlingen. *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020*. (2020).
119. Regeringen. *SE comments on the Commission draft of Taxonomy Delegated Acts*. (2020).
120. Vivid Economics. *Greenness of Stimulus Index*. (2021).
121. O' Callaghan, B. J. & Murdock, E. *Are we Building Back Better?* (2021).
122. Engström, M. *Underlag till Klimatpolitiska rådet: Sverige och klimatfrågan i EU under en pandemi (november-december 2020)*. (2021).
123. Europeiska unionens råd. *Faciliteten för återhämtning och resiliens: rådets ordförandeskap och parlamentet når preliminär överenskommelse*. (2020).
124. Feola, G. Societal transformation in response to global environmental change: A review of emerging concepts. *Ambio* **44**, 376 – 390 (2015).

125. Lövbrand, E. et al. *Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the promise of new modes of governance*. (2010).
126. Hildingsson, R. Governing decarbonisation the state and the new politics of climate change. *Lund Political Studies* 172 (2014).
127. Scoones, I. et al. *The politics of green transformations*. Routledge (2015).
128. Sterner, T., Barbier, E.B., Bateman, I. et al. & Sterner, T. et al. Policy design for the Anthropocene. *Nat. Sustain.* **2**, 14 – 21 (2019).
129. Senge, P. *The fifth discipline*. (2006).
130. Palmberg, K. *Complex adaptive systems as metaphors for organizational management*. (2009).
131. Nilsson, L. et al. *I ljuset av framtiden Styrning mot nollutsläpp år 2050*. (2013).
132. Riksrevisionen. *Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier*. (2019).
133. Sweco. *Klimatneutral konkurrenskraft - kvantifiering av åtgärder i klimatfärdplaner*. (2019).
134. Sadler, B. *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. (1996).
135. Bell, S. & Morse, S. *Sustainability Indicators: Measuring the immeasurable*. (2008).
136. Aldy, J. E. et al., Barrett, S. & Stavins, R. N. Thirteen plus one : a comparison of global climate policy architectures. *Clim. Policy* **3**, 373–397 (2003).
137. Azar, C. et. al. *Miljöpolitikens spelplan*. (2014).
138. Governo. *Utvärdering av Fossilfritt Sveriges arbete*. (2019).
139. Karlström, M. *Analys av kommissionens förslag till CO2 krav för lätta fordon efter 2020*. (2018).
140. Haug, C. et al. Navigating the dilemmas of climate policy in Europe: Evidence from policy evaluation studies. *Clim. Change* **101**, 427–445 (2010).
141. Elföretagen. *Elbranschen - Färdplan för fossilfri konkurrenskraft*. (2020).
142. Energimyndigheten. *Statusrapport över arbetet inom samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. (2019).
143. Jordan, A. & Huitema, D. Policy innovation in a changing climate : Sources , patterns and effects. *Glob. Environ. Chang.* **29**, 387 – 394 (2014).
144. Hildén, M. et al. Climate policy innovation: developing an evaluation perspective. *Env. Polit.* **23**, 884 – 905 (2014).
145. Allcott, H. & Greenstone, M. Is There an Energy Efficiency Gap? *J. Econ. Perspect.* **26**, 3 – 28 (2012).
146. Gillingham, K. & Palmer, K. Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Evidence. *Rev. Environ. Econ. Policy* **8**, 18 – 38 (2014).
147. Mickwitz, P. et al. *Climate Policy Integration , Coherence and Governance*. (2009).
148. Owens, S. & Driffill, L. How to change attitudes and behaviours in the context of

- energy. *Energy Policy* **36**, 4412 – 4418 (2008).
149. Harring, N. Corruption, inequalities and the perceived effectiveness of economic pro-environmental policy instruments: A European cross-national study. *Environ. Sci. Policy* **39**, 119 – 128 (2014).
 150. Matti, S. *Exploring Public Policy Legitimacy*. (Luleå Tekniska Universitet, 2009).
 151. Hammar, H. & Jagers, S. C. What is a fair CO2 tax increase? On fair emission reductions in the transport sector. *Ecol. Econ.* **61**, 377 – 387 (2007).
 152. Lubell, M., Zahran, S. & Vedlitz, A. Collective action and citizen responses to global warming. *Polit. Behav.* **29**, 391 – 413 (2007).
 153. Duwe, M., Hope, E. & Morales, D. L. *Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management*. (2020).
 154. Guillot, L. French court condemns government for climate inaction. *Politico* (2021).
 155. Heimersson, A. Professor: Även Sverige skulle kunna dras inför miljödomstol - Dagens Arena. *Dagens Arena* (2021).
 156. Hoge Raad Der Nederlanden. No Title. *Court order* (2020).
 157. Finnish climate change panel. *Overview of national climate change advisory councils*. (2019).
 158. Averchenkova, A. et al. *The role of independent bodies in climate governance*. (2018).
 159. Energy & Climate Intelligence Unit. Net Zero Tracker. (2021). Available at: <https://eciu.net/netzerotracker>. (Accessed: 4th March 2021)
 160. Världsbanken. Understanding poverty. (2021).
 161. International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update, January 2021. *Fiscal Monitor Reports* (2021). Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>. (Accessed: 3rd February 2021)
 162. Fossilfritt Sverige. Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft - Omställning och utveckling av svensk industri. (2021). Available at: <https://fossilfrittssverige.se/fardplaner/>.
 163. IMF Database of Fiscal Policy Responses to COVID-19. (2021). Available at: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.
 164. Trafikverket. *Vägtrafikens luftutsläpp*. (2020).
 165. Klimatpolitiska rådet. *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*. (2020).
 166. Camia, A. et al. *The use of woody biomass for energy production in the EU*. (2021). doi:10.2760/831621
 167. Europeiska kommissionen. *Den europeiska gröna given*. (2019).
 168. Green Recovery Tracker. Green Recovery Tracker Home Page. 2021
 169. Riksdagen. Debatt med anledning av budgetpropositionens avlämnande - Budgetdebatt 21 september 2020. (2020).

Bilagor

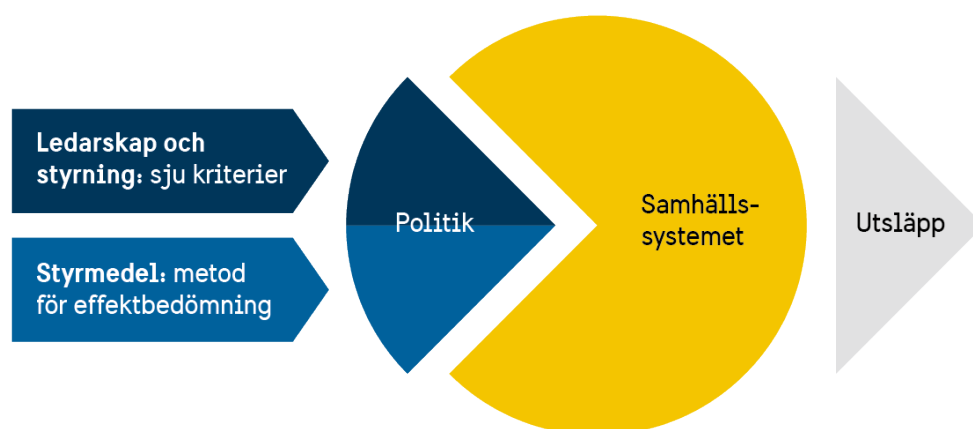
Bilaga 1. Regeringens beslut under 2020 i syfte att bidra till de klimatpolitiska målen

Beslut
Skattereduktion för installation av grön teknik
Ramverk för svenska statliga gröna obligationer
Industriklimatet stärks och breddas
Nationellt centrum för koldioxidavskiljning
Skatt på avfallsförbränning
Fordonsstrategisk forskning och innovation förstärks med stöd till arbetsmaskiner
Ny klimatpremie till ellastbilar och andra miljölastbilar samt eldrivna arbetsmaskiner.
Ökade anslag för underhåll av järnvägsnätet
Statligt stöd ska täcka vita fläckar på laddstationskartan
Krav på laddinfrastruktur i vissa byggnader
Skärpt miljöbilsdefinition och hårdare miljökrav för myndigheters bilar
Fortsatt annullering av överskott inom ESR även fortsättningsvis
Godkännande av Londonprotokollet (möjliggör export av koldioxid avsedd för lagring under havsbotten)
Stöd till fastighetsägare för renoverings- och energieffektiviseringsåtgärder av flerbostadshus
Förstärkning och förlängning: Klimatklivet till 2026
Satsning på återvätning av tidigare torrlagda våtmarker
Medel avsätts för att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen
Konverteringsstöd för bilar från fossil drift till biodrivmedel eller biogas
Medel till Energimyndigheten för att inrätta ett system med omvända auktioner alternativt fast lagringspeng för avskiljning, infångning och lagring
Stöd till regionala elektrifieringspiloter med laddinfrastruktur för tunga fordon. Även tankinfrastruktur för vätgas ingår i satsningen
FoU Flygbiobränsle och Elflyg
Förlängning: Stöd till energi- och klimatrådgivning
Förlängning: stöd till kommuner och företag under 2021 för installation av solceller och energilagring
Säker cykling: 2-åring satsning, bl.a statlig cykelinfrastruktur
Tillfällig förlängning: Stöd till biogasproduktion för fordonsgas
Tillfällig förstärkning: Stadsmiljöavtalen görs med särskilt fokus på cykling

Förlängning och vidareutveckling: miljökompensationen för godstransporter på järnväg
Upphandling av nattågstrafik till europeiska länder. Utförare Trafikverket
Bedömning av klimateffekter: Medel till myndigheter
Negativa utsläpp – utformning av kriterier och metoder för val av lämplig mark: Uppdrag till myndighet
Svenskt deltagande i IPCEI-projekt
Modernisering av befintliga testbäddar för bioraffinaderier
Statlig grön kreditgaranti
Skattereduktion för installation av grön teknik
Ramverk för svenska statliga gröna obligationer
Industriklivet stärks och breddas
Nationellt centrum för co2-avskiljning
Skatt på avfallsförbränning
Fordonsstrategisk forskning och innovation förstärks med stöd till arbetsmaskiner
Ny klimatpremie till ellastbilar och andra miljölastbilar samt eldrivna arbetsmaskiner.
Ökade anslag för underhåll av järnvägsnätet
Statligt stöd ska täcka vita fläckar på laddstationskartan
Krav på laddinfrastruktur i vissa byggnader
Skärpt miljöbilsdefinition och hårdare miljökrav för myndigheters bilar
Fortsatt annullering av överskott inom ESR även fortsättningsvis
Medfinansiering av Fonden för en rättvis omställning
Fortsatt skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel under 2021

Bilaga 2. Klimatpolitiska rådets analytiska ramverk

Denna bilaga beskriver kortfattat det analytiska ramverk som Klimatpolitiska rådet har utvecklat och använder sig av sina analyser av den samlade politikens förenlighet med klimatmålen. För en mer utförlig presentation inklusive referenser hänvisas till rådets hemsida samt tidigare rapporter (Rapport 2019, 2020). Ramverket består av kriterier för att bedöma regeringens *ledarskap och styrning* samt en metod för att bedöma effekten av politikens konkreta *styrmedel*.



Figur 1 Klimatpolitiska rådets analytiska ramverk för att utvärdera regeringens samlade politik och klimatpolitiska handlingsplan

Kriterier för att bedöma ledarskap och styrning

De senare årtiondenas forskning har ökat vår förståelse för sådana djupgående förändringar av ekonomi och samhälle som behövs för att hejda klimatförändringarna och uppnå en hållbar utveckling.^{126,127} Forskningen har däremot ännu inte lika tydliga svar på hur politiken bör utformas för att driva eller styra en genomgripande omställning av detta slag.¹²⁸ Klimatomställningen har dessutom speciella förutsättningar. Den har hittills främst drivits av en politisk ambition, snarare än teknisk och ekonomisk utveckling, och den behöver ske inom en relativt kort period på några få årtionden. De senare årtiondenas forskning har ökat vår förståelse för sådana djupgående förändringar av ekonomi och samhälle som behövs för att hejda klimatförändringarna och uppnå en hållbar utveckling.^{126,127} Forskningen har däremot ännu inte lika tydliga svar på hur politiken bör utformas för att driva eller styra en genomgripande omställning av detta slag.¹²⁸

Klimatomställningen har dessutom speciella förutsättningar. Den har hittills främst drivits av en politisk ambition, snarare än teknisk och ekonomisk utveckling, och den behöver ske inom en relativt kort period på några få årtionden. De senare årtiondenas forskning har ökat vår förståelse för sådana djupgående förändringar av ekonomi och samhälle som behövs för att hejda klimatförändringarna och uppnå en hållbar utveckling.^{126,127} Forskningen har däremot ännu inte lika tydliga svar på hur politiken bör utformas för att driva eller styra en genomgripande omställning av detta slag.¹²⁸ Klimatomställningen har dessutom speciella förutsättningar. Den har

hittills främst drivits av en politisk ambition, snarare än teknisk och ekonomisk utveckling, och den behöver ske inom en relativt kort period på några få årtionden.

Komplexa och systemövergripande utmaningar ställer nya krav på politiken, liksom det faktum att det inte finns en global politisk auktoritet som kan fatta bindande beslut.^{129,130} Forskningen har lyft fram statens roll för att stimulera och underlätta aktörssamverkan av olika slag, utöver sin funktion som lagstiftare och reglerare. Det avspeglas också i den politiska praktiken, från Parisavtalet på global nivå till EU och enskilda länders politik. Betoningen på samverkan och nätverk av olika slag hänger samman med förståelsen av klimatomställningen ur ett systemperspektiv.^{129,130} Forskningen har lyft fram statens roll för att stimulera och underlätta aktörssamverkan av olika slag, utöver sin funktion som lagstiftare och reglerare.^{129,130} Forskningen har lyft fram statens roll för att stimulera och underlätta aktörssamverkan av olika slag, utöver sin funktion som lagstiftare och reglerare. Det avspeglas också i den politiska praktiken, från Parisavtalet på global nivå till EU och enskilda länders politik. Betoningen på samverkan och nätverk av olika slag hänger samman med förståelsen av klimatomställningen ur ett systemperspektiv.

Klimatomställningen kan inte heller enbart vila på beslut uppifrån av regering och riksdag, eller på genomförande av statliga myndigheter. Det krävs delaktighet och engagemang från alla olika samhällsaktörer: politik, näringsliv, forskningsaktörer, civilsamhälle och enskilda medborgare. Regeringen och dess myndigheter har dock en viktig roll i att erbjuda plattformar för samverkan mellan olika aktörer samt skapa sammanhang och samordning mellan olika initiativ. Forskningen pekar på att sådan samverkan har flera positiva effekter såsom att stärka tilliten mellan aktörer, skapa förutsättningar för ökad acceptans och legitimitet för politiska beslut och möjliggöra gemensamt lärande och innovation.

Att initiera, stimulera och orkestrera aktörssamverkan tar dock inte från staten den traditionellt viktiga rollen att stifta lagar eller införa ekonomiska styrmedel som skapar förutsättningar för aktörerna att på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt bidra till klimatomställningen. Det krävs fortfarande skarpa styrmedel i form av lagar, regler och ekonomiska styrmedel som ger rätt incitament för marknaderna. Politiken för att driva klimatomställningen behöver löpande utvärdera den mest effektiva mixen av statens roller som möjliggörande respektive styrande. Det finns en växande forskningslitteratur inom flera olika ämnesområden som lyfter fram viktiga aspekter och avvägningar när verkningsfull politik utformas. Klimatpolitiska rådet har ur denna breda diskussion valt att lyfta fram sju kriterier som väsentliga för att den nationella politiken ska kunna skapa förutsättningar för en ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar klimatomställning.

Tabell 1. Kriterier för en verkningsfull och hållbar politik för klimatomställning.

Kriterier	Verkningsfull politik
Gemensam målbild och vision	Politiken bör leverera en gemensam målbild som är väl förankrad hos alla aktörer och en tydlig vision som skapar drivkraft för långsiktig omställning. Detta är en väsentlig del av ledarskapet i komplexa organisationer och system. ^{131–135} Politiken bör leverera en gemensam målbild som är väl förankrad hos alla aktörer och en tydlig vision som skapar drivkraft för långsiktig omställning. Detta är en väsentlig del av ledarskapet i komplexa organisationer och system. ^{131–135} Politiken bör leverera en gemensam målbild som är väl förankrad hos alla aktörer och en tydlig vision som skapar drivkraft för långsiktig omställning. Detta är en väsentlig del av ledarskapet i komplexa organisationer och system. ^{131–135}
Måluppfyllelse	Politiken måste vara ändamålsenlig för att uppnå de uppsatta klimatmålen. Det räcker inte att politiken anses kostnadseffektiv eller administrativt fungerande om den inte leder till målet. ^{136,137} Politiken måste vara ändamålsenlig för att uppnå de uppsatta klimatmålen. Det räcker inte att politiken anses kostnadseffektiv eller administrativt fungerande om den inte leder till målet. ^{136,137} Politiken måste vara ändamålsenlig för att uppnå de uppsatta klimatmålen. Det räcker inte att politiken anses kostnadseffektiv eller administrativt fungerande om den inte leder till målet. ^{136,137}
Kostnadseffektivitet	Politiken bör sträva efter att vara kostnadseffektiv både på kort sikt och i förhållande till långsiktiga, strategiska mål. ¹³⁸ Politiken bör sträva efter att vara kostnadseffektiv både på kort sikt och i förhållande till långsiktiga, strategiska mål. ¹³⁸ Politiken bör sträva efter att vara kostnadseffektiv både på kort sikt och i förhållande till långsiktiga, strategiska mål. ¹³⁸
Koordinering, organisation och resurser	Politiken behöver vara samstämmig och koordinerad, såväl mellan olika nivåer (global, EU, nationell, regional, lokal) som mellan olika sektorer och politikområden. Statens organisation och resurser behöver vara utformade och dimensionerade för att matcha uppgiften. ^{79,107,139–141} Politiken behöver vara samstämmig och koordinerad, såväl mellan olika nivåer (global, EU, nationell, regional, lokal) som mellan olika sektorer och politikområden. Statens organisation och resurser behöver vara utformade och dimensionerade för att matcha uppgiften. ^{79,107,139–141} Politiken behöver vara samstämmig och koordinerad, såväl mellan olika nivåer (global, EU, nationell, regional, lokal) som mellan olika sektorer och politikområden. Statens organisation och resurser behöver vara utformade och dimensionerade för att matcha uppgiften. ^{79,107,139–141}
Aktörssamverkan	Politiken bör stimulera engagemang och samverkan mellan olika samhällsaktörer i kombination med traditionella styrmedel för att så effektivt som möjligt nå uppsatta mål. ^{127,142–144} Politiken bör stimulera engagemang och samverkan mellan olika samhällsaktörer i kombination med traditionella styrmedel för att så effektivt som möjligt nå uppsatta mål. ^{127,142–144} Politiken bör stimulera engagemang och samverkan mellan olika samhällsaktörer i kombination med traditionella styrmedel för att så effektivt som möjligt nå uppsatta mål. ^{127,142–144}

Långsiktighet med lärande och flexibilitet	Politiken behöver vara transparent, långsiktig och förutsägbar för att minska riskerna för inblandade aktörer samtidigt som den systematiskt bör utvärderas och utvecklas i takt med lärande och omvärldsförändringar. ^{145,146} Politiken behöver vara transparent, långsiktig och förutsägbar för att minska riskerna för inblandade aktörer samtidigt som den systematiskt bör utvärderas och utvecklas i takt med lärande och omvärldsförändringar. ^{145,146} Politiken behöver vara transparent, långsiktig och förutsägbar för att minska riskerna för inblandade aktörer samtidigt som den systematiskt bör utvärderas och utvecklas i takt med lärande och omvärldsförändringar. ^{145,146}
Acceptans, legitimitet och samspel med andra samhällsmål	Politiken behöver ha acceptans och legitimitet från medborgarna. Ansvarutkrävande mekanismer måste finnas på plats. Strävan bör vara att maximera synergier och begränsa konflikter med andra samhällsmål, exempelvis sysselsättning, god hälsa eller rättvis fördelning, sammanfattade i FN:s globala hållbarhetsmål och Agenda 2030. ^{133,147–154} Politiken behöver ha acceptans och legitimitet från medborgarna. Ansvarutkrävande mekanismer måste finnas på plats. Strävan bör vara att maximera synergier och begränsa konflikter med andra samhällsmål, exempelvis sysselsättning, god hälsa eller rättvis fördelning, sammanfattade i FN:s globala hållbarhetsmål och Agenda 2030. ^{133,147–154} Politiken behöver ha acceptans och legitimitet från medborgarna. Ansvarutkrävande mekanismer måste finnas på plats. Strävan bör vara att maximera synergier och begränsa konflikter med andra samhällsmål, exempelvis sysselsättning, god hälsa eller rättvis fördelning, sammanfattade i FN:s globala hållbarhetsmål och Agenda 2030. ^{133,147–154}

Styrmedel – analys av lösningar, hinder och styrmedlens effekt i fyra steg

Klimatpolitiska rådet har utvecklat en metod för att analysera vilka lösningar som finns för att minska växthusgasutsläpp, vilka faktorer som utgör hinder för lösningarna, och i vilken mån styrmedlen angriper dessa hinder så att lösningarna kan realiseras. Metoden utvecklas kontinuerligt.

I nuläget innehåller den fyra steg. I det första steget kartläggs lösningar för att minska utsläppen i olika sektorer samt vilka potentialer dessa lösningar har. Det andra steget är en kartläggning av hinder för att de olika lösningarna ska kunna realiseras. I det tredje steget bedöms hur väl dagens styrmedel adresserar identifierade hinder. I det fjärde steget bedöms hur långt styrmedlen räcker för att realisera de identifierade potentialerna.



Figur 2 Klimatpolitiska rådets metod i fyra steg för att bedöma den samlade politikens bidrag till nå klimatmålen

Steg 1: Vilka är lösningarna som kan minska utsläppen till noll?

I det första steget kartläggs och beskrivs de olika lösningar som kan bidra till minskade utsläpp från respektive utsläppssektor. Det handlar om allt från att minska transportefterfrågan eller öka återvinningen av plast, till minskade utsläpp från betande djur eller fossilfri tillverkning av stål. För var och en av dessa lösningar uppskattas storleken på de utsläppsminskningar som de kan bidra till, en "utsläppsminskningspotential" i miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Klimatpolitiska rådet har valt att utgå från den sammanställda information om lösningar och deras utsläppsminskningspotential som finns i visualiseringsverktyget Panorama, som utvecklas och drivs av Klimatpolitiska rådet tillsammans med Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Panorama syftar till att ge användaren en överblick över nuläget och de lösningar som finns för att minska utsläppen och nå de svenska klimatmålen.

Steg 2: Vilka hinder möter lösningarna i dag?

De lösningar som identifieras i steg ett möter i varierande utsträckning hinder för att den fulla potentialen ska kunna förverkligas. Genom att sammanställa resultat från tidigare studier, myndighetsrapporter och andra analyser (däribland branschernas egna färdplaner för fossilfri konkurrenskraft) och komplettera dessa med aktuell och specifik information från forskare och experter byggs en "hinderkarta". En del i hinderanalysen är att identifiera möjliga målkonflikter och synergier mellan olika lösningar.

Tabell 2. Hinder som omställningen möter.

Hinder för omställning	Kritiska frågor att besvara	Exempel från transportsektorn
Teknikutveckling och innovation	Vilken ytterligare utveckling behövs för att, rent tekniskt, kunna ersätta det gamla systemet och minska utsläpp av växthusgaser?	Idag låg återvinningsbarhet för batterier.
Ekonomi och konkurrenskraft	Är nya tekniker/lösningar dyrare eller på annat sätt icke-konkurrenskraftiga?	Elbilar är i dagsläget dyrare att köpa.
Insatsvaror och produktionskapacitet	Finns det en potentiell brist på insatsvaror eller begränsningar i hur snabbt ny tillverkning kan skala upp?	Tillgång på biobränslen potentiellt hinder framöver (ffa. på svenskt biobränsle).
Infrastruktur	Saknas infrastruktur för att kunna skala upp användningen av nya tekniker/lösningar?	Utbyggnad av kollektivtrafik för att hantera bl.a. urbaniseringen måste till.

Regelverk och myndighetsprocesser	Bromsar existerande regelverk eller statliga processer (t.ex. tillstånd) ned omställningen till nya tekniker?	Reglering av bl.a. samfälligheters verksamhet hindrar utbyggnad av laddstolpar.
Investeringar och inläsnings effekter	Krävs nya stora investeringar eller har tidigare investeringar (i gammal teknik) lång levnadstid?	Befintliga och planerade stadsmiljöer begränsar möjligheter till nya lösningar.
Normer och värderingar	Krävs en normförskjutning och beteendeförändring, hos privatpersoner eller hos bolag?	Samåkning, minskat antal resor och överflyttning till kollektivtrafik kräver förändring i beteende hos privatpersoner.

Steg 3: Hur väl adresserar dagens styrmedel lösningar och omställningshinder i olika sektorer?

Steg tre i metoden syftar till att beskriva om och hur väl dagens styrmedel adresserar de hinder som identifierats i steg två. Detta görs genom en kvalitativ analys där viktiga styrmedel som påverkar utvecklingen i de olika sektorerna först identifieras och därefter graderas i tre nivåer utifrån hur väl de adresserar de omställningshinder som finns. Dessa tre nivåer är:

- **Svag styrning:** Dagens styrmedel adresserar inte eller till mycket liten del omställningshindren.
- **Medelstark styrning:** Dagens styrmedel adresserar till viss del omställningshindren (till exempel via svaga eller medelstarka incitament).
- **Stark styrning:** Dagens styrmedel adresserar omställningshindren väl, så att lösningen realiserar inom rimligt tidsspann (till exempel via tvingande åtgärder eller starka ekonomiska incitament).

Graderingen bygger på en sammanvägd bedömning av tidigare utvärderingar och analyser, intervjuer med experter från olika myndigheter och branschorganisationer. Resultatet blir en översiktlig bild av hur väl styrmedlen möter de hinder som har identifierats. Att koppla graderingen till utsläppsminskningspotentialerna i steg ett kan ge en ungefärlig uppskattning av hur stora och vilka utsläppsminskningar och lösningar som dagens styrmedel adresserar väl, till viss del eller inte alls.

Steg 4: Hur stora potentialer kan realiserarar med dagens styrmedel?

Det sista steget i ramverket är att bedöma hur stor procentuell andel av respektive lösningspotential som kan realiserarar till 2045, givet dagens styrmedelsuppsättning. Syftet med detta steg är inte att exakt kvantifiera styrmedlens effekt på utsläppen, utan att göra en kvalificerad uppskattning om storleksordningen på de nuvarande styrmedlens bidrag till möjligheten att nå de långsiktiga klimatmålen.

Bilaga 3. Utveckling av klimatlagar och oberoende klimatråd

Många länder har under senare år stiftat nationella klimatlagar och antalet har accelererat efter att Parisavtalet trädde i kraft. Bara i Europa finns sjutton länder som har en nationell klimatlag och ännu fler planerar att fatta beslut om en sådan lag. Lagarnas utformning skiljer sig åt ganska mycket men de flesta bygger på liknande principer och syftar till att skapa långsiktig utsläppsminskning.^{155 155 155}

Det finns nu också exempel på att dessa klimatlagar prövas i domstol. I februari 2020 dömde en administrativ domstol i Paris att den franska regeringen inte gjort tillräckligt för att minska utsläppen av växthusgaser i relation till vad man lovat i Parisavtalet.¹⁵⁶ Detta efter att regeringen stämts av fyra miljöorganisationer med stöd av 2,3 miljoner namnunderskrifter. I november 2019 dömde den Nederländska regeringen i en liknande process att göra mer för att minska klimatutsläppen.^{157 158} Det finns nu också exempel på att dessa klimatlagar prövas i domstol. I februari 2020 dömde en administrativ domstol i Paris att den franska regeringen inte gjort tillräckligt för att minska utsläppen av växthusgaser i relation till vad man lovat i Parisavtalet.¹⁵⁶ Detta efter att regeringen stämts av fyra miljöorganisationer med stöd av 2,3 miljoner namnunderskrifter. I november 2019 dömde den Nederländska regeringen i en liknande process att göra mer för att minska klimatutsläppen.^{157 158} Det finns nu också exempel på att dessa klimatlagar prövas i domstol. I februari 2020 dömde en administrativ domstol i Paris att den franska regeringen inte gjort tillräckligt för att minska utsläppen av växthusgaser i relation till vad man lovat i Parisavtalet.¹⁵⁶ Detta efter att regeringen stämts av fyra miljöorganisationer med stöd av 2,3 miljoner namnunderskrifter. I november 2019 dömde den Nederländska regeringen i en liknande process att göra mer för att minska klimatutsläppen.^{157 158}

Antal etablerade nationella klimatråd som antingen har en oberoende roll som granskare av regeringens politik och/eller rådgivare till regeringen ökar konstant, och utvecklingen går snabbt. Hittills har mer än 30 länder inrättat någon form av nationellt klimatråd, och ännu fler återfinns på regional och lokal nivå. Först ut var Storbritannien, där klimatrådet Climate Change Commission (CCC) och klimatlagen etablerades redan 2008. Därefter har liknande klimatråd inrättats på alla kontinenter.^{159 159 159}

I Europa finns, förutom i Storbritannien, klimatråd i alla nordiska och baltiska länder samt Irland, Frankrike, Tyskland, Slovenien och Schweiz. De klimatråd som tillkommit genom lagstiftning, såsom det svenska, danska, brittiska, franska och irländska rådet tenderar att vara oberoende politiken i sitt mandat samt exportorienterade och vetenskaplig baserade. Utöver de oberoende och vetenskapliga råden finns i många andra länder en rad olika organ som arbetar för att uppnå klimatmålen. De kan fungera som regeringsledda vetenskapliga rådgivande expertorgan eller ha som uppdrag att driva olika typer av intressentdialoger. Polen och Ungern är exempel på länder vars råd leds av regeringen och fungerar som rådgivande. Bulgarien och Islands råd är också rådgivande men deras medlemmar har till skillnad från de oberoende och vetenskapliga råden inte enbart akademisk bakgrund utan hittas i både näringsliv och miljöorganisationer. I den sista kategorin finns bland annat Norges och Maltas klimatråd och syftar till att skapa dialog mellan olika intressenter och tjänstemän.

Utanför Europa återfinns varianter av klimatråd i exempelvis Kanada, Mexico, Nya Zeeland, Indien, Chile, Kenya och Puerto Rico. I USA finns det flera oberoende råd på delstatsnivå.

Mandatet vad gäller både uppdrag, bredd och legal status skiljer sig något mellan råden men gemensamt är att de fungerar som expertråd med uppdrag att granska den nationella klimatpolitiken eller fungera som rådgivande organ till ländernas regeringar. ¹⁶⁰¹⁶⁰¹⁶⁰

Klimatpolitiska rådets uppdrag

Den 15 juni 2017 antog riksdagen med stor majoritet ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Syftet med ramverket är att synliggöra behovet av samhällsomställning för att nå klimatmålen, att involvera samtliga politikområden och samhällsaktörer i arbetet samt att löpande informera riksdagen om hur arbetet fortskrider. Det klimatpolitiska ramverket innehåller tre delar:

- Målen för den svenska klimatpolitiken.
- Klimatlagen – med ett planerings- och uppföljningssystem för regeringens klimatarbete.
- Klimatpolitiska rådet.

Klimatlagen trädde i kraft den 1 januari 2018. Samma dag bildades Klimatpolitiska rådet. Klimatpolitiska rådet är ett oberoende, tvärvetenskapligt expertorgan med uppdraget att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådets uppdrag understryker klimatfrågans breda karaktär.

Inom ramen för det övergripande uppdraget ska rådet:

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

Enligt klimatlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna en årlig klimatredevisning till riksdagen. Redovisningen ska beskriva utsläppsutvecklingen, det senaste årets viktigaste beslut inom klimatpolitiken samt en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som kan behövas.

Vart fjärde år (året efter ordinarie riksdagsval) ska regeringen dessutom presentera en klimatpolitisk handlingsplan för riksdagen. Den ska innehålla regeringens planer för mandatperioden, inklusive hur beslut på olika områden bedöms påverka möjligheterna att nå klimatmålen samt vilka ytterligare beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen. Den första klimatpolitiska handlingsplanen presenterades i form av en proposition till riksdagen den 18 december 2019.

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. De år som regeringen presenterar sin handlingsplan ska Klimatpolitiska rådet inom tre månader därefter lämna en rapport till regeringen med en bedömning av planen.

Klimatlagens krav på regeringen bildar tillsammans med Klimatpolitiska rådets rapporter ett samlat planerings- och uppföljningssystem. Utöver detta bidrar många statliga myndigheter med underlag både till regeringens uppföljning och planering samt med kunskapsunderlag om effekter av beslutad och genomförd politik.

Klimatpolitiska rådets tidigare rapporter:

2018 Orientering om det klimatpolitiska ramverket

2019 Utvärdering av regeringens politik med särskilt fokus på inrikes transporter.

2020 Utvärdering av regeringens politik med särskilt fokus på den första klimathandlingsplanen.