

2023-10-12
KN2023/04098

Klimat- och näringslivsdepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Konjunkturinstitutet
Box 12090
102 23 Stockholm

Uppdrag att utveckla en vägledning för att bedöma klimatpolitikens effektivitet

Regeringens beslut

Regeringen ger Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet i uppdrag att tillsammans utveckla en vägledning med metoder för att bedöma den svenska klimatpolitikens effektivitet. Med klimatpolitiken avses alla politiska beslut med en inte försumbar direkt eller indirekt påverkan på utsläpp eller upptag av växthusgaser. Naturvårdsverket ska samordna arbetet. Boverket, Statens energimyndighet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Trafikanalys och Trafikverket ska bistå i arbetet med underlag inom respektive myndighets ansvarsområde. Vägledningen ska tas fram utifrån det resonemang som förs under rubriken *Att följa upp effektiviteten hos den förda klimatpolitiken är principiellt viktigt*.

Vägledningen ska ta sin utgångspunkt i den myndighetsgemensamma vägledning för klimateffektbedömningar som Naturvårdsverket tog fram i samverkan med Konjunkturinstitutet, Statens energimyndighet och Trafikverket och som presenterades i november 2022 (NV-00189-21). Vägledningen behöver dock vidareutvecklas för att kunna vägleda vid fullständiga styrmedelsanalyser.

Vägledningen ska fokusera på att Sveriges territoriella utsläpp ska minskas så att de svenska klimatmålen och Sveriges åtaganden gentemot EU, med särskilt fokus på nettonollmålet till 2045, ska nås på ett genomförbart, kostnads- och samhällsekonomiskt effektivt sätt, som bland annat tar hänsyn till Sveriges beredskapsförmåga, men ska även omfatta klimatpolitikens effekter på de globala utsläppen, t.ex. från export av kunskap och produkter, konsumtion samt Sveriges pådrivande arbete mot EU och internationellt.

Vägledningen ska bestå av rekommendationer om vilka kvalitativa och kvantitativa analysmetoder samt kalkylparametrar som bör tillämpas för att bedöma samhällsekonomiska effekter av regeringens klimatpolitik inklusive effekten av regeringens politik på de globala utsläppen. Vägledningen ska ta hänsyn till eventuella betydande restriktioner som finns för hur olika klimatstyrmedel kan utformas, exempelvis EU-rättsliga. Vägledningen ska baseras på bästa tillgängliga forskningsresultat och underlag. Vägledningen ska kunna användas av myndigheter och regeringen för att återkommande utvärdera och redovisa klimatpolitikens kostnads- och samhällsekonomiska effektivitet. Vägledningen bör även innehålla resultat från några empiriska studier, där vägledningen tillämpas på några utvalda nationella klimatstyrmedel eller styrmedelspaket.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2024 till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet och Finansdepartementet). Eventuella avvikande meningar från myndigheter ska rapporteras.

Skälen för regeringens beslut

Klimatpolitiken behöver samordnas med andra politikområden

En central utgångspunkt i regeringens klimatpolitik innebär att alla politiska beslut med en inte försumbar direkt eller indirekt påverkan på utsläpp eller upptag av växthusgaser behöver effektbedömas. Det innebär också att samtliga politikområdets inverkan på klimatutsläppen behöver kunna bedömas och beräknas. Enligt 3 § klimatlagen (2017:720) behöver regeringens arbete bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. Insatser på dessa områden ska därför bedömas utifrån hur de påverkar uppfyllandet av de klimatpolitiska målen med hänsyn tagen till de valda insatsernas kostnad samt åtgärdernas effekt på andra politikområden och mål.

Vägledningen för klimateffektbedömningar och klimatrapporteringsförordningen (2014:1434) behöver utvecklas till att omfatta klimatpolitikens effekter på de globala utsläppen

Regeringen och berörda myndigheter genomför löpande utvärderingar, samhällsekonomiska analyser och kostnadseffektivitetsbedömningar av den förda klimatpolitiken. Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet har i uppgift i sin respektive instruktion att göra samhällsekonomiska analyser inom klimatområdet.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att, tillsammans med Konjunkturinstitutet, Trafikverket och Statens energimyndighet, ta fram en myndighetsgemensam nationell vägledning för bedömning och beräkning av hur olika styrmedel och åtgärder liksom andra omvärldsfaktorer påverkar utsläppen av växthusgaser och bidrar till klimatomställningen.

Naturvårdsverket samordnade arbetet och uppdraget redovisades i december 2022. Vägledningen används bland annat för att göra klimateffektbedömningar i Sveriges internationella klimatrapporering, den årliga klimatredovisningen som regeringen lämnar till riksdagen i samband med budgetpropositionen (utgiftsområde 20) och den kommande klimatpolitiska handlingsplanen som ska presenteras under 2023. Vägledningen för klimateffektbedömningar används även för att bedöma klimateffekter i relevanta offentliga utredningar och underlag för regeringsbeslut.

År 2022 ändrade regeringen klimatrapporeringsförordningen vilket även förbättrade förutsättningarna för Naturvårdsverkets samordning av arbetet med klimateffektbedömningar. Vägledningen om klimateffektbedömningar och den reviderade klimatrapporeringsförordningen har bidragit till att förbättra regeringens och myndigheternas arbete med klimateffektbedömningar samt göra dem mer enhetliga, tydliga och transparenta.

Vägledningen omfattar dock i dagsläget inte klimatpolitikens effekter på de globala utsläppen, till exempel från export av kunskap och produkter, konsumtion samt Sveriges pådrivande arbete mot EU och internationellt. Den vägleder inte heller vad gäller genomförbarhet, kostnadseffektivitet eller vidare samhällsekonomiska effekter. Statistiska centralbyrån har fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2023 att ta fram ett förslag till en metod för att följa upp statistik om exportens effekt på de globala utsläppen. Denna statistik blir ett viktigt underlag i arbetet att ta fram en vägledning om bedömning av klimatpolitikens effekter på de globala utsläppen.

Att följa upp effektiviteten hos den förda klimatpolitiken är principiellt viktigt

En välgjord analys av den samhällsekonomiska effektiviteten är en förutsättning för en effektiv klimatpolitik. En sådan analys bör omfatta alla relevanta kostnader och nyttor, både direkta och indirekta. Det kan till exempel handla om att beakta klimatpolitikens effekter på folkhälsa, hushållens ekonomi, konkurrenskraft, beredskapsförmåga,

försörjningstrygghet, regional utveckling eller biologisk mångfald. Effekter av klimatpolitiken bör relateras till ett väl genomarbetat referensalternativ där både ekonomisk utveckling, utsläppens utveckling, folklig acceptans och vid behov klimatförändringarnas konsekvenser tydligt beskrivs. En effektiv klimatpolitik har förutsättningar att undanröja marknadsmisslyckanden, vilket kan öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Den nationella klimatpolitiken behöver samordnas och integreras i olika insatser på EU-nivå samt regional och lokal nivå för att den ska vara effektiv, med hänsyn taget till subsidiaritetsprincipen. Klimatpolitiken behöver upplevas som legitim, med en tillräckligt bred acceptans för att den ska kunna vara långsiktigt effektiv.

Utöver dessa principiella frågor och utgångspunkter finns även praktiska utmaningar när kalkyler eller bedömningar görs. Datatillgången kan vara begränsad. Utfallet kan vara svårt att skatta då det beror på en rad olika osäkra faktorer, som till exempel hur andra länder agerar, hur ekonomin utvecklar sig över lag och teknikutveckling både på kort och lång sikt. Effekterna kommer vidare ofta med fördröjning och styrmedel interagerar med varandra samt bidrar positivt eller negativt till flera samhällsmål samtidigt, vilket gör det svårt att härleda effekter till ett specifikt styrmedel. Klimatpolitiken handlar också om att möjliggöra klimatomställningen, vilket inkluderar åtgärder som inte alltid har direkta utsläppseffekter som går att beräkna. Till exempel kan de indirekta climateffekterna av styrmedel som avser infrastruktur och innovation vara svåra att beräkna. Teknicspridning kan även ske med fördröjning i tid och i ett internationellt snarare än nationellt perspektiv. Val av tidsperspektiv kan också påverka utfallet av analysen. Exempelvis kan elektrifiering innebära högre kostnader initialt, men bidrar samtidigt till att etablera ett nytt hållbart transportsystem samt fossilfria industrier som på sikt är avgörande för att nå nettonollutsläpp.

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Johan Kristensson

Kopia till

Finansdepartementet/BA och SKA

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/RUL, SPN och US

Boverket

Skogsstyrelsen

Statens energimyndighet

Statens jordbruksverk

Trafikanalys

Trafikverket