



RiR 2025:25

Klimatpolitiska ramverket

– statens arbete med underlag och utvärdering

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:25

ISBN 978-91-7086-728-6

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-10-07
Diarienummer: 2024/0924
RiR 2025:25

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Klimatpolitiska ramverket

– statens arbete med underlag och utvärdering

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas arbete med underlag och utvärderingar inom det klimatpolitiska ramverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Klimatpolitiska rådet.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Ulrika Gunnarsson Östling har varit föredragande. Revisionsdirektören Fredrik Engström och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Ulrika Gunnarsson Östling

För kännedom

Regeringskansliet; Klimat- och näringslivsdepartementet
Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Klimatpolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	16
2 Myndigheternas arbete med underlag	18
2.1 Processen för att ta fram underlag till regeringens klimatreddovisning	19
2.2 Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatreddovisning	26
2.3 Process och underlag till regeringens klimathandlingsplan	33
3 Regeringens arbete med klimatreddovisning och klimathandlingsplan	35
3.1 Processen att ta fram klimatreddovisning och klimathandlingsplan	35
3.2 Regeringens klimatreddovisningar och klimathandlingsplaner jämfört med Regeringskansliets eget beräkningsunderlag	40
4 Klimatpolitiska rådets utvärdering	43
4.1 Klimatpolitiska rådets utvärderingsprocess	43
4.2 Den utåtriktade verksamheten	49
5 Slutsatser och rekommendationer	51
5.1 Myndigheternas arbete med underlag	51
5.2 Regeringens användning av underlagen och styrning av myndigheterna	54
5.3 Klimatpolitiska rådets arbete med att utvärdera regeringens samlade politik	56
5.4 Rekommendationer	57
Referenslista	59

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har bedrivit ett effektivt arbete med underlag och utvärderingar inom det klimatpolitiska ramverket. Ramverket består av *klimatmål*, en *klimatlag* och ett *klimatpolitiskt råd* och är ett av Sveriges verktyg för att leva upp till internationella klimatåtaganden. Granskningen har omfattat regeringens, Naturvårdsverkets och Energimyndighetens arbete med att ta fram underlag till klimatredovisningar och klimathandlingsplaner som är viktiga delar i det klimatpolitiska ramverket. Den har också omfattat Klimatpolitiska rådets arbete med att utvärdera om regeringens politik är förenlig med klimatmålen.

Den övergripande slutsatsen är att regeringens och myndigheternas arbete har flera brister, framför allt när det gäller Naturvårdsverkets arbete med att ta fram ett samlat underlag till regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Det underlaget innehåller stora osäkerheter, som förs vidare till regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Osäkerheterna medför en risk för att skillnaden mellan framtida utsläpp av växthusgaser och det långsiktiga utsläppsmålet 2045 kan vara större än vad Naturvårdsverket och regeringen bedömer. Detta medför en risk för att regeringen underskattar behovet av åtgärder för att minska utsläppen.

Antaganden och osäkerheter i Naturvårdsverkets underlag riskerar leda till att utsläppsutvecklingen framstår som alltför positiv och säker

Naturvårdsverket har en samordnande roll i myndigheternas arbete med underlag till regeringens klimatredovisning. Det är en lång kedja av underlag som behöver hänga ihop och vara av god kvalitet för att klimatredovisningar och klimathandlingsplaner ska vara tillräckliga beslutsunderlag. De olika myndigheternas underlag är dock inte alltid jämförbara. Det finns stora skillnader mellan Naturvårdsverkets och Energimyndighetens syn på såväl scenarioarbetet som möjligheten för industrin att ställa om utan att ytterligare beslut om åtgärder kommer på plats. Underlaget är inte heller tillräckligt transparent vad gäller de antaganden och stora osäkerheter som det innehåller. De stora osäkerheterna i antagandena innebär en risk för att Naturvårdsverket överskattar den samlade effekten av klimatpolitiska åtgärder på utsläpp och upptag av växthusgaser. Det finns också en risk för att Naturvårdsverket ger en bild av den framtida utvecklingen av utsläpp av växthusgaser som säkrare än vad den är i praktiken.

Regeringen för vidare bristerna i myndigheternas underlag till sina klimatredovisningar och klimathandlingsplaner

Regeringen har i huvudsak organiserat arbetet och styrt myndigheterna så att myndigheterna kan lämna det underlag som regeringen behöver. Underlaget innehåller dock brister som förs vidare till regeringens klimatredovisningar och

klimathandlingsplaner genom att regeringen till stor del utgår från det samlade underlag som Naturvårdsverket levererar. Regeringen redovisar inte heller alltid de antaganden och osäkerheter som klimatredovisningar och klimathandlingsplaner bygger på. Sammantaget finns en risk för att regeringen underskattar behovet av att vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att minska utsläppen.

Klimatpolitiska rådet har inte närmare utvärderat underlag och modeller för regeringens politik

Klimatpolitiska rådet har en viktig funktion i det klimatpolitiska ramverket genom att rådet ska utvärdera om regeringens politik är förenlig med klimatmålen. Rådet har dock bara fokuserat på tre av de fem särskilt angivna prioriteringarna inom denna uppgift, och har till exempel inte närmare utvärderat de effektbedömningar, beräkningsunderlag och modeller som regeringen bygger sin politik på.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

Till regeringen

- Utveckla beskrivningarna av väsentliga antaganden och osäkerheter i klimatredovisning och klimathandlingsplan.
- Redovisa fler möjliga utfall för utsläppen från sektorer vilkas omställning har stor betydelse för att nå klimatmålen.

Till Naturvårdsverket

- Utveckla underlagen till regeringens klimatredovisning och klimathandlingsplan, bland annat genom att i underlagen
 - tydligt och samlat beskriva väsentliga antaganden och osäkerheter i dessa antaganden
 - tydligt och samlat redovisa eventuella skillnader mellan Naturvårdsverkets och de andra klimatredovisningsansvariga myndigheternas bedömningar i väsentliga frågor, till exempel avseende takten i industrins klimatomställning och elprisets betydelse för utvecklingen
 - redovisa fler möjliga utfall för utsläppen från sektorer vilkas omställning har stor betydelse för att nå klimatmålen
 - tydligt redovisa vilka metoder som har använts för att ta fram underlaget.

Till Naturvårdsverket och Energimyndigheten

- Utöka samarbetet kring väsentliga antaganden och osäkerheter i underlaget som Energimyndigheten levererar till Naturvårdsverket.

Till Klimatpolitiska rådet

- Utför alla delar i instruktionens uppgift att utvärdera om regeringens politik är förenlig med klimatmålen, genom att även
 - utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på
 - analysera hur klimatmålen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sverige har åtagit sig att leva upp till Parisavtalet.¹ Målsättningen med Parisavtalet är att hålla den globala uppvärmningen långt under 2 °C och sträva efter att begränsa den till 1,5 °C. Ett verktyg för detta för Sveriges del är det klimatpolitiska ramverket. Riksdagen ställde sig 2017 bakom regeringens proposition om ett klimatpolitiskt ramverk och beslutade om nya *klimatmål*, en *klimatlag* och inrättandet av ett *klimatpolitiskt råd*.²

Klimatmålen består av ett långsiktigt mål till 2045 om nettonollutsläpp³, etappmål till 2030 och 2040 för utsläpp utanför EU:s utsläppshandelssystem och etappmål för transportsektorn till 2030. Sverige har inget nationellt mål för upptag av växthusgaser, men har åtaganden enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning om bland annat upptag inom markanvändningssektorn (LULUCF)⁴.

I det klimatpolitiska ramverket ingår ett planerings- och uppföljningssystem som bygger på att regeringen följer utsläppsutvecklingen, utarbetar handlingsplaner och redovisar sitt arbete för riksdagen. En regelbunden planering, uppföljning och rapportering till riksdagen ska bidra till tydlighet, kontinuitet, förutsägbarhet och långsiktighet i klimatpolitiken.⁵

Klimatlagen anger att regeringen varje år ska lämna en *klimatredovisning* till riksdagen i budgetpropositionen. Klimatredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken och vad de kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder.⁶ Klimatredovisningen ska bygga på underlag som ska tas fram av de myndigheter som framgår av figur 1, som illustrerar den formella styrningen av processen för underlag till klimatredovisningen.⁷

¹ Parisavtalet är ett globalt klimatavtal som är kopplat till FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Se till exempel Naturvårdsverket, "Klimatkonventionen", hämtad 2024-09-06. Parisavtalet godkändes av riksdagen oktober 2016 (se prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU6, rskr. 2016/17:9).

² Prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

³ Målet innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Upptag sker genom naturliga kolsänkor eller tekniska metoder som koldioxidavskiljning och lagring.

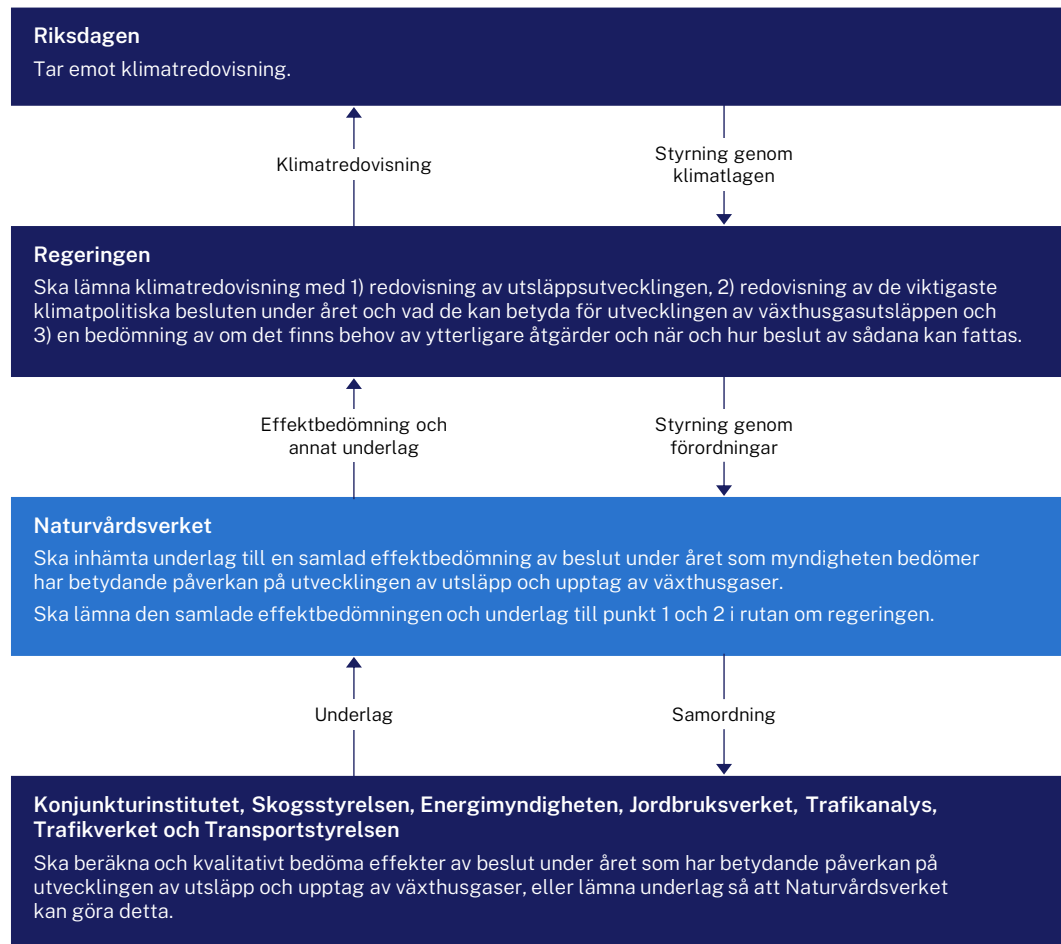
⁴ I markanvändningssektorn ingår skogsmark, jordbruksmark, dvs. betesmark och åkermark, våtmark inklusive torvmark, bebyggd mark samt övrig mark. LULUCF är en förkortning av sektorns engelska namn: land use, land use change and forestry. Sveriges åtaganden inom EU regleras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/857 av den 19 april 2023 om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (den så kallade EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR)).

⁵ Prop. 2016/17:146, s. 39 f. bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

⁶ Se 4 § klimatlagen (2017:720).

⁷ Se 2 § 4 och 4 § klimatlagen (2017:720) samt 28–30 och 32–38 §§ klimatrappporteringsförordningen (2014:1434).

Figur 1 Process och ansvar för att fram underlag till klimatredovisningen

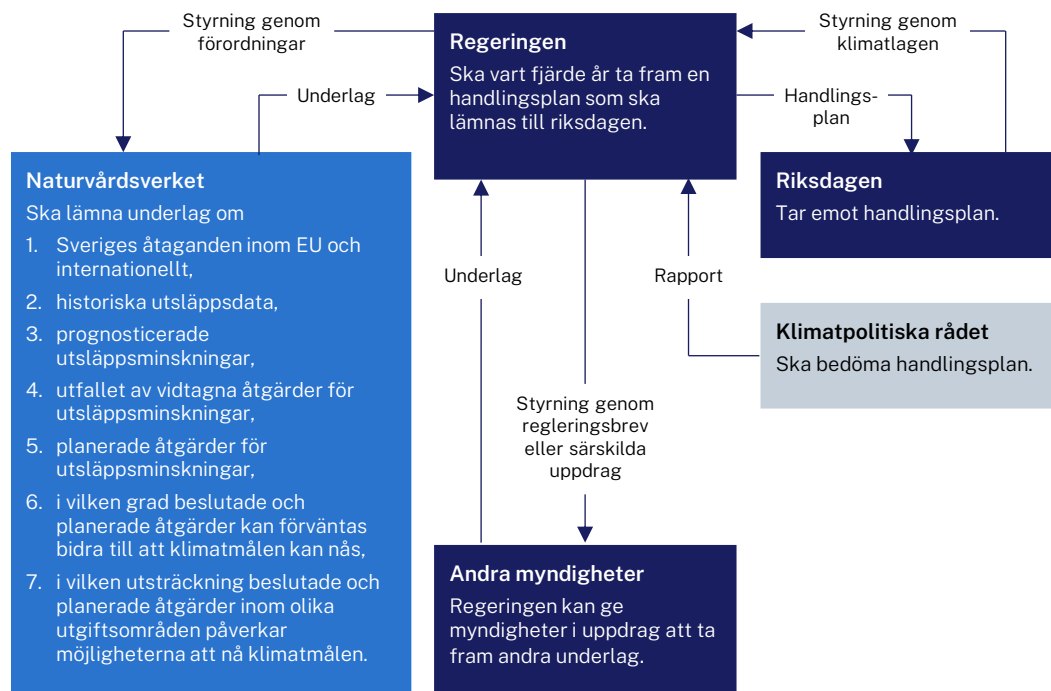


Klimatlagen anger också att regeringen vart fjärde år ska ta fram en *klimatpolitisk handlingsplan* och lämna den till riksdagen. Den klimatpolitiska handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av de sju punkter som Naturvårdsverket ska lämna underlag för (se figur 2) och även en beskrivning av vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala miljömålen.⁸ Den klimatpolitiska handlingsplanen ska bygga på en kedja av underlag som tas fram och/eller bedöms av de myndigheter som framgår av figur 2, som illustrerar den formella styrningen.⁹

⁸ Se 5 § klimatlagen (2017:720).

⁹ Se 2 § 4 och 5 § klimatlagen och 2 a § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Figur 2 Process och ansvar för att fram underlag till klimathandlingsplanen



Klimatpolitiska rådet ska utöver vad som framgår av figur 2 utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat.

Klimatförändringar påverkar samhället på många sätt, exempelvis genom extremväder och påverkan på ekosystem. En studie visar exempelvis att 2025 års sommarvärmebölja i Sverige och Finland var åtminstone 10 gånger mer sannolik och cirka 2 °C varmare till följd av klimatförändringar. Värmen ledde till konsekvenser så som skogsbränder och algblomning i sjöar.¹⁰ Eftersom Sverige har åtagit sig att bidra till de globala klimatmålen genom Parisavtalet och Sveriges åtaganden inom EU är det viktigt att granska det planerings- och uppföljningssystem som ingår i det klimatpolitiska ramverket. Regeringens klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner, de underlag som tas fram till dessa och även de utvärderingar som görs ska möjliggöra för regeringen att följa utsläppsutvecklingen, utarbeta handlingsplaner och redovisa sitt arbete för riksdagen. Vid införandet av det klimatpolitiska ramverket betonades att arbetet med underlag skulle samordnas med befintliga internationella rapporteringar.¹¹ Granskningen har motiverats av brister i myndigheternas underlag samt otydligheter i regeringens klimatredovisning och senaste klimatpolitiska handlingsplan.

¹⁰ Barnes et al., *Intense two-week heatwave in Fennoscandia hotter and more likely due to climate change*, 2025.

¹¹ Prop. 2016/17:146, s. 41, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande: Har regeringen och myndigheterna bedrivit ett effektivt arbete med underlag och utvärderingar inom det klimatpolitiska ramverket?

Delfrågorna är följande:

1. Har regeringen organiserat arbetet och styrt myndigheterna så att regeringen får det underlag som behövs och har regeringen använt detta underlag effektivt?
2. Har myndigheterna arbetat effektivt med underlag till regeringens klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner?
3. Har Klimatpolitiska rådet arbetat effektivt med att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen?

Granskningen ramas främst in av regeringens hittills presenterade klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner. Vi fokuserar på klimatredovisningar från 2022 och framåt eftersom en förändring skedde i arbetet med underlagen då. Vi fokuserar även på klimathandlingsplanen 2023 eftersom det klimatpolitiska ramverket var relativt nytt då klimathandlingsplanen 2019 utarbetades. Dessutom har vi inkluderat myndigheternas arbete med underlag till regeringens klimatredovisning 2025, eftersom det arbetet pågick under tiden som vi genomförde granskningen.

I fråga 1 och 2 avser vi de klimatredovisningsansvariga myndigheterna, det vill säga Naturvårdsverket, Konjunkturinstitutet, Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen (se även figur 1).

För delfråga 1, när det gäller regeringens användning av underlag, avser vi till stor del Regeringskansliets arbete med att ta fram klimatredovisningen och den klimatpolitiska handlingsplanen utifrån Naturvårdsverkets samlade underlag och separata redovisningar¹² från andra myndigheter.

För delfråga 2 har vi främst granskat Naturvårdsverkets arbete med att ta fram och samordna underlag till klimatredovisningen och ta fram underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen. Energimyndigheten är den myndighet, utöver Naturvårdsverket, som deltar i störst omfattning i klimatredovisningsarbetet och Energimyndighetens scenarioarbete är centralt för klimatredovisningsarbetet. Vi har därför även granskat Energimyndighetens arbete med underlag till regeringens klimatredovisning. När det gäller klimatredovisningsarbetet vid övriga myndigheter har vi inhämtat information om de underlag som de ska redovisa enligt klimatrappporteringsförordningen.¹³

¹² Till exempel inför den klimatpolitiska handlingsplanen 2023.

¹³ Se 32–38 §§ klimatrappporteringsförordningen (2014:1434).

För delfråga 3 har vi främst granskat Klimatpolitiska rådets arbete utifrån de prioriteringar som regeringen har angett för uppgiften att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat.¹⁴

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Utgångspunkter för bedömning

Enligt klimatlagen ska regeringens klimatpolitiska arbete vila på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.¹⁵ Arbetet ska enligt klimatlagen utgå från det långsiktiga, tidssatta, utsläppsmål som riksdagen har fastställt och regeringen ska sätta de övriga utsläppsminskningsmål som behövs för att nå det långsiktiga målet.¹⁶ Av klimatlagens förarbeten framgår att regeringen är ansvarig för att se till att lagen följs och att Regeringskansliet och de statliga förvaltningsmyndigheterna ska vara centrala aktörer i regeringens arbete för att säkerställa detta.¹⁷ Regeringen anger i förarbetena till klimatlagen att en regelbunden planering, uppföljning och rapportering till riksdagen kan bidra till tydlighet, kontinuitet och långsiktighet i klimatpolitiken.¹⁸ Enligt myndighetsförordningen ansvarar myndigheters ledning inför regeringen för verksamheten och ska bland annat se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.¹⁹

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 1 – regeringens arbete

Den första delen av frågan handlar om huruvida regeringen har organiserat arbetet och styrt myndigheterna så att regeringen får det underlag som behövs. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör regeringens styrning vara tydlig och resultatinriktad. Ansvariga myndigheter ska också ha förutsättningar att förverkliga regeringens politik och uppfylla sina uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Tydlig styrning innebär bland annat att myndighetens uppdrag preciseras genom att ansvar, uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.²⁰

¹⁴ Klimatpolitiska rådet ska särskilt 1. utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, 2. belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, 3. identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, 4. analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort- och långsiktigt, och 5. utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Se 2 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

¹⁵ Se 2 § 4 klimatlagen (2017:720).

¹⁶ Se 3 § första och andra stycket klimatlagen (2017:720).

¹⁷ Se prop. 2016/17:146, s. 5, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320 med referens till 7 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen.

¹⁸ Prop. 2016/17:146, s. 39, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

¹⁹ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁰ Prop. 2009/10:75, s. 98 och s. 99–100, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Mot denna bakgrund bedömer vi att regeringen kan anses ha organiserat arbetet och styrt myndigheterna så att regeringen får det underlag som behövs om regeringen:

- sett till att myndigheternas uppgifter i instruktioner, andra förordningar, regleringsbrev och särskilda uppdrag för att ta fram underlag inom det klimatpolitiska ramverket är tydliga.

Den andra delen av frågan handlar om huruvida regeringen har använt myndigheternas underlag till klimatredovisningen och den klimatpolitiska handlingsplanen effektivt. Utifrån regeringsformen ska regeringen vid beredning av regeringsärenden inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter.²¹ Enligt propositionen till klimatlagen ska regeringen ansvara för att inhämta, sammanställa och analysera det underlag som behövs för att driva det klimatpolitiska arbetet i enlighet med klimatlagen.²²

Riksdagen har tidigare framfört att regeringen behöver bli mer transparent i klimatredovisningarna i fråga om att redovisa antaganden och metoder för de effektbedömningar som görs.²³

Mot denna bakgrund bedömer vi att regeringen kan anses ha använt myndigheternas underlag effektivt och transparent om regeringen:

- har utgått från myndigheternas underlag och tydligt redovisat de antaganden och osäkerheter dessa bygger på
- vid behov tagit fram egna underlag som bygger på vedertagna metoder och tydligt redovisat antaganden och osäkerheter.

1.3.3 Bedömningsgrunder delfråga 2 – myndigheternas arbete med underlag

Naturvårdsverket ska enligt klimatrappporteringsförordningen senast 31 mars varje år lämna ett samlat underlag till regeringens klimatredovisning i budgetpropositionen. Underlaget ska avse effekter av sådana beslut inom relevanta politikområden som har fattats under året och som Naturvårdsverket bedömer har betydande påverkan på utvecklingen av utsläpp och upptag av växthusgaser.²⁴ Det gäller beslut som har fattats av riksdagen och regeringen samt bindande EU-rättsakter vilka syftar till att påverka utsläpp och upptag av växthusgaser.²⁵

²¹ 7 kap. 2 § regeringsformen.

²² Prop. 2016/17:146, s. 52, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

²³ Bet. 2021/22:MJU1, punkt 1, rskr. 2021/22:110; bet. 2022/23:MJU1, s. 9 f, rskr. 2022/23:104. Bet. 2023/24:MJU:1, s. 11 f., rskr. 2023/24:104.

²⁴ Med utsläpp menas klimatpåverkande utsläpp och med upptag menas aktiviteter som avlägsnar koldioxid från atmosfären och varaktigt lagrar den, till exempel kolbindning i jord och skog. Europaparlamentet, ”Koldioxidupptag: extra åtgärder för att nå klimatneutralitet”, hämtad 2024-12-11.

²⁵ Se 28 § klimatrappporteringsförordningen (2014:1434). Bestämmelser av i stort sett samma innebörd anges i 2 a § första stycket 1 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket jämfört med 4 § andra stycket 1 och 2 klimatlagen.

Det samlade underlaget ska beskriva hur dessa beslut påverkar möjligheten att nå det långsiktiga tidssatta utsläppsmålet och de etappmål som riksdagen har fastställt. Effektbedömningarna ska innehålla kvalitativa bedömningar och, för de fall där det är möjligt och relevant, beräkningar i termer av utsläpp och upptag av växthusgaser, eller av effekter i andra termer som i senare led påverkar utsläpp eller upptag av växthusgaser.²⁶

Naturvårdsverket ska hämta in sådana underlag som krävs för effektbedömningen från sju angivna myndigheter (se figur 1), bland annat Energimyndigheten, och vid behov från andra relevanta myndigheter. Naturvårdsverket ska ge dessa myndigheter möjlighet att yttra sig om vilka beslut som ska effektbedömas och hur en ändamålsenlig ansvarsfördelning vad gäller effektbedömningar kan säkerställas.²⁷ De angivna myndigheterna ska delta i klimatredovisningsarbetet genom att för specificerade områden antingen själva beräkna och kvalitativt bedöma effekter av relevanta beslut, eller lämna underlag så att Naturvårdsverket kan göra detta. Myndigheterna ska se till att principerna som tillämpas vid effektbedömningar så långt som möjligt är myndighetsgemensamma. Detta för att underlätta adderbarhet²⁸, jämförbarhet och transparens för de uppgifter som ingår i klimatredovisningen.²⁹

Naturvårdsverkets uppgift att lämna underlag till regeringens klimatredovisning regleras även av Naturvårdsverkets instruktion. Naturvårdsverket ska varje år lämna underlag till de två redovisningar som klimatredovisningen enligt klimatlagen ska innehålla. Den ena är en redovisning av utsläppsutvecklingen. Den andra är en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen.³⁰

Naturvårdsverket ska vidare enligt sin instruktion vart fjärde år lämna underlag till ett flertal av de beskrivningar som regeringens klimatpolitiska handlingsplan enligt klimatlagen bör innehålla.³¹ Detta gäller de sju punkterna i figur 2. De beskrivningar som Naturvårdsverket inte ska lämna underlag till är de som regleras i 5 § andra

²⁶ Se 29 § klimatrappporteringsförordningen (2014:1434).

²⁷ Se 30 § klimatrappporteringsförordningen (2014:1434). De angivna myndigheterna är enligt 32–38 §§ samma förordning Konjunkturinstitutet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen.

²⁸ Adderbarhet i effektbedömning innebär att olika styrmedels beräknade effekter kan kombineras utan att resultatet blir missvisande.

²⁹ Se 31 och 32–38 §§ klimatrappporteringsförordningen (2014:1434).

³⁰ Se 2 a § första stycket 1 och 2 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket med hänvisning till 4 § andra stycket 1 och 2 klimatlagen (2017:720).

³¹ Se 2 a § första stycket 2 förordningen med instruktion för Naturvårdsverket med hänvisning till 5 § andra stycket 1–7 klimatlagen. De beskrivningar som Naturvårdsverket ska lämna underlag till är: Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen, prognostiserade utsläppsminskningar, utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar, planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla, i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås samt i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen. Enligt 2 a § andra stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska myndighetens underlag lämnas senast den 15 mars året efter ordinarie val till riksdagen, om inte regeringen beslutar annat.

stycket i klimatlagen: vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

Mot denna bakgrund bedömer vi att Naturvårdsverket kan anses ha arbetat effektivt med underlag till klimatredovisningen och klimathandlingsplanen om Naturvårdsverket:

- tagit fram relevanta underlag till klimatredovisning och klimatpolitisk handlingsplan som bygger på vedertagna metoder och tydligt redovisat antaganden och osäkerheter
- har samordnat processen för det samlade underlaget så att underlaget blir transparent, jämförbart och användbart.

Vi bedömer också att Energimyndigheten kan anses ha arbetat effektivt med underlag till klimatredovisningen om Energimyndigheten:

- tagit fram relevanta underlag som bygger på vedertagna metoder och tydligt redovisar antaganden och osäkerheter.

1.3.4 Bedömningsgrunder för delfråga 3 – Klimatpolitiska rådets arbete med utvärdering

Klimatpolitiska rådet är en nämndmyndighet sedan 2018. Rådets ena uppgift är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Klimatpolitiska rådet ska då särskilt utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera både kort- och långsiktigt hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt och utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Klimatpolitiska rådets andra uppgift är att bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.³²

Riksdagen betonade, vid införandet av det klimatpolitiska ramverket, vikten av ett organ som kan genomföra granskningar och bedömningar av klimatpolitiken som går utöver vad som görs av befintliga myndigheter och andra organisationer.³³ Klimatpolitiska rådet ska vid utgången av mars varje år lämna en rapport till regeringen med en bedömning av hur klimatarbetet och utsläppsutvecklingen fortskrider, en bedömning av hur regeringens politik är förenlig med klimatmålen samt de övriga analyser och bedömningar som rådet har gjort. Klimatpolitiska rådet ska även tre månader efter det att regeringen har lämnat sin klimatpolitiska

³² Se 1–2 §§ förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

³³ Bet. 2016/17:MJU24, s. 34, rskr. 2016/17:320.

handlingsplan till riksdagen lämna en rapport till regeringen med en bedömning av handlingsplanen.³⁴

Mot denna bakgrund bedömer vi att Klimatpolitiska rådet kan anses ha arbetat effektivt med att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen om rådet

- inom ramen för tilldelade resurser, utgått från de prioriteringar som anges i rådets instruktion för vad rådet särskilt ska utvärdera, belysa, identifiera och analysera
- tagit fram oberoende utvärderingar som går utöver vad andra myndigheter gör.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metod

För att besvara delfrågorna har vi genomfört en kvalitativ studie med semistrukturerade intervjuer, skriftliga frågor och dokumentstudier. Intervjuerna syftade till att få en förståelse för myndigheternas och Regeringskansliets arbetssätt.

För de två första delfrågorna, som handlar om att bedöma om regeringen har organiserat och styrt myndigheterna så att regeringen får det underlag som behövs, om regeringen har använt detta underlag effektivt samt om myndigheterna har arbetat effektivt med underlagen, har vi dels granskat offentliga dokument som regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner, dels myndigheternas och Regeringskansliets eget underlag för dessa. Vi har även genomfört en gruppintervju med, och ställt skriftliga frågor till, företrädare för Regeringskansliet som arbetar med att ta fram regeringens underlag för att få en förståelse för hur regeringen använder myndigheternas underlag. Vi har också genomfört intervjuer (oftast gruppintervjuer) med, och ställt skriftliga frågor till, företrädare för de myndigheter som arbetar med att ta fram underlag till regeringen. De företrädare som vi intervjuade deltar i myndigheternas arbete med underlaget. Myndigheterna är Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen. Detta för att få en förståelse för hur myndigheternas arbete är organiserat och hur de arbetar med underlagen. I granskningen har vi genomfört flera intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket och Energimyndigheten eftersom dessa myndigheter utför det mesta av arbetet med att ta fram underlag till regeringens klimatredovisning och klimathandlingsplan.

³⁴ 5 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

Den sista delfrågan handlar om att bedöma om Klimatpolitiska rådets arbete med att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen är effektivt. För att svara på den delfrågan har vi granskat offentliga dokument som Klimatpolitiska rådets årliga rapporter, samt visst underlag till dessa. Vi har också genomfört flera gruppintervjuer med företrädare för Klimatpolitiska rådets kansli samt en intervju med Klimatpolitiska rådets nämnds ordförande. Detta för att få en förståelse för hur myndighetens arbete är organiserat och hur den arbetar med att utvärdera regeringens politik.

1.4.2 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Ulrika Gunnarsson Östling (projektledare) och Fredrik Engström. Alva Ohlsson och Frida Arndt (praktikanter) har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Erik Hysing, professor i statskunskap, Örebro universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet), Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Klimatpolitiska rådet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Myndigheternas arbete med underlag

För att underlaget till regeringens klimatredovisning ska blir användbart behöver Naturvårdsverket samordna myndigheterna så att de olika underlagen är transparenta och jämförbara. Trots att arbetet med att ta fram ett samlat underlag till regeringens klimatredovisning är en omfattande process som involverar många myndigheter, finns det ingen beskrivning av processen och av hur det slutliga underlaget sätts samman. Naturvårdsverket har inte heller någon fullständig beskrivning av den metod som används när Naturvårdsverket tar fram eget underlag och sätter samman det samlade underlaget. Sammantaget konstaterar vi att det är svårt att i efterhand följa arbetet och bedöma de resultat som presenteras.

Energimyndigheten har en viktig roll i arbetet genom att Energimyndigheten, efter diskussioner om antaganden med Naturvårdsverket, levererar ett scenario om energisystemet till Naturvårdsverket. Energimyndigheten har lång erfarenhet av att utveckla scenarier om energisystemet, gör det i en vedertagen modell och redovisar tydligt antaganden och osäkerheter och tar även fram känslighetsanalyser. Energimyndigheten tar fram flera scenarier och ser inte det levererade scenariot som den mest troliga framtidsutvecklingen för energisystemet. Vi konstaterar dock att Naturvårdsverket använder det levererade scenariot för att beskriva den troliga utvecklingen givet beslutade styrmedel. Det innebär att Naturvårdsverket och Energimyndigheten i väsentliga delar saknar en samsyn kring metod. Vi konstaterar även att Naturvårdsverket och Energimyndigheten har olika syn på industrins möjlighet att ställa om utan att ytterligare beslut om åtgärder kommer på plats, och även på industrins omställningstakt. Det är en fråga som har stor betydelse för utfallet av scenarierna.

Naturvårdsverket gör få enskilda effektberäkningar av fattade beslut i det underlag som lämnas till regeringens klimatredovisning. Naturvårdsverket fokuserar på att redovisa ett utsläppsscenario där framtida utsläpp av växthusgaser kvantifieras. Naturvårdsverket utgår i sitt arbete med scenariot till största del från det underlag som Naturvårdsverket vartannat år inhämtar från berörda myndigheter till klimatrapporeringen till EU och FN.

Naturvårdsverket gör vidare en samlad effektbedömning genom att jämföra årets framtagna utsläppsscenario med föregående års utsläppsscenario. Det är i denna jämförelse dock inte möjligt att urskilja effekterna av årets beslut, eftersom skillnader i utsläpp av växthusgaser som finns mellan de två scenarierna också beror på förändringar i omvärldsfaktorer och i antaganden. Dessutom utgår utsläppsscenarioet bland annat från antaganden om att förutsättningar för industrins omställning, som till exempel tillförsel av fossilfri el, elnätutbyggnad, kompetensförsörjning och effektiva tillståndprocesser, kommer att finnas på plats. Det underlag som Naturvårdsverket skickar till regeringen innehåller få analyser av vilka större osäkerheter som finns om förutsättningarna eller vad de större osäkerheterna kan

betyda för utfallet av scenariot som helhet. Vi bedömer att det finns en risk för att Naturvårdsverket överskattar hur snabbt och hur mycket industrins utsläpp kommer att minska.

Till den senaste klimathandlingsplanen, från 2023, levererade Naturvårdsverket ett gemensamt underlag till regeringens handlingsplan och klimatredovisning. De brister som vi redovisar för Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning finns därmed även i Naturvårdsverkets underlag till klimathandlingsplan.

2.1 Processen för att ta fram underlag till regeringens klimatredovisning

Naturvårdsverket har en samordnande roll för att ta fram ett samlat underlag till regeringens klimatredovisning. Det är Naturvårdsverket som ska redovisa underlaget med en samlad effektbedömning till regeringen och inhämta sådana underlag som krävs för effektbedömningen från de övriga myndigheterna. Den process som finns för detta är inte formaliserad och beskriven på ett samlat sätt. En stor del av underlaget består av det underlag som Naturvårdsverket ändå hämtar in från berörda myndigheter för den internationella klimatrapporteringen till EU och FN.

Det finns inte någon fullständig beskrivning av den metod som Naturvårdsverket använder när Naturvårdsverket, utifrån de övriga myndigheternas olika underlag och sitt eget arbete, tar fram det samlade underlaget till regeringens klimatredovisning. Vi bedömer att det också är svårt att följa exempelvis vilka antaganden Naturvårdsverket gör.

Vid sidan av Naturvårdsverket har Energimyndigheten en särskilt viktig roll i arbetet med det samlade underlaget. Tre av de övriga myndigheterna med utpekat ansvar att ta fram underlag levererar till Energimyndigheten i stället för direkt till Naturvårdsverket. Energimyndigheten använder de underlagen som ingångsvärden till ett scenario om energisystemet som Naturvårdsverket sedan kompletterar och räknar om till ett utsläppsscenario. Naturvårdsverkets utsläppsscenario utgör sedan basen i det samlade underlag som Naturvårdsverket lämnar till regeringen. Vi bedömer att Naturvårdsverket inte har samordnat myndigheterna så att de har en gemensam syn på hur scenarioarbetet ska gå till eller vilket slags scenario som ska tas fram. 2025 blev detta särskilt tydligt då Naturvårdsverket valde att inte använda det scenario om energisystemet som Energimyndigheten levererade.

2.1.1 Processen är inte formaliserad och beskriven

Naturvårdsverket ska bland annat redovisa en bedömning av utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av beslut inom relevanta politikområden. I detta arbete ska Naturvårdsverket inhämta de underlag som krävs från sju utpekade myndigheter och

vid behov från fler (se figur 1, avsnitt 1.1).³⁵ Regeringen införde de nuvarande reglerna (se avsnitt 1.3.3) kring detta i januari 2022. Trots att det är underlag från flera myndigheter som ska samordnas, har Naturvårdsverket inte någon beskrivning av vilka steg som ingår i arbetet med att ta fram underlag till regeringens klimatredovisning och hur de olika myndigheterna förväntas delta.

Utifrån genomförda intervjuer och skriftliga svar har vi förstått att processen översiktligt består av följande steg:³⁶

1. Regeringskansliet har under våren en uppstartsdialog med Naturvårdsverket. Efter ungefär en halvtimmes enskilt möte bjuds även de myndigheter som Naturvårdsverket enligt klimatrapporteringsförordningen³⁷ ska hämta in underlag från in till mötet.
2. Naturvårdsverket identifierar de regerings- och riksdagsbeslut samt bindande EU-rättsakter som har klimatpåverkan och därmed ska tas med i underlaget till regeringens klimatredovisning.
3. Naturvårdsverket ordnar under hösten ett uppstartsmöte med de myndigheter från vilka Naturvårdsverket ska hämta in information. Vid mötet diskuteras vilka beslut/rättsakter (från punkt 2) som ska effektbedömas och om effekterna kan bedömas kvantitativt eller kvalitativt. Myndigheterna diskuterar också vilken myndighet som ska ta fram vilka underlag. I praktiken handlar, enligt Naturvårdsverket, en liten del av processen om att göra effektbedömningar av enskilda beslut. En stor del handlar om att ta fram ett utsläppsscenario.
4. Myndigheterna tar fram underlag till eventuella effektbedömningar i samverkan med Naturvårdsverket och stämmer vid behov av med varandra. Underlaget till utsläppsscenarioet för klimatredovisningen består främst av underlag som de övriga myndigheterna lämnar till Naturvårdsverket, ibland via Energimyndigheten, för klimatrapporteringen till EU och FN. Dessa underlag börjar några av de övriga myndigheterna ta fram före uppstartsmötet i punkt 3. Naturvårdsverket tar inte fram några underlagspromemorior eller liknande till underlaget till regeringens klimatredovisning utan skriver direkt på den rapport som sedan ska utgöra det samlade underlaget.
5. Myndigheterna levererar under hösten/vintern underlag till dels effektbedömningar av enskilda beslut, dels den samlade effektbedömningen till Naturvårdsverket som sammanställer.

³⁵ Se 30 § klimatrapporteringsförordningen (2014:1434).

³⁶ Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2025-01-08, Skogsstyrelsen, 2025-01-15, Jordbruksverket, 2025-01-13, Trafikanalys, 2025-01-21, Trafikverket, 2025-01-28, Transportstyrelsen, 2025-02-05, Energimyndigheten, 2025-01-22 samt Naturvårdsverket, 2024-11-15; Naturvårdsverkets svar på skriftliga frågor, 2025-05-30; Naturvårdsverkets synpunkter i samband med faktagranskning, 2025-09-22; Naturvårdsverket, *Report for Sweden on projections of greenhouse gas emissions and removals*, 2025, figur 20.

³⁷ Se 30 § klimatrapporteringsförordningen (2014:1434).

6. Naturvårdsverket skickar ett utkast av underlaget på remiss till myndigheterna som deltagit i arbetet.
7. Naturvårdsverket lämnar ett samlat underlag till regeringens klimatredovisning i mars året efter processen startade.

I bedömningen av vilka beslut som ska ingå enligt punkt 2 ovan, utelämnar myndigheterna ibland vissa beslut från underlaget till regeringen, till exempel avseende infrastruktursatsningar. Naturvårdsverket bedömer att dessa påverkar utsläppsutvecklingen, men att de ingår i utsläppsscenarierna genom att energianvändning genom drivmedel och industriproduktion finns med i scenarierna. Naturvårdsverkets urval av beslut som ska effektberäknas sker genom att Naturvårdsverket främst väljer dem som är väl avgränsade och möjliga att beräkna.³⁸

Under hösten 2023 anordnade Naturvårdsverket en workshop mellan myndigheterna som deltar i arbetet med underlag till regeringens klimatredovisning, klimatrapportering och Sveriges nationella energi- och klimatplan. Syftet var bland annat att åskådliggöra de olika processerna och diskutera förbättringsbehov. Det saknas dock fortfarande en tydlig dokumentation över den samlade processen för klimatredovisning.³⁹ Naturvårdsverket anger resursbrist som en orsak till detta, men att det nu pågår ett arbete med att dokumentera processen för underlag till regeringens klimatredovisning.⁴⁰

2.1.2 En viktig del av underlaget tas fram i en scenarioprocess

I praktiken utgår Naturvårdsverket i sitt arbete med underlag till regeringens klimatredovisning sedan 2022 till största del från det underlag som Naturvårdsverket vartannat år inhämtar från berörda myndigheter till klimatrapportering till FN och EU.⁴¹ Vartannat år gör myndigheterna uppdateringar av sina underlag, för att Naturvårdsverket ska kunna leverera det utsläppsscenario som ingår i underlaget till regeringens klimatredovisning. Detta betyder att en stor del av processen för underlag till regeringens klimatredovisning handlar om att Naturvårdsverket hämtar in underlag för att kunna ta fram ett utsläppsscenario. Eftersom myndigheterna tar fram dessa underlag till arbetet med klimatrapportering har de påbörjat arbetet före Naturvårdsverkets uppstartsmöte (se punkt 3 i avsnitt 2.1.1).

³⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2024-11-15 och 2025-01-10.

³⁹ Intervju med företrädare för Trafikanalys, 2025-01-21; Naturvårdsverkets svar på skriftliga frågor, 2025-05-30.

⁴⁰ Naturvårdsverkets synpunkter i samband med faktagranskning, 2025-09-22.

⁴¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2024-11-15 och 2025-01-10.

Bland de övriga sju myndigheterna (se figur 1, avsnitt 1.1) har Energimyndigheten en särskilt viktig roll i klimatredovisningsarbetet. Tre av myndigheterna levererar inte sina underlag direkt till Naturvårdsverket utan till Energimyndigheten – ibland via någon annan myndighet:

- Konjunkturinstitutet levererar vartannat år, under hösten, underlag till Energimyndighetens scenarioarbete för klimatrappporteringen till EU och FN. Det underlaget använder Energimyndigheten även för sin årliga leverans till Naturvårdsverket för klimatredovisningen. Underlaget från Konjunkturinstitutet består av tre långsiktiga ekonomiska scenarier trettio år framåt; ett basscenario och två alternativa scenarier. I de alternativa scenarierna varierar Konjunkturinstitutet variabler om energipriser och BNP-utveckling. Konjunkturinstitutet levererar data till Energimyndigheten om bland annat förändring av bruttoproduktion, förädlingsvärde och arbetade timmar totalt och fördelat på 35 branscher (34 näringslivsbranscher och en offentlig sektor).⁴²
- Trafikanalys underlag till klimatredovisningen består av den årliga korttidsprognos över vägfordonsflottans utveckling som Trafikanalys publicerar i maj. Korttidsprognosen bygger bland annat på statistik om fordonsbeståndet, historiska trender, omvärldsbevakning, Konjunkturinstitutets prognoser över BNP och sysselsättningsgrad samt SCB:s befolkningsprognos. Dessutom görs kvalitativa bedömningar av vilka effekter befintliga åtgärder samt nya beslut har på utvecklingen. Dessa görs om till kvantitativa prognoser.⁴³
- Trafikverket levererar årligen en långsiktig prognos över fordonsflottans utveckling och genomsnittlig förbrukning för olika fordonstyper till Energimyndigheten. Den prognosen tas fram för drygt 30 år framåt, idag till 2060. Den bygger på dels Trafikanalys senaste korttidsprognos, dels Trafikverkets egna expertbedömningar.⁴⁴

Energimyndigheten använder detta underlag, tillsammans med underlag från andra myndigheter och EU-kommissionen, i en kontinuerlig process med att vartannat år ta fram flera långsiktiga scenarier som visar på möjliga utvecklingsvägar för energisystemet.

Det scenario som Energimyndigheten levererar till Naturvårdsverket skiljer sig på flera sätt från Energimyndighetens andra scenarier över energisystemet. Energimyndighetens arbete med scenarier är i grunden explorativt, det vill säga det bygger på att flera scenarier med olika möjliga utvecklingar tas fram i syfte att relativt brett illustrera vad som kan komma att hända. Utgångspunkten för alla scenarierna är beslutad energi- och klimatpolitik, men faktorer som politik, kostnader, teknologi och omvärldsutveckling varierar och på så sätt beskriver scenarierna olika alternativa

⁴² Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2025-01-08.

⁴³ Skriftligt underlag från Trafikanalys, 2025-01-22.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-28.

utvecklingsvägar där inget scenario ses som mer sannolikt än de andra.⁴⁵ Till Naturvårdsverkets arbete med ett samlat underlag för regeringens klimatrapportering tar Energimyndigheten fram ett särskilt scenario kallat "beslutad policy", med tillhörande känslighetsanalyser⁴⁶. Detta scenario tas fram i samma modell och verktyg som Energimyndighetens övriga scenarier och det delar vissa antaganden med de övriga scenarierna. "Beslutad policy"-scenariot skiljer sig dock från Energimyndighetens övriga scenarier bland annat genom att det bygger på antaganden som Energimyndigheten kommit överens med Naturvårdsverket om. Detta gäller främst antaganden om att avsiktsförklaringar och planer från industrin kommer att genomföras.⁴⁷

Energimyndigheten levererar scenariot "beslutad policy" till Naturvårdsverket. Ytterligare tre av de övriga sju myndigheterna levererar också sina underlag direkt till Naturvårdsverket, ibland via en annan organisation. Det är i grunden underlag till Sveriges klimatrapportering till EU och FN,⁴⁸ men Naturvårdsverket använder det även till klimatredevisningen:

- Jordbruksverket levererar data om arealer och djurantal. Jordbruksverket levererar statistik varje år och scenarier⁴⁹ för framtida markanvändning och djurantal vartannat år. Scenarierna är framtagna på lång sikt till 2055 och innehåller stora osäkerheter om exempelvis prisutveckling. Dessutom har Jordbruksverket under de senaste två åren förändrat metoden för sitt arbete med scenarierna, vilket har medfört att de inte är helt jämförbara över tid.⁵⁰ Vidare finns det ett stort behov av metodutveckling och stora osäkerheter i data till den nationella växthusgasinventeringen för rapporteringen till EU och FN när det gäller utsläpp från djurens fodermältning, lagring av gödsel och jordbruksmark.⁵¹
- Skogsstyrelsen lämnar scenarier som har tagits fram inom Skogsstyrelsens arbete kallat skogliga konsekvensanalyser⁵², samt statistik om utsläpp och upptag av växthusgaser till SLU. Därefter arbetar SLU om statistiken till prognoser och lämnar underlag till Naturvårdsverket. I den senaste skogliga konsekvensanalysen tog Skogsstyrelsen fram fem långsiktiga scenarier utifrån en stor mängd antaganden som baseras på befintlig statistik. De viktigaste

⁴⁵ Intervju med företrädare för Energimyndigheten, 2025-01-22, 2025-03-05 och 2025-04-22; skriftligt underlag från Energimyndigheten, 2025-04-09.

⁴⁶ Känslighetsanalys är en metod för att undersöka hur resultatet påverkas av att ett antagande varierar. Det hjälper till att identifiera vilka faktorer som har störst inverkan på utfallet.

⁴⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2024-11-15; intervju med företrädare för Energimyndigheten, 2025-01-22 och 2025-03-05.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10; e-post från Naturvårdsverket, 2025-05-05.

⁴⁹ Scenarierna tas fram av en konsult eftersom Jordbruksverket saknar kompetens för detta. Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2025-01-13; e-post från Jordbruksverket, 2025-09-04.

⁵⁰ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2025-01-13.

⁵¹ Jordbruksverket, bilaga 2, *Underlag till planen för metodutveckling för att öka klimateffektiviteten i jordbruksproduktion*, 2024-09-05, s. 3 f.

⁵² Skogliga konsekvensanalyser tas fram av Skogsstyrelsen vart sjunde år, ibland utifrån regeringsuppdrag och ibland utifrån Skogsstyrelsens eget initiativ.

gäller avverkningsnivå och tillväxt i skogen. Stora osäkerheter råder kring effekten av klimatförändringar på den framtida tillväxten. När det gäller nettoupptaget av koldioxid i skog och skogsmark, råder stora osäkerheter om nivån på det så kallade markkolet⁵³, vilket påverkar bedömningar av åtgärders sammanlagda klimateffekt. Därför har uppskattningen av effekterna av olika åtgärder ibland begränsats till andra så kallade kolpooler (levande biomassa, död ved och träprodukter).⁵⁴

- Transportstyrelsen levererar årligen uppgifter till Naturvårdsverket om bland annat emissionsfaktorer för sjöfart respektive luftfart och beräkningar för luftfart. Underlagen tas fram med hjälp av IVL Svenska Miljöinstitutet AB (IVL) avseende sjöfarten, respektive Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) för luftfarten.⁵⁵

I juni 2022 redovisade Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket på uppdrag av regeringen en myndighetsgemensam vägledning för klimateffektbedömningar. Syftet med vägledningen är att stödja statliga myndigheter i ex-ante-analyser⁵⁶ av styrmedel och åtgärder. Den ska bland annat bidra till att deras klimateffektbedömningar blir transparenta, jämförbara och användbara inom klimatramverket.⁵⁷ I vägledningen finns bland annat en checklista för transparens i klimateffektbedömningar, med referenser till övriga kapitel (se även faktaruta i avsnitt 2.2.4).⁵⁸

2.1.3 Naturvårdsverkets eget arbete går inte att följa och beskrivs inte

Naturvårdsverket har ingen metodbeskrivning för sina egna bidrag till det samlade underlaget och tar inte heller fram några underlagspromemorior eller liknande. I stället arbetar Naturvårdsverket in texter från analysarbetet direkt i underlaget till klimatredovisningen.⁵⁹ Detta gör det svårt att följa Naturvårdsverkets arbete avseende exempelvis vilka beräkningar som är gjorda, vilka antaganden som dessa bygger på och eventuella känslighetsanalyser.

Naturvårdsverket tar till exempel fram egna scenarier för industrins processer och produktanvändning. Dessa bygger bland annat på intervjuer med industriaktörer som står för stora utsläpp, och på interna expertbedömningar. Naturvårdsverket går också

⁵³ Markkol är det kol som finns lagrat i marken, till exempel genom dött organiskt material. Olika skogs- och marktyper lagrar olika mängd kol. Skogsstyrelsen, "Skogen lagrar kol", hämtad 2025-08-28.

⁵⁴ Intervju med företrädare för Skogsstyrelsen, 2025-01-15; e-post från Skogsstyrelsen, 2025-09-12.

⁵⁵ Se 27 § 1 och 3 klimatrapporteringsförordningen (2014:1434); intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2025-02-25; e-post från Transportstyrelsen, 2025-09-10.

⁵⁶ Klimateffektbedömningar som görs i förväg eller innan åtgärdens faktiska effekter kan studeras. Ex-ante-analyser kan genomföras före beslut om åtgärder, till exempel av förslag inom ramen för klimatpolitiska handlingsplanen, och efter beslut, till exempel inom ramen för regeringens årliga klimatredovisning.

⁵⁷ Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket, *Vägledning om klimateffektbedömningar och beräkningar*, 2022, s. 10 f.

⁵⁸ Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket, *Vägledning om klimateffektbedömningar och beräkningar*, 2022, s. 66 f.

⁵⁹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10.

igenom hållbarhetsredovisningar och ansökningar om medel från Industriklivet och flera EU-stöd. Naturvårdsverket använder detta som grund för antaganden om vilka tekniskiften som kommer att ske och när.⁶⁰ Naturvårdsverket uppdrar åt SMED-konsortiet⁶¹ att ta fram scenarierna för produktanvändning i enlighet med antaganden som Naturvårdsverket gör utifrån intervjuerna. Naturvårdsverket uppdrar även åt SMED att ta fram scenarier för utsläpp från deponier inom avfallssektorn.⁶²

Naturvårdsverkets arbete med det samlade utsläppsscenarioet, som är en viktig del i underlaget till regeringen (se punkt 3 och 4, listan avsnitt 2.1.1), består till stor del i att summera och anpassa de andra myndigheternas underlag till rapporteringen till EU och FN så att utsläpp av växthusgaser enligt klimatredovisningen kan jämföras med klimatmålen. När det gäller Energimyndighetens scenario "beslutad policy", som utgör grunden för en stor del av utsläppsscenarioet, har Naturvårdsverket i hög utsträckning bestämt antagandena om exempelvis industrins omställningstakt. Energimyndigheten levererar data om energianvändning och energitillförsel uttryckta i TWh till Naturvårdsverket, som räknar om dessa data till växthusgasutsläpp.⁶³

2.1.4 Myndigheterna saknar gemensamma principer för scenarierna

Myndigheterna saknar gemensamma principer för hur scenarierna, som är en viktig del av underlaget till regeringens klimatredovisning, ska tas fram. Detta blev särskilt tydligt när Naturvårdsverket arbetade fram utsläppsscenarioet för underlaget till regeringens klimatredovisning 2025. Då hade Energimyndigheten genomfört ett utvecklingsarbete av sin modell som bland annat bestod i att även sektorerna industri och transport hade lyfts in i modellen.⁶⁴ Dessa sektorer hade tidigare hanterats utanför modellen. Enligt Energimyndigheten innebär förändringen att hela energisystemet och hur det påverkas av olika förändringar, som till exempel prisförändringar på EU:s utsläppsrätter, kan studeras i samma modell. Enligt Energimyndigheten var förändringen nödvändig för att studera effekter av flera nya eller förändrade åtgärder från EU, vilka tidigare inte hade studerats i modellen.

Naturvårdsverket ansåg att det scenario Energimyndigheten levererade till arbetet med underlag till klimatredovisningen 2025 byggde på en felaktig bedömning av EU-förordningen om användningen av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för

⁶⁰ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01, 2025-01-10 och 2024-11-15.

⁶¹ SMED är ett konsortium mellan företaget IVL Svenska Miljöinstitutet AB och myndigheterna Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). SMED producerar och utvecklar miljöstatistik på uppdrag åt framför allt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. I SMED:s uppdrag ingår att ta fram dataunderlag och information, samt att producera olika typer av miljödatarapporteringar. Svenska MiljöemissionsData, "Vad är SMED?", hämtad 2025-05-12.

⁶² Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01.

⁶³ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10; Naturvårdsverkets svar på skriftliga frågor, 2025-05-05.

⁶⁴ Energimyndigheten uppdrog åt konsultföretaget Profu att utveckla modulen för transportsektorn. Energimyndigheten uppdrog även åt Profu att utveckla modulen för industrisektorn, men med ekonomiskt stöd och även tillsammans med personal från Energimyndigheten.

sjötransport⁶⁵. Naturvårdsverket ansåg också att det scenariot innehöll mer än effekter av beslut. Naturvårdsverket valde bland annat av dessa skäl att inte använda Energimyndighetens scenario. I stället utgick Naturvårdsverket från det "beslutad policy"-scenario som Energimyndigheten hade levererat till klimatredovisningen 2023 och uppdaterat till klimatredovisningen 2024.⁶⁶ Naturvårdsverket gjorde förändringar i antagandena om omvärldsfaktorer, men gjorde inga förändringar som berodde på klimatpolitiska beslut.⁶⁷ Energimyndigheten bistod dock Naturvårdsverket med ytterligare analyser vad gäller transportsektorn.⁶⁸ Vi konstaterar att myndigheterna saknar gemensamma principer för framtagandet av scenarier till regeringens klimatredovisning. Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket har visserligen tagit fram en myndighetsgemensam vägledning om klimateffektbedömningar av styrmedel och åtgärder, men den är inte specifikt inriktad på processen för att ta fram scenarier.⁶⁹

2.2 Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning

Naturvårdsverkets samlade effektbedömning av de beslut som fattats under året består av ett utsläppsscenario som jämförs med föregående års scenario. Skillnaderna i utsläpp mellan de två olika årens scenarier beror dock inte bara på effekter av beslut, utan framför allt på ändrade omvärldsfaktorer och antaganden. Effektbedömningar av enskilda beslut eller styrmedelspaket görs oftast genom kvalitativa eller kvantitativa bedömningar utanför scenarierna.

Naturvårdsverkets samlade utsläppsscenario bygger bland annat på antaganden om att flera förutsättningar kommer på plats i en takt som möjliggör den antagna utvecklingen i scenariot. Det gäller exempelvis tillräcklig tillförsel av fossilfri el, elnätsutbyggnad, kompetensförsörjning och effektiva tillståndsprocesser. Att göra sådana antaganden kan, enligt vår bedömning, vara riskfyllt i ett scenario som enligt Naturvårdsverket beskriver den troliga utvecklingen givet beslutade styrmedel och som Naturvårdsverket använder för att bedöma effekter av beslut. Dessa antaganden riskerar enligt vår bedömning också leda till att Naturvårdsverket överskattar effekterna av beslut. Inte minst därför behöver väsentliga antaganden framgå tydligt av underlaget. Det gäller även för de osäkerheter som är förknippade med antagandena.

⁶⁵ Celex 32023R1805.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01 och 2025-04-08; intervju med företrädare för Energimyndigheten, 2025-01-22, 2025-03-05 och 2025-04-22; skriftligt underlag från Energimyndigheten 2025-04-09 och 2025-04-23.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-08.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01; intervju med företrädare för Energimyndigheten, 2025-04-22.

⁶⁹ Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket, *Vägledning om klimateffektbedömningar och beräkningar*, 2022.

2.2.1 Naturvårdsverkets underlag är omfattande men innehåller få effektberäkningar av enskilda beslut

De av Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning som vi har granskat (underlagen till 2022–2025 års klimatredovisningar) följer ett ganska likt upplägg: efter en introduktion följer ett kapitel om utsläppsutveckling och befintliga klimatpolitiska åtgärder. I det kapitlet ingår även omställningsindikatorer.⁷⁰ Ett annat kapitel redovisar klimatrelaterade beslut under det senaste året inklusive effektbedömningar. Ytterligare ett kapitel presenterar scenarier och gap i förhållande till utsläppsmålen. De scenarier som Naturvårdsverket redovisade i underlagen till klimatredovisningarna 2022–2025, framgår av faktarutan nedan.

Naturvårdsverkets redovisning av scenarier

- Sammanfattande utsläppsscenario, redovisas i diagram där utsläppen från olika sektorer framgår.
- Utsläppsscenario för icke-handlande sektorn (där inrikes transporter ingår), redovisas ibland med utfallsrum i diagram.
- Utsläppsscenario för den handlande sektorn, redovisas i diagram.
- Scenarier för upptag av växthusgaser i markanvändningssektorn (LULUCF), redovisas för olika tillväxtnivåer för skogsmark som utfallsrum i diagram.

I 2025 års underlag presenterar Naturvårdsverket i det kapitel som handlar om klimatrelaterade beslut under det senaste året en lista med 39 beslut.

Naturvårdsverket beskriver syftet med besluten och bedömer effekterna kvalitativt. Naturvårdsverket gör även kvantitativa effektbedömningar för en del beslut. I 2025 års underlag presenterades exempelvis tre effektberäkningar, se tabell 1. I 2024 års underlag presenterades sex effektberäkningar, se tabell 2.⁷¹

Effektberäkningarna görs oftast genom ett resonemang där till exempel tidigare effekter av styrmedlet presenteras och sedan görs en bedömning om effekterna kan fortsätta i framtiden. Vid några tillfällen har effektberäkningar gjorts genom modellkörningar, till exempel för förändringar av reduktionsplikten.⁷² Den myndighetsgemensamma vägledningen om klimateffektbedömningar rekommenderar att åtgärder ska bedömas enbart kvalitativt då en effektberäkning inte är möjlig eller inte bedöms tillföra något.⁷³

⁷⁰ Till klimatredovisningen 2023 hade Naturvårdsverket i uppdrag (Regeringsbeslut M2022/02367) att ta fram ett förslag till en metod för att beskriva takten i klimatomställningen för olika sektorer och branscher, exempelvis utifrån scenarier och nyckeltal baserat på tillgängliga och nya data. Naturvårdsverket hade redan i tidigare underlag haft med en del indikatorer.

⁷¹ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 109.

⁷² Naturvårdsverkets synpunkter i samband med faktagranskning, 2025-09-22.

⁷³ Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket, *Vägledning om klimateffektbedömningar och beräkningar*, 2022, s. 49–50.

Tabell 1 Naturvårdsverkets kvantitativa effektbedömningar 2025

Beslut	Effekt år 2030 (miljoner ton koldioxid)
Klimatklivet förlängs och bemyndiganderamen sänks	0,1
Skärpt reduktionsplikt	-0,2 (den ackumulerade effekten är -2,9 miljoner ton fram till 2030)
Sänkta drivmedelsskatter	0,0 (den ackumulerade effekten är 0,2 miljoner ton fram till 2030)

Tabell 2 Naturvårdsverkets kvantitativa effektbedömningar 2024

Beslut	Effekt år 2030 (miljoner ton koldioxid)
Klimatklivet	-0,4
Införande av EU ETS 2, skärpt ansvarsfördelning inom EU för icke-handlande sektorn, energi- och koldioxidskatt på bensin och diesel, reduktionsplikten, rena och höginblandade biodrivmedel	0->+1
Koldioxidkrav på tunga fordon, klimatpremien för tunga fordon samt elbusspremien, stöd till marknadsintroduktion för lätta lastbilar, skrotningspremie	-0,25
Åtgärd inom pälsdjursnäringen, förbättrad kunskap och effektivitet inom jordbruket	<-0,1
Förordning om fluorerade växthusgaser	<+0,1
Återvätning av våtmarker	-0,1

Naturvårdsverket gör få effektberäkningar av enskilda beslut. Det betyder även att det i förlängningen inte är möjligt att använda underlaget för att bedöma kostnadseffektiviteten i de flesta besluten.

2.2.2 Den samlade effektbedömningen görs genom ett utsläppsscenario

Naturvårdsverkets utsläppsscenario beskriver utsläppsutvecklingen och används till att analysera gapet mellan den beskrivna utsläppsutvecklingen och klimatmålen. Fram till och med 2021 byggde en stor del av Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning i stället på effektberäkningar av enskilda beslut. För ojämna årtal, då Sverige tar fram klimatrapporering till EU och FN, var scenarier en viktig del.⁷⁴ Naturvårdsverket anger att det fanns utmaningar i att få de enskilda effektberäkningarna att hänga ihop och att summera dem.⁷⁵ Naturvårdsverket upplevde det som svårt att kvantifiera effekter av enskilda beslut om åtgärder eftersom olika åtgärder samspelar med varandra.⁷⁶ Myndigheterna har därför, på Naturvårdsverkets initiativ, övergått till att fokusera på att göra en samlad effektbedömning genom att jämföra årets scenario med föregående års.⁷⁷

⁷⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10; intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

⁷⁵ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2024-11-15.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10.

Det finns en risk för att Naturvårdsverkets utsläppsscenario inte är tillräckligt för den samlade effektbedömningen. Naturvårdsverkets scenario i underlaget till regeringens klimatredovisning beskriver den troliga utvecklingen givet beslutade styrmedel.⁷⁸ Utfallet av de samlade effekterna på utsläppen av beslut om styrmedel kan dock skilja sig mycket åt mellan åren, beroende på Naturvårdsverkets antaganden om exempelvis tillräcklig tillförsel av fossilfri el, elnätsutbyggnad, kompetensförsörjning och effektiva tillståndprocesser (se avsnitt 2.2.3).

Naturvårdsverket har i intervjuer uppgett att förändringarna i växthusgasutsläpp mellan årets utsläppsscenario och föregående års utsläppsscenario beror på nya beslut om åtgärder tillsammans med omvärldsfaktorer och antaganden.⁷⁹ I exempelvis underlaget till klimatredovisningen 2025 anger Naturvårdsverket också att den största skillnaden i utsläppsutveckling över tid mellan årets scenario och förra årets förklaras av att genomförandet av planerade teknikskiften i järn- och stålindustrin nu antas äga rum tidigare.⁸⁰ Vi konstaterar att Naturvårdsverket är tydligt med att utsläppsutvecklingen beror på förändringar som Naturvårdsverket gjort i antaganden och omvärldsfaktorer. Det är dock inte tydligt vilka förändringarna i antaganden är och hur olika antaganden påverkar utfallet.

2.2.3 Vissa centrala antaganden i scenarierna är mycket osäkra

Det utsläppsscenario som ingår i Naturvårdsverkets underlag för klimatredovisningen bygger – som många scenarier – på en analys av trender och osäkerhetsfaktorer. Utifrån detta gör Naturvårdsverket antaganden om den framtida utvecklingen, men dessa antaganden är inte tydligt sammanställda. En del antaganden framgår dock av textbeskrivningar till scenarierna. I exempelvis underlagen till 2024 och 2025 års klimatredovisningar anger Naturvårdsverket att scenarierna utgår från antagandet att grundförutsättningar kommer på plats i en takt som möjliggör och inte bromsar den antagna utvecklingen i scenarierna. De grundförutsättningar som nämns är tillräcklig tillförsel av fossilfri el, elnätsutbyggnad, laddinfrastruktur för elbilar, ellastbilar och arbetsmaskiner, råvaror och andra komponenter, kompetensförsörjning och effektiva tillståndprocesser.⁸¹ Ett annat exempel är att Naturvårdsverket utgår från antagandet att det kommer att ske teknikskiften inom industrin med start 2030 och 2035 som leder till kraftiga utsläppsminskningar.⁸²

Naturvårdsverket anger i de senaste underlagen till regeringen att det finns stora osäkerheter kring om de grundläggande förutsättningarna för industrins klimatomställning kommer på plats i den tid som Naturvårdsverket har antagit. I 2024 års underlag anger Naturvårdsverket att mycket arbete återstår för att de

⁷⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-09-05-

⁷⁹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01.

⁸⁰ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 112.

⁸¹ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, s. 112 och *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 111.

⁸² Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning, 2023*, s. 123.

antagna förändringarna ska genomföras i den takt som antagits i scenarierna.⁸³ I 2025 års underlag anger Naturvårdsverket att det fortfarande finns stora osäkerheter om huruvida de antagna förändringarna kommer genomföras i den takt som Naturvårdsverket antagit.⁸⁴

Det råder olika uppfattningar mellan myndigheterna kring några av dessa antaganden. Exempelvis har Naturvårdsverket och Energimyndigheten under granskningen framfört olika syn på möjligheten för industrin att ställa om utan att ytterligare beslut om åtgärder kommer på plats, och olika syn på industrins omställningstakt.⁸⁵ Energimyndigheten har bland annat fört fram att det är osäkert om vissa investeringar kommer till stånd med beslutade styrmedel och att det finns omvärldsfaktorer som har stor påverkan på industrins omställning.⁸⁶ Ett annat exempel gäller Naturvårdsverkets antagande om att det kommer att finnas tillräckligt med fossilfri el. Enligt Konjunkturinstitutet är det antagandet inte helt i linje med den jämvikt som tagits fram i Konjunkturinstitutets scenarier vilka levererats till Energimyndigheten.⁸⁷

Vi konstaterar att dessa antaganden, exempelvis att det kommer finnas tillräckligt med fossilfri el, har stor påverkan på utfallet i Naturvårdsverkets utsläppsscenario som enligt Naturvårdsverket beskriver den troliga utvecklingen givet beslutade styrmedel. Antagandena riskerar enligt vår bedömning också leda till att Naturvårdsverket överskattar effekterna av klimatpolitiska beslut. Naturvårdsverket har under granskningen uppgett att antagandena om att förutsättningar finns på plats också innebär att Naturvårdsverket kan överskatta effekterna av de åtgärder som myndigheten effektbedömer.⁸⁸

Det finns viktiga faktorer som påverkar osäkerheten i antagandena, men som Naturvårdsverket inte beaktar. Ett exempel är priset på fossilfri el. Naturvårdsverket redovisar i underlaget till 2024 års klimatredovisning ett scenario där utsläppen från industrin minskar med 60 procent mellan 2022 och 2045. Enligt Naturvårdsverket beror detta på tekniskiften och bränslebyten inom främst järn- och stålindustrin.⁸⁹ Naturvårdsverket antar vidare att ”stora mängder fossilfri elproduktion byggs”,⁹⁰ men tar då ingen hänsyn till industrins betalningsförmåga för den fossilfria elen. Naturvårdsverket förtydligar i en intervju att det betyder att tillgången till fossilfri el inte är en restriktion för industriomställningen i Naturvårdsverkets scenarier.⁹¹ Antagandet gäller inte bara år 2024 utan är återkommande. Vi konstaterar att priset

⁸³ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, s. 115.

⁸⁴ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 114.

⁸⁵ Intervju med företrädare för Energimyndigheten 2025-01-22 och 2025-04-22; Naturvårdsverkets synpunkter i samband med faktagranskning, 2025-09-22.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Energimyndigheten, 2025-01-22.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2025-01-08.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2025-01-10 och 2025-04-04.

⁸⁹ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, s. 115.

⁹⁰ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, 2024, s. 85.

⁹¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01.

på fossilfri el är en väsentlig förutsättning för klimatomställningen och att risken för överskattning av climateffekter är stor om den inte ingår i analysen. Företrädare för industrin har också lyft fram till regeringen att stabil tillgång till fossilfri el till konkurrenskraftigt pris är avgörande för omställningen.⁹²

2.2.4 Transparensen i underlaget brister på flera sätt

Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatreddovisning saknar både tydlig metodbeskrivning och närmare beskrivning av väsentliga antaganden och osäkerheter i dessa. För att ett scenario ska kunna användas och förstås av utomstående är det viktigt att det bland annat framgår hur scenariot är konstruerat, vilka antaganden som det bygger på, vilka osäkerheter som präglar dessa antaganden och hur känsligt utfallet av själva scenariot är för olika utfall i de antaganden som gjorts. Dessa utgångspunkter framgår också av den myndighetsgemensamma vägledningen för climateffektbedömningar, se faktarutan nedan.

Centrala delar i climateffektbedömningar enligt vägledningen⁹³

- Sätt styrmedlet i ett sammanhang och beskriv hur styrmedlet förväntas bidra till att minska utsläpp eller upptag av växthusgaser i en effektkedja. Beskriv om det finns omvärldsfaktorer som kan påverka resultatet.
- För en korrekt och transparent effektberäkning eller kvalitativ effektbedömning krävs ett tydligt jämförelsealternativ. Det senaste referensscenariot till EU och FN kan vara ett lämpligt jämförelsealternativ. Nya beslut kan dock ha tillkommit efter det scenariot och det kan då vara missledande att helt och hållet utgå från det scenariot. Det är speciellt viktigt att vara tydlig med vilka antaganden som görs och hur de relaterar till utvecklingen i jämförelsescenariot. I vissa branscher kan den tekniska utvecklingen ha gått så snabbt att antagandena i jämförelsescenariot blivit mindre trovärdiga.
- Beskriv vilken metod som har använts och motivera metodvalet.
- Redovisa antaganden, indata och eventuella osäkerheter. För vedertagna modeller ska en källa anges eller att antagandena redovisas i analysen. Används en annan beräkningsmetod eller kvalitativ metod där olika antaganden görs, ska de redovisas tydligt. Redovisa större osäkerheter i indata.
- Redovisa känslighetsanalyser av osäkerheter i exempelvis indata, antaganden eller effektsamband i modeller och verktyg.

Vi bedömer att de utgångspunkterna är särskilt viktiga i ett scenario som beskriver den troliga utvecklingen, i det här fallet givet beslutade styrmedel.

⁹² Regeringskansliet, *Sammanfattning av diskussion och förslag vid sektormötet för industri 16 maj 2023*.

⁹³ Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket, *Vägledning om climateffektbedömningar och beräkningar*, 2022.

Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning saknar både tydlig metodbeskrivning samt redovisning av väsentliga antaganden och större osäkerheter i dessa, bland annat i fråga om följande:

- När det gäller de antaganden som görs i scenarierna framgår dessa till viss del i löptexten i Naturvårdsverkets underlag. De finns dock inte tydligt sammanställda och listade någonstans i underlagen. Det finns som regel inte heller någon beskrivning av grunden för de olika antaganden som görs, av vilka osäkerheter som är förknippade med dem eller av vad dessa osäkerheter (och olika utfall av dem) kan betyda för det samlade utfallet i själva scenariot.
- Naturvårdsverket anger i flera underlag att utsläppsscenarierna har tagits fram med hjälp av modellering, beräkningar och expertbedömningar. Det är dock oklart hur dessa har genomförts.⁹⁴
- Naturvårdsverket anger också att effektbedömningar och beräkningar har genomförts i enlighet med den myndighetens gemensamma vägledningen om klimateffektbedömningar och beräkningar.⁹⁵ Naturvårdsverket har dock uppgett i granskningen att myndigheten inte använder den vägledningen för scenarierna. Detta eftersom Naturvårdsverket anser att vägledningen är av generell karaktär och inte är specifikt inriktad på framtagande av scenarier till klimatredovisningen.⁹⁶
- Naturvårdsverket hänvisar vidare till att antaganden som görs i scenarioarbetet framgår i rapporteringen till EU.⁹⁷ Även i rapporteringen till EU saknas dock en analys av exempelvis hur säkert antagandet är om att järn- och stålindustrin kommer att ställa om produktionen 2030 och 2035 och vad det grundas på.⁹⁸
- I underlaget till regeringens klimatredovisning 2024 redovisar Naturvårdsverket ett så kallat målscenario. Naturvårdsverket anger att målscenariot utgår från åtgärdspotentialer och förutsätter att ytterligare åtgärder införs utöver de som ingår i scenarierna med beslutade och planerade åtgärder.⁹⁹ Vi bedömer att Naturvårdsverket inte tydligt redovisar skillnaden mellan målscenariot och de "vanliga scenarierna", vilka också bygger på antaganden och att förutsättningar finns på plats.

⁹⁴ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen*, 2022, s. 14; *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, s. 19; *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 12.

⁹⁵ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen*, 2022, s. 14; *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning*, 2023, bilaga 1, s. 1; *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, s. 19; *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 12.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-04-01.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2025-01-10.

⁹⁸ I rapporten till EU anger Naturvårdsverket exempelvis att en övergång till fossilfri teknik antas för järn- och stålindustrin, vilket leder till en minskning av utsläppen efter 2030. Naturvårdsverket, *Report for Sweden on climate policies and measures and on projections*, 2023, s. 52.

⁹⁹ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, s. 116.

Naturvårdsverket har dock i underlaget till klimatredovisningen 2025 förbättrat redovisningen av antaganden. Där redovisar Naturvårdsverket för första gången några av de antaganden som gjorts vid framtagandet av utsläppsscenario i en samlad bilaga.¹⁰⁰ Naturvårdsverket har i tidigare underlag bifogat vissa promemorior från exempelvis Energimyndigheten och Trafikverket där en del antaganden i deras underlag har framgått.

Ett annat exempel på bristande transparens är att det inte framgår av Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisningen 2025 att Naturvårdsverket har valt att bortse från Energimyndighetens senaste scenario. Som framgår ovan (avsnitt 2.1.4) valde Naturvårdsverket 2025 att i stora delar inte använda Energimyndighetens scenario till det årets klimatredovisning, utan att i stället använda 2024 års scenario som 2025 års scenario. Vi konstaterar att detta innebär att Naturvårdsverket inte heller använde Konjunkturinstitutets underlag fullt ut. Naturvårdsverket har dock inte redovisat att Energimyndighetens scenario och Konjunkturinstitutets underlag inte använts fullt ut. I stället anger Naturvårdsverket i underlaget till regeringen att den samlade bedömningen har gjorts med hjälp av ett utsläppsscenario som Naturvårdsverket tagit fram i samarbete med Energimyndigheten och flera andra myndigheter.¹⁰¹

2.3 Process och underlag till regeringens klimathandlingsplan

Regeringen har hittills lagt fram två klimatpolitiska handlingsplaner till riksdagen. Naturvårdsverket ska lämna underlag till sju av de åtta punkter som klimatlagen pekar ut att regeringens klimathandlingsplan bör innehålla (se figur 2, avsnitt 1.1). Till den senaste klimatpolitiska handlingsplanen levererade Naturvårdsverket ett gemensamt underlag för även det årets klimatredovisning. De brister som vi konstaterat i Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisningen finns därmed även i dess underlag till klimathandlingsplan.

Naturvårdsverkets underlag till klimathandlingsplanen 2023 beskriver Sveriges klimatåtaganden och utsläppsutvecklingen. Naturvårdsverket beskriver också utvecklingen av åtgärder och det framgår exempelvis att anslag till klimatstöd har ökat kraftigt sedan 2019.¹⁰² Naturvårdsverket valde i dialog med Regeringskansliet att uppdatera de förslag till åtgärder som lagts fram i de specifika uppdrag (se avsnitt 3.1.4) regeringen gav tre myndigheter inför klimathandlingsplanen.¹⁰³ Förslagen som Naturvårdsverket presenterar i underlaget handlar bland annat om tvärspektoriella åtgärder som syftar till att möjliggöra att omställningen ska kunna ske i den takt som behövs. Det gäller enligt Naturvårdsverket bland annat medel till en utbyggnad av en ändamålsenlig laddinfrastruktur, investeringar i elnätet och insatser för att förbättra

¹⁰⁰ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, bilaga 1.

¹⁰¹ Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, s. 5.

¹⁰² Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning*, 2023, s. 154.

¹⁰³ Naturvårdsverkets svar på skriftliga frågor, inkom 2025-05-14.

tillgången på arbetskraft där den behövs, inklusive rätt kompetens.¹⁰⁴ Detta är delvis sådana förutsättningar som Naturvårdsverket antar kommer finnas på plats i sina scenarier. Naturvårdsverket har i uppdateringen av förslagen inte gjort några effektbedömningar. Det förefaller inte heller ha varit ett uttryckligt krav.

2019 var klimatlagen ny och Naturvårdsverket var den enda myndighet som lämnade ett underlag till regeringen. Naturvårdsverket hade inte i uppgift att ta fram åtgärdsförslag, men däremot angav regeringen i regleringsbrev att Naturvårdsverket skulle utföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser för de *eventuella* förslag myndigheten lade fram och för de viktigare åtgärder myndigheten övervägt men valt att inte föreslå. Analyserna skulle framgå i redovisningen.¹⁰⁵ Naturvårdsverket redovisade inga åtgärdsförslag i underlaget till regeringens klimathandlingsplan. Däremot angav Naturvårdsverket att myndigheten hade lämnat förslag inom ramen för den fördjupade utvärderingen av miljömålen.¹⁰⁶ Den fördjupade utvärderingen innehöll förslag, men de var inte samhällsekonomiskt konsekvensbedömda.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning*, 2023, s. 153.

¹⁰⁵ Regeringsbeslut M2018/02891/S (delvis).

¹⁰⁶ Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag*, rapport 6897, 2019.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019: Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*, 2019.

3 Regeringens arbete med klimatreddovisning och klimathandlingsplan

Regeringen har i stor utsträckning sett till att myndigheternas uppgifter i instruktioner, andra förordningar, regleringsbrev och särskilda uppdrag för att ta fram underlag inom det klimatpolitiska ramverket är tydliga.

Regeringen utgår till stor del från Naturvårdsverkets underlag vid framtagandet av klimatreddovisningen, men redovisar inte alltid de antaganden och osäkerheter som finns i underlaget. Det här innebär att osäkerheter och antaganden i Naturvårdsverkets underlag förs vidare till klimatreddovisningen och även till klimathandlingsplanen. Regeringen anger, som en begränsning i metoden, att scenarierna utgår från att förutsättningar för klimatomställningen redan finns på plats. Vi bedömer dock att sådana antaganden också får direkta följder på såväl effektbedömningar som på redovisningen av utsläppsgapet.

I Regeringskansliets egna beräkningsunderlag i arbetet med regeringens klimatreddovisning och klimathandlingsplan redovisas en hel del antaganden och ibland osäkerheter. Däremot saknas det uppgifter för vissa av regeringens effektbedömningar i klimatreddovisningarna och för vissa andra är Regeringskansliets beräkningsunderlag otydliga. Vissa effektbedömningar i klimathandlingsplanen stämmer inte med Regeringskansliets beräkningsunderlag eller går inte att härleda till det.

3.1 Processen att ta fram klimatreddovisning och klimathandlingsplan

En stor del av regeringens klimatreddovisningar bygger direkt på Naturvårdsverkets underlag. Det innebär att osäkerheter, osäkra antaganden och därmed resultat från Naturvårdsverkets underlag förs vidare till klimatreddovisningen.

Regeringen och Regeringskansliet inhämtade underlag till den senaste klimathandlingsplanen genom särskilda uppdrag, en utredning och inspel från sektorsmöten. För några av förslagen gjorde Regeringskansliet effektbedömningar och konsekvensutredningar.

3.1.1 Klimatreddovisningen bygger till stor del på Naturvårdsverkets underlag

Regeringskansliet utgår i stort sett direkt från Naturvårdsverkets underlag för att ta fram klimatreddovisningen. Naturvårdsverkets underlag avser perioden till den sista mars och är enligt Regeringskansliet tillräckligt för att kunna bedöma

utsläppsgapet¹⁰⁸ vid den tidpunkten.¹⁰⁹ Regeringskansliet bearbetar inte resultaten i Naturvårdsverkets underlag och de osäkerheter och antaganden som finns i underlaget kvarstår därför. Däremot ser Regeringskansliet över texter i underlaget och kortar ned och utvecklar ibland Naturvårdsverkets texter. För detta har Regeringskansliet ofta behövt ha en del kommunikation med Naturvårdsverket för att förstå vissa antaganden. Något som skulle kunna förbättras i arbetet med klimatredovisningen är enligt Regeringskansliet framtagande och redovisning av indikatorer för takten i klimatomställningen.¹¹⁰

Regeringskansliet kompletterar Naturvårdsverkets underlag med effektbedömningar av beslut om åtgärder som fattats mellan mars och juli, det vill säga efter att Naturvårdsverket lämnat sitt underlag. Regeringskansliet gör också motsvarande effektbedömningar av förändringar som regeringen kommer föreslå i budgetpropositionen. Klimatredovisningen färdigställs bland de sista momenten i arbetet med budgetpropositionen och bygger på de färdigförhandlade förslagen.¹¹¹ Klimatredovisningen ska bland annat innehålla en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder samt när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.¹¹² Det underlag som Regeringskansliet tar fram för att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder, består i redovisningen av de framtida utsläppen. Om det finns ett gap mellan framtida utsläpp och klimatomålen eller EU-åtaganden, finns det behov av ytterligare åtgärder.¹¹³

Sedan 2022 har Regeringskansliet årligen tillsatt en arbetsgrupp för effektbedömningar av budgetförslag efter att Naturvårdsverket har redovisat sitt underlag.¹¹⁴ Arbetsgruppen för 2024¹¹⁵ hade i uppgift att ge råd om beräkningsunderlag, bidra med beräkningsunderlag samt kvalitetssäkra Regeringskansliets beräkningar. Arbetsgruppen bestod av tjänstemän vid Regeringskansliet, Trafikverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Naturvårdsverket.¹¹⁶ Vid ett par tillfällen har Regeringskansliet även lånat in eller anställt tjänstemän från Naturvårdsverket under kortare perioder.¹¹⁷

Enligt Regeringskansliet fordrar arbetet med klimatredovisningen stora resurser och sker under stor tidspress. Beräkningarna är preliminära och framtagna under kort tid, vilket medför risk för brister i underlagen. Regeringskansliet anser att den nuvarande formen för arbetet är den bästa lösningen, men ser däremot ett behov av

¹⁰⁸ Utsläppsgapet avser här skillnaden mellan de beräknade framtida utsläppen och det långsiktiga utsläppsmålet till 2045.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹¹² Se 4 § andra stycket 3 klimatlagen (2017:720).

¹¹³ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹¹⁵ För arbetet med budgetpropositionen för 2025.

¹¹⁶ Regeringskansliet, *Arbetsgrupp med uppgift att biträda Regeringskansliet i arbetet med klimatredovisningen*, 2024-06-05.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

att förbättra kommunikationen med myndigheter under budgetprocessen och att stärka analyskapaciteten vid Klimatenheten vid Klimat- och näringslivsdepartementet.¹¹⁸

3.1.2 Regeringskansliet har förtydligat styrningen av sitt interna arbete med klimatredevisning

Regeringskansliets styrande dokument för budgetarbetet omfattar också climateffekter. Regeringskansliets budgetcirkulär styr arbetet med bland annat budgetproposition och ekonomisk proposition. Cirkuläret för 2025 utgår från att climateffekterna¹¹⁹ ska kvantifieras för förslag som huvudsakligen motiveras av klimatskäl, där det är möjligt. I annat fall ska climateffekterna beskrivas kvalitativt. Även förslagens påverkan på förutsättningarna för klimatomställningen och indirekta effekter ska beaktas där det är möjligt. Ett förtydligande jämfört med tidigare års budgetcirkulär är att climateffekterna även ska framgå för förslag som inte huvudsakligen motiveras av klimatskäl, men där påverkan på nettoutsläppen i antingen ESR-sektorn¹²⁰ eller LULUCF-sektorn¹²¹ bedöms uppgå till mer än 20 000 ton koldioxidekvivalenter per år. För utförligare beräkningar av climateffekter hänvisar cirkuläret till den myndighetsgemensamma vägledningen om climateffekter (se faktaruta i avsnitt 2.2.4).¹²²

3.1.3 Klimathandlingsplanen för 2023 har ett bredare underlag än den för 2019

Arbetet med underlag till klimathandlingsplanerna har enligt Regeringskansliet förändrats mellan den första och den andra planen. Arbetet med klimathandlingsplanen 2019 utgick huvudsakligen från Naturvårdsverkets underlag. Samarbetet mellan de olika departementen var begränsat. Arbetet med klimathandlingsplanen 2023 berörde däremot ett flertal departement. Regeringen och Regeringskansliet inhämtade mer underlag genom särskilda uppdrag till tre myndigheter (se avsnitt 3.1.4), utredningen Sveriges klimatstrategi¹²³ och inspel från sektorsmöten. Regeringskansliet upprättade underlag för bland annat de beräkningar som togs fram i arbetet med planen. Naturvårdsverket bistod Regeringskansliet med att ta fram effektbedömningar och konsekvensutredningar av förslag i handlingsplanen. Regeringskansliets arbete bestod dock i en mestadels intern process där budgetpåverkande förslag till handlingsplanen förhandlades med berörda

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹¹⁹ Angivna i kiloton koldioxidekvivalenter.

¹²⁰ ESR-sektorn är den sektor som omfattar Sveriges klimatåtagande inom EU:s ansvarsfördelningsförordning (Effort Sharing Regulation, ESR). ESR-sektorn omfattar växthusgasutsläpp från inrikes transporter (utom flyget), jordbruk, uppvärmning av byggnader, arbetsmaskiner, mindre industrier samt avfall.

¹²¹ LULUCF-sektorn är en förkortning för markanvändningssektorn och omfattar utsläpp och upptag av växthusgaser inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

¹²² Regeringskansliet, *Budgetarbetet*, cirkulär FI 2025:1, 2024-12-19, s. 5 och 37 f.

¹²³ Regeringskansliet, *Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55*, 2023-10-11.

departement genom ramberedning. För några av förslagen tog myndigheter fram preliminära effektbedömningar och konsekvensutredningar.¹²⁴

3.1.4 Få effektbedömningar och otydlig rangordning i övriga myndigheters underlag till regeringens klimathandlingsplan 2023

Regeringen gav 2021, inför den klimatpolitiska handlingsplanen 2023, Länsstyrelsen i Uppsala län, Tillväxtanalys samt Trafikanalys i uppdrag att ta fram underlag med analyser och förslag till åtgärder som bidrar till en lokal och regional klimatomställning, näringslivets klimatomställning respektive transportsektorns klimatomställning¹²⁵. Alla myndigheterna skulle rangordna och motivera sina förslag utifrån deras betydelse för klimatomställningen, inklusive direkta och indirekta effekter på utsläpp på kort och lång sikt.¹²⁶

Underlaget från Länsstyrelsen i Uppsala län redovisade 10 förslag¹²⁷ med tillhörande analyser. Förslagen var inte rangordnade utifrån kvantifierad klimatnytta eftersom Länsstyrelsen ansåg det svårt. Länsstyrelsen analyserade i stället varje förslag kvalitativt utifrån dess potential att lösa hinder/främja klimatomställning, potentialen att bidra till eller stå i konflikt med andra miljö- och samhällsmål samt kostnadseffektivitet.¹²⁸

Tillväxtanalys redovisade 47 förslag med tillhörande analyser. Tillväxtanalys angav att det var svårt att rangordna förslagen baserat på deras påverkan på koldioxidutsläpp eller kostnadseffektivitet, eftersom beräkningarna var svåra att jämföra. Dessutom syftade de flesta förslagen till att underlätta näringslivets omställning snarare än att direkt minska utsläppen.¹²⁹

Trafikanalys redovisade 23 förslag med tillhörande analyser. Förslagen var indelade efter olika trafikslag och det fanns även ett avsnitt med trafikslagsövergripande förslag. Inom varje trafikslag var förslagen sorterade efter tre åtgärdsområden och det var endast inom varje åtgärdsområde som Trafikanalys hade rangordnat förslagen. Om det fanns få förslag gjorde Trafikanalys ingen rangordning.¹³⁰

Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen yttrade sig alla med invändningar mot förslagen, bland annat att principen för rangordning gjorde att helhetssynen uteblev.¹³¹

¹²⁴ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹²⁵ Naturvårdsverket och Energimyndigheten skulle stödja de tre myndigheterna i arbetet. Tillväxtanalys och Trafikanalys skulle dessutom få stöd från Boverket. Tillväxtanalys skulle utöver det få stöd från Jordbruksverket och Skogsstyrelsen medan Trafikanalys skulle få stöd från Trafikverket och Transportstyrelsen.

¹²⁶ Regeringsbeslut M2021/00669; N2021/01037; I2021/01006.

¹²⁷ Flera av förslagen innehåller tydliga delförslag, så totalt är det snarare 15 förslag.

¹²⁸ Länsstyrelsen i Uppsala län, *Lokal och regional klimatomställning: Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023*, 2022.

¹²⁹ Tillväxtanalys, *Näringslivets klimatomställning*, 2022.

¹³⁰ Trafikanalys, *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning: Redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*, rapport 2022:14.

¹³¹ Trafikanalys, *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning – redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*, 2022, s. 130–156.

3.1.5 Vissa myndigheter efterfrågar tydligare styrning

Regeringskansliet anger att det efter 2022 har skett en hel del förbättringar i myndigheternas arbete med underlag till klimatredovisningen. Naturvårdsverket är den centrala aktören för att ta fram underlag, som i sin tur bygger på underlag från en kedja av andra myndigheter. Under de första åren inom ramverket styrde regeringen Naturvårdsverkets arbete genom särskilda uppdrag. Senare kompletteringar av klimatrappporteringsförordningen med regler om underlagen till klimatredovisningen och av Naturvårdsverkets instruktion, har enligt Regeringskansliet gett en tydligare struktur för arbetet. De vägledningar som myndigheterna på regeringens uppdrag tagit fram för bedömning av klimateffekter och kostnadseffektivitet, har enligt Regeringskansliet lett till ett gemensamt synsätt för både myndigheterna och Regeringskansliet.¹³²

Vissa myndigheter anger att deras deltagande i klimatrappportering och klimatredovisning skulle behöva regleras tydligare. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har i redovisningen av ett regeringsuppdrag fört fram att deras respektive instruktion skulle behöva kompletteras med uppgifter att delta i klimatarbetet avseende internationell rapportering.¹³³ När det gäller arbetet med klimatredovisningen, anser Jordbruksverket och Skogsstyrelsen att det skulle vara bra om den uppgiften anges i instruktionen.¹³⁴ Konjunkturinstitutet, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen anser att nuvarande styrning är tillräcklig.¹³⁵

Regeringskansliet bedömer att regeringens myndighetsstyrning idag är tillräcklig i fråga om underlag till klimatredovisning och klimathandlingsplan. Därför ser Regeringskansliet idag inget behov av att för de andra myndigheterna än Naturvårdsverket ange uppgiften att delta i klimatredovisningsarbetet i respektive myndighets instruktion.¹³⁶ Regeringen beslutade i juni 2025 en ny instruktion för Energimyndigheten, där regeringen bland annat anger uppgiften för Energimyndigheten att redovisa långsiktiga scenarier över energisystemets utveckling till regeringen. Energimyndigheten ska även bland annat årligen redovisa en analys över nuläget och förutsättningarna för industrins energi- och klimatomställning till regeringen.¹³⁷

¹³² Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹³³ Naturvårdsverket, *Analys av hur EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning och LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige*, 2024-09-26, s. 48

¹³⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2025-01-13. Intervju med företrädare för Skogsstyrelsen, 2025-01-15.

¹³⁵ Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2025-01-08. Intervju med företrädare för Trafikanalys, 2025-01-21. Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-28. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2025-02-05.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹³⁷ Se 29 § 3 och 30 § förordningen (2025:784) med instruktion för Statens energimyndighet.

3.2 Regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner jämfört med Regeringskansliets eget beräkningsunderlag

Regeringen hänvisar i fråga om antaganden nästan genomgående till Naturvårdsverkets underlag i klimatredovisningarna. Det finns dock också ett underlag hos Regeringskansliet som innehåller en del ytterligare antaganden. Gemensamt för Regeringskansliets eget beräkningsunderlag till klimatredovisningarna 2022–2024 är att antaganden och förutsättningar för effektberäkningar och kvalitativa effektbedömningar framgår tydligare än i Naturvårdsverkets underlag och dess bakomliggande dokument. För vissa effektberäkningar i klimatredovisningarna 2022–2024 och klimathandlingsplanen 2023 saknas uppgifter och för vissa andra är uppgifterna otydliga om hur effektberäkningarna har gjorts.

3.2.1 Regeringen beskriver inte antaganden närmare i klimatredovisningarna

Regeringen beskriver antaganden översiktligt i klimatredovisningarna 2022–2024, ofta med hänvisning till Naturvårdsverkets underlag. För klimatredovisningen 2022 har riksdagen framhållit att regeringen inte redovisat antaganden tydligt.¹³⁸ Regeringen anger i klimatredovisningarna däremot flera generella förutsättningar som behöver komma på plats i scenarierna, men som är osäkra (flera av dessa förutsättningar är enligt Naturvårdsverket mycket osäkra, se avsnitt 2.2.3):

- 2022 anger regeringen att det finns en större potential för utsläppsminskningar inom näringslivet än som kan redovisas i scenarierna. Genomförandet av industriernas planer för utsläppsminskningar kräver att politiken skapar förutsättningar, till exempel genom effektiva tillståndprocesser och god tillgång på leveranssäker el till ett konkurrenskraftigt pris.¹³⁹
- 2023 anger regeringen att scenarierna förutsätter att det kommer att byggas tillräckligt med fossilfri eltillförsel och elnätskapacitet för att möta den förväntade ökade efterfrågan på el och effekt som behövs, samt att verksamheterna då har erhållit erforderliga tillstånd. Scenarierna förutsätter även bland annat tillgång till arbetskraft inklusive rätt kompetens, en tillräcklig utbyggnad av laddinfrastruktur, infrastruktur för avskiljning och lagring av koldioxid och infrastruktur för fossilfria gasformiga och flytande drivmedel.¹⁴⁰

¹³⁸ Bet. 2022/23:MJU1, s. 9 f.

¹³⁹ Prop. 2022/23:1 UO 20 bilaga, s. 30 f.

¹⁴⁰ Prop. 2023/24:1 UO 20 bilaga, s. 24 f.

- 2024 anger regeringen att scenarierna utgår ifrån att förutsättningarna för omställningen redan finns på plats och att detta är en begränsning i metoden. Exempel är att det kommer att byggas tillräckligt med fossilfri och leveranssäker elproduktion och elnätscapacitet, att verksamheterna erhållit nödvändiga tillstånd, att det finns tillgång till arbetskraft inklusive rätt kompetens och att utbyggnaden av infrastruktur är tillräcklig.¹⁴¹

3.2.2 En del effektberäkningar i regeringens klimatredovisningar avviker från eller saknas i Regeringskansliets underlag

Vår genomgång av Regeringskansliets egna beräkningsunderlag visar att det saknas vissa uppgifter eller att uppgifter är otydliga för flera av de klimateffekter av beslut som regeringen har redovisat till riksdagen i klimatredovisningarna 2022–2024.

- I klimatredovisningen 2022 gäller det till exempel redovisade direkta effekter på de årliga nettoutsläppen av växthusgaser av några av reformerna i budgetpropositionen för 2023.¹⁴² Här finns det flera avvikelser mot Regeringskansliets underlag, där den största gäller aviseringen om sänkt reduktionsplikt. Regeringen anger att utsläppseffekten av sänkningen inte kan bedömas men Regeringskansliets underlag anger utsläppseffekten till + 8 miljoner ton 2025 och + 0–9,7 miljoner ton 2030.¹⁴³
- I klimatredovisningen 2023 saknas det för vissa förslag underlag för hur utsläppseffekten har beräknats. Det gäller till exempel avisering om sänkning av energiskatt på bensin och diesel samt förlängd skattenedsättning på jordbruksdiesel.¹⁴⁴
- I klimatredovisningen 2024 framgår det inte tydligt av Regeringskansliets underlag hur utsläppseffekter har beräknats. Det gäller till exempel regeringens förslag om att förstärka och förlänga klimatklivet,¹⁴⁵ där Regeringskansliets underlag inte tydligt anger hur fördelningen mellan additionella¹⁴⁶ och icke additionella effekter har beräknats.¹⁴⁷

¹⁴¹ Prop. 2024/25:1 Bilaga 4, s. 23 f.

¹⁴² Prop. 2022/23:1 UO 20 bilaga, tabell 5.1 Storleksordning på direkta effekter på de årliga nettoutsläppen år 2023–2025 samt 2030 av ett axplock av de för klimatet viktigaste reformer som föreslås eller aviseras i och med denna budgetproposition för 2023.

¹⁴³ Regeringskansliet, *Effekter av klimatpåverkande åtgärder i BP23*.

¹⁴⁴ Underlag från Regeringskansliet, 2025-03-19 och 2025-05-23.

¹⁴⁵ Prop. 2024/25:1 bilaga 4, sid. 43, Tabell 5.2 Preliminära beräkningar av storleksordningen på direkta utsläppseffekter av förslag eller aviseringar i denna proposition. Prop. 2024/25:1, s. 39 f. tabell 1.5 Preliminära beräkningar av utsläppseffekter som bedöms vara betydande och inte redan inkluderade i 2024-scenariot, bilaga 4 tabell 5.3 (motsvarande tabellrubrik).

¹⁴⁶ En additionell effekt går utöver vad som skulle hänt om inte beslutet hade fattats.

¹⁴⁷ Underlag från Regeringskansliet, 2025-03-19; Regeringskansliets svar på skriftliga frågor, 2025-05-09.

3.2.3 Vissa effektberäkningar i klimathandlingsplanen 2023 avviker från Regeringskansliets underlag

Regeringskansliets arbete med klimathandlingsplanen utgår från klimatlagens åtta punkter om vad planen bör innehålla (figur 2, avsnitt 1.1, avser sju av dessa¹⁴⁸). Den närmare utformningen stäms av med berörda politiska ledningar för departementen.¹⁴⁹

Underlaget till klimathandlingsplanen 2019 utgjordes enligt Regeringskansliet primärt av Naturvårdsverkets underlag tillsammans med en del kompletteringar i fråga om utsläppsutvecklingen.

Underlaget till klimathandlingsplanen 2023 utgjordes enligt Regeringskansliet primärt av Naturvårdsverkets underlag, återrapporteringar av regeringsuppdrag från tre myndigheter¹⁵⁰ och utredningen Sveriges klimatstrategi.¹⁵¹ Det utgjordes också av inspel från sektorsmöten med företrädare för näringslivet, civilsamhället och akademien.¹⁵² I Regeringskansliets underlag finns inbjudningar till och sammanfattningar av fem sådana sektorsmöten.¹⁵³

Klimathandlingsplanens sammanfattande tabell över kvantifierade climateffekter avviker i vissa delar från Regeringskansliets beräkningsunderlag. I tabellen redovisar regeringen kvantifierade climateffekter av de bedömningar, aviseringar och befintliga budgetsatsningar som regeringen beskriver i planen.¹⁵⁴ Regeringskansliets underlag för tabellen utgörs av ett sammanfattande dokument¹⁵⁵ med en del antaganden och beräkningar. Dokumentet anges vara en grov uppskattning av direkta effekter på utsläppen. Vissa effektbedömningar i klimathandlingsplanens tabell stämmer inte med Regeringskansliets underlag eller går inte att härleda till det.¹⁵⁶

¹⁴⁸ Den åttonde punkten är vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen, se 5 § klimatlagen (2017:720).

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹⁵⁰ Länsstyrelsen i Uppsala län, Tillväxtanalys och Tillväxtverket.

¹⁵¹ Regeringskansliet, *Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55*, 2023-10-11.

¹⁵² Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-02-14.

¹⁵³ Mötena hölls ifråga om sektorerna jord- och skogsbruk, transport, industri, energi och finans. Underlaget omfattar även deltagarna vid dessa möten.

¹⁵⁴ Skr. 2023/24:59, s. 221 f., tabell 14.1. Regeringen anger vidare att det är de bedömningar, aviseringar och budgetsatsningar som har störst och direkt betydelse för att minska utsläppen. Våra iakttagelser relaterar till underlaget för regeringens uppskattningar av climateffekter för de berörda åren och för regeringens kommentarer. Iakttagelserna avser inte regeringens bedömningar.

¹⁵⁵ Underlag från Regeringskansliet, 2025-03-19.

¹⁵⁶ Det gäller effektbedömningar för "Paket för bio-CCS", en del av "Paket för elektrifiering av transporter" och flera delar av "Paket för industrins omställning".

4 Klimatpolitiska rådets utvärdering

I sin uppgift att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen fokuserar Klimatpolitiska rådet på tre av de fem prioriteringar som regeringen har angett. De prioriteringar som Klimatpolitiska rådet fokuserar på är att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, att belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och att identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs. De prioriteringar som Klimatpolitiska rådet inte fokuserar på är dels att analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, dels att utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på.

Klimatpolitiska rådet tar delvis fram egna underlag för att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen, men rådet bygger en stor del av sina analyser på Naturvårdsverkets och även andra aktörers underlag. I den fördjupande delen av sina årliga rapporter har Klimatpolitiska rådet dock ibland gjort fördjupande egna analyser.

Klimatpolitiska rådet ska också bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken, och den utåtriktade verksamheten är en väsentlig del av rådets verksamhet. Rådet anser att webbplattformen Panorama är en viktig del i det arbetet.

Klimatpolitiska rådet har inte i uppgift enligt sin instruktion att granska regeringens klimatredovisningar, men gör ändå en bedömning av dem i rådets årliga rapporter. Klimatpolitiska rådet har då bedömt att de flesta av klimatredovisningarna har uppfyllt klimatlagens krav, men att de kan utvecklas.

4.1 Klimatpolitiska rådets utvärderingsprocess

En av Klimatpolitiska rådets två uppgifter är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat, där rådets årliga rapport till regeringen är en viktig del. Klimatpolitiska rådets andra uppgift är att bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken. Regeringen har i Klimatpolitiska rådets instruktion angett fem prioriteringar som rådet särskilt ska utgå från inom ramen för utvärderingsuppgiften. Klimatpolitiska rådet tolkar instruktionens ”särskilt” som en betoning av vad rådet ska prioritera och att rådet har ett stort mandat att uttolka vad detta innebär. I linje med den tolkningen har Klimatpolitiska rådet valt att koncentrera sin utvärdering till tre av prioriteringarna som rådet anser är kärnan i dess verksamhet. De är att 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 och identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs. De prioriteringar som Klimatpolitiska rådet inte har fokuserat på är

att analysera hur klimatmålen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt och att utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på.

Klimatpolitiska rådet bygger en stor del av sina analyser på Naturvårdsverkets och andra aktörers underlag. Det som Klimatpolitiska rådet gör på egen hand handlar enligt rådet om att komplettera utredningar som andra aktörer gör framför att ta fram egna större utredningar. I några av Klimatpolitiska rådets årliga rapporter finns dock fördjupande utredningsavsnitt som rådet tagit fram.

4.1.1 Klimatpolitiska rådet utgår ofta från andra aktörers underlag

Om Klimatpolitiska rådet

Klimatpolitiska rådet är en nämndmyndighet, vilket innebär att det är nämnden som utgör myndighetens ledning.¹⁵⁷ Nämnden består av åtta ledamöter varav en ordförande och en vice ordförande.¹⁵⁸ De ursprungliga ledamöterna utsågs alla av regeringen medan nya ledamöter därefter utses av regeringen efter förslag från Klimatpolitiska rådet.¹⁵⁹ Nämnden är sammansatt av forskare inom klimat, klimatpolitik, nationalekonomi, samhällsvetenskap och naturvetenskap. Den har omkring tio sammanträden per år¹⁶⁰ och beslutar om innehållet i Klimatpolitiska rådets årliga rapport och verksamhetsfrågor av större betydelse. Nämnden bidrar dessutom med att skriva en del texter och att representera Klimatpolitiska rådet i olika sammanhang.¹⁶¹

Kansliet består 2025 av en kanslichef, tre utredare och en ansvarig för webbplattformen Panorama. Myndigheten har medel för ytterligare en tjänst men väljer att använda dessa för att kunna anlita tillfälliga medarbetare/konsulter. Kansliet arbetar med utredning, att skriva texter, omvärldsbevakning, metodutveckling, uppföljning och utvärdering av verksamheten, webplattformen Panorama, deltagande i internationella nätverk, samverkan med andra myndigheter, kontakt med klimatomställningens aktörer, kommunikation, rapportansering, nomineringsprocess till nämnden och med allmän myndighetsadministration.¹⁶² Klimatpolitiska rådet har efterfrågat en betydande anslagsökning till flera delar av verksamheten.¹⁶³

Regeringen gav i januari 2025 Miljömålsberedningen i uppdrag att analysera hur Klimatpolitiska rådets arbete, utöver befintliga uppgifter, ytterligare kan bidra till en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Se 6 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet och 2 § myndighetsförordningen.

¹⁵⁸ Jfr 7 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

¹⁵⁹ Se 11 § förordningen 2017:1268 med instruktion för Klimatpolitiska rådet. Se även Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, s. 2.

¹⁶⁰ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse* för åren 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 och 2024.

¹⁶¹ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, s. 3.

¹⁶² Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁶³ Formas, *Formas budgetunderlag för åren 2025 till 2027*, 2024, avsnitt 5.

¹⁶⁴ Regeringen, *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2020:04) om utformningen av svenska etappmål till 2030*, dir. 2025:3.

Klimatpolitiska rådet ser uppgiften att utvärdera regeringens politik som mycket bred. Rådet tolkar uppgiften som att den till stor del handlar om att komplettera utredningar som andra aktörer gör.¹⁶⁵ Klimatpolitiska rådets arbete under ett år beskrivs i tabell 3.¹⁶⁶

Tabell 3 Klimatpolitiska rådets arbete under ett år

Period	Aktiviteter
April–juni	Uppföljning av årets arbete fram till den årliga rapporten Beslut om tema för den kommande årliga rapporten Plan för vilka analyser som ska göras
Juli	Nya ledamöter i nämnden tillträder
September–december	Tre utkast till den årliga rapporten Profiler för nya ledamöter i nämnden utarbetas Lista på möjliga kandidater sammanställs Intervjuer genomförs med kandidater
Januari–februari	Framtagande av slutlig version av den årliga rapporten Framtagande av huvudsakligt budskap för den årliga rapporten Beslut om nya ledamöter
Mars	Publicering av den årliga rapporten

Klimatpolitiska rådets årliga rapporter består av två delar. Den första innehåller en sammanställning av hur klimatarbetet fortskrider med fokus på det senaste året. Denna görs genom att Klimatpolitiska rådets kansli löpande följer beslut som fattas av regeringen och riksdagen och inom EU. De besluten sammanställer kansliet i ett underlag utifrån till exempel typ av beslut och sektorer eller branscher som det avser.¹⁶⁷

Redovisningen i de årliga rapporterna av hur utsläppsutvecklingen fortskrider utgår från Naturvårdsverkets underlag. Klimatpolitiska rådet gör en bedömning av måluppfyllelse som bygger på regeringens gapanalys. Klimatpolitiska rådets bedömning av hur regeringens politik är förenlig med klimatmålen innebär att rådet tittar på de prognoser som regeringen presenterar och bedömer om de bygger på rimliga antaganden.¹⁶⁸

I exempelvis Klimatpolitiska rådets rapport 2025 bedömer rådet att regeringens nuvarande klimatpolitik inte räcker för att nå Sveriges klimatmål och EU-åtaganden till 2030.¹⁶⁹ Klimatpolitiska rådet utgick då i stort sett från Naturvårdsverkets gapanalys, men gjorde också viss kompletterande informationsinhämtning och analys kring elektrifieringstakten och utvecklingen av drivmedelsanvändningen.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05; Formas, *Formas budgetunderlag för åren 2025 till 2027*, 2024, s. 24

¹⁶⁶ Dokumentation vid intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05 och 2025-04-11.

¹⁶⁹ Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2025*, s. 8.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2025-04-02.

Den andra delen av de årliga rapporterna är tematisk. Om regeringen under det föregående året har redovisat en klimatpolitisk handlingsplan, har den årliga rapporten en bedömning av handlingsplanen som tema. I vissa av de årliga rapporternas fördjupande delar har Klimatpolitiska rådet gjort egna utredningar och analyser av klimatpolitiken. Den tematiska delen för de hittills publicerade årliga rapporterna redovisar vi i faktarutan nedan.

Tema för den fördjupande delen i Klimatpolitiska rådets årliga rapporter

- Beskrivning av det klimatpolitiska ramverket (2018)
- Politiken för inrikes transporter (2019)
- Regeringens första klimatpolitiska handlingsplan (2020)
- Kris- och återhämtningspolitiken under pandemin (2021)
- Rekommendationer inför den andra klimatpolitiska handlingsplanen (2022)
- Klimatpolitikens synergier och konflikter med andra politikområden (2023)
- Regeringens andra klimatpolitiska handlingsplan (2024)
- Jordbrukets bidrag till klimatomställningen (2025)

4.1.2 Klimatpolitiska rådet fokuserar sin utvärdering på tre av fem anvisade prioriteringar

Den ena av Klimatpolitiska rådets två uppgifter är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Den andra uppgiften är att bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken. Inom ramen för den utvärderingsuppgiften ska rådet särskilt utgå från fem angivna prioriteringar.¹⁷¹ Klimatpolitiska rådet fokuserar sin utvärdering på de tre första prioriteringarna och har i intervjuer beskrivit sin syn på samtliga prioriteringar.¹⁷² Prioriteringarna och rådets syn presenteras nedan:

1. Utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen: Klimatpolitiska rådet hanterar denna prioritering främst i den första delen av de årliga rapporterna.
2. Belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv: Klimatpolitiska rådet har tagit fram en analysmodell med olika delar som det anser behöver ingå i sådan belysning. Det gäller bland annat social acceptans, ledarskap och kostnadseffektivitet. Klimatpolitiska rådet belyser normalt inte effekter av enskilda styrmedel, utan styrmedelspaket.

¹⁷¹ Se 1 och 2 §§ förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

¹⁷² Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05, 2025-04-02 och 2025-04-11; Sweco och Research Institutes of Sweden (RISE), *Analys av process för framtagande av underlag till klimatpolitisk handlingsplan*, 2022-12-15; Klimatpolitiska rådets synpunkter i samband med faktagranskning, 2025-09-19.

3. Identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs: redovisningen av det fördjupande temat i den andra delen av Klimatpolitiska rådets årliga rapporter anknyter till denna prioritering. Exempel på sådana fördjupande redovisningar gäller jordbruks- och transportområdena.
4. Analysera både kort- och långsiktigt hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt: Klimatpolitiska rådet har gjort några översiktliga analyser i de årliga rapporterna. Denna prioritering föranleder ofta diskussioner i nämnden, främst utifrån hur rådet kan komplettera de analyser som andra aktörer gör. Rådet för oftast mer allmänna resonemang kring kostnadseffektivitet i stället för diskussioner om enskilda styrmedels kostnadseffektivitet.
5. Utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på: Klimatpolitiska rådets bedömningar utgår framför allt från regeringens scenarier och underlag från myndigheter. I Klimatpolitiska rådets årliga rapport 2023 analyseras underlagen och åtgärdsförslagen som myndigheter med särskilda uppdrag hade redovisat inför klimathandlingsplanen 2023. I rådets årliga rapport 2024 analyseras processen för att ta fram klimathandlingsplanen för 2023 inklusive myndigheterna med särskilda uppdrag. Enligt Klimatpolitiska rådet är detta den mest omfattande analysen av underlag som det har gjort.

Klimatpolitiska rådet tolkar ”särskilt” som en betoning av vad det ska prioritera och att rådet har ett stort mandat att uttolka vad detta innebär. Samtliga prioriteringar behöver enligt rådets tolkning inte ingå varje år i den årliga rapporten. Rådet bedömer vidare att de första tre prioriteringarna utgör kärnan i rådets verksamhet. Rådet ser den fjärde och den femte prioriteringen som att rådet kan arbeta med dem i mån av resurser och mervärde, till exempel i fråga om bedömningar av kostnadseffektivitet.¹⁷³ Klimatpolitiska rådet har dock hittills inte närmare analyserat regeringens politik utifrån kostnadseffektivitet. Rådet framhåller att det har begränsade resurser och att flera andra aktörer gör analyser av kostnadseffektivitet, men att det avser starta visst eget fördjupningsarbete kring kostnadseffektivitet.¹⁷⁴

Klimatpolitiska rådet har i sina årliga redogörelser till regeringen inte beskrivit hur rådet arbetar med alla de prioriteringar som regeringen har anvisat. Klimatpolitiska rådet inleder sina årliga redogörelser till regeringen med att beskriva rådets uppgifter. I Klimatpolitiska rådets efterföljande beskrivningar av verksamheten under året ingår inte något om att rådet har analyserat hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt och inte heller något om att rådet har utvärderat de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på.¹⁷⁵

¹⁷³ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05 och 2025-04-02.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁷⁵ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse*, åren 2019–2024.

Enligt Klimatpolitiska rådet har regeringen successivt förbättrat effektbedömningarna i klimatredivisningar och klimathandlingsplaner och därför har rådet prioriterat ned sitt arbete med att analysera sådana effektbedömningar. Klimatpolitiska rådet konstaterar att regeringens effektbedömningar bygger på Naturvårdsverkets scenarier som i sin tur bygger på underlag från många myndigheter. Klimatpolitiska rådet har inte heller prioriterat att granska scenarioarbetet.¹⁷⁶

Klimatpolitiska rådet publicerar sitt utvärderande arbete främst i de årliga rapporterna, även om Klimatpolitiska rådets bedömningar vid några få tillfällen också har publicerats i remissvar eller debattartiklar. Skälen till detta är att Klimatpolitiska rådet är mån om sitt rykte och att alla ledamöter i nämnden behöver vara överens om publicerade bedömningar.¹⁷⁷

4.1.3 Klimatpolitiska rådet har oftast bedömt att klimatredivisningarna uppfyller klimatlagens krav

I ett avsnitt av de årliga rapporterna bedömer Klimatpolitiska rådet föregående års klimatredivisning. Rådet har bedömt att de flesta av klimatredivisningarna uppfyller klimatlagens krav:

- Rådet bedömde att klimatredivisningarna för 2019–2020 uppfyllde klimatlagens krav på redovisning av utsläppsutvecklingen. Däremot kunde redovisningen förbättras i fråga om de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de kan betyda för utsläppsutvecklingen.¹⁷⁸
- Rådet bedömde att klimatredivisningarna 2021–2023 uppfyllde klimatlagens krav men att de kunde utvecklas på olika sätt.¹⁷⁹ För 2023 ansåg rådet också att regeringen tydligt redovisade att dess politik ger ökade utsläpp i närtid och att gapet till att nå etappmålen 2030 och 2040 ökar jämfört med tidigare års klimatredivisningar.¹⁸⁰ Enligt rådet bedömde det inte gapanalysen närmare men det anser att en gapanalys bidrar till transparens i klimatpolitiken.¹⁸¹
- Rådet bedömde att klimatredivisningen 2024 hade förbättrats även om den inte fullt ut levde upp till klimatlagens formella krav. Detta eftersom det till stor del saknades uppgifter om när och hur beslut om nya åtgärder för att uppnå klimatmålen kan fattas. Rådet såg också en förbättringspotential i redovisningen av scenarier, måluppfyllelse och effektbedömningar.¹⁸²

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05; dokumentation vid intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁷⁸ Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2020*, s. 22 f; Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2021*, s. 44 f.

¹⁷⁹ Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2022*, s. 23 f; Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2023*, s. 54 f.

¹⁸⁰ Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2024*, s. 57 f.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2025-04-02.

¹⁸² Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2025*, s. 72 f.

4.1.4 Bedömningarna av underlag till de klimatpolitiska handlingsplanerna har utvecklats

Klimatpolitiska rådets bedömning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan från 2019 fokuserade på insatser som berör konkreta styrmedel. Klimatpolitiska rådet redovisade åtgärder sektor för sektor och bedömde om regeringens utsläppsminskande åtgärder var tillräckliga. Klimatpolitiska rådets sammanfattande bedömning var att regeringens styrmedel inte var tillräckliga för att nå etappmålet om 70 procent minskade utsläpp från inrikes transporter 2030. Klimatpolitiska rådet redovisade inga effektberäkningar.¹⁸³ Klimatpolitiska rådet anger att det genomförde ytterligare analyser och bedömningar, men att de inte redovisades.¹⁸⁴

Klimatpolitiska rådet bedömde att regeringens klimatpolitiska handlingsplan 2023 inte lever upp till klimatlagens krav eftersom den bland annat bortser från etappmålen för 2030 och saknar tidsangivelser för politikens genomförande. Rådets huvudsakliga bedömning utifrån regeringens redovisade måluppfyllelse till 2030 är att handlingsplanen inte anger hur Sveriges etappmål eller EU-åtaganden ska nås. Detta eftersom regeringen inte presenterar åtgärder som täcker utsläppsgapet i den klimatpolitiska handlingsplanen, utan anger att nya styrmedel kommer att tas fram men börja gälla först 2027. Rådets huvudsakliga bedömning utifrån regeringens redovisade måluppfyllelse till 2040 är att regeringen inte presenterar någon strategi för att nå Sveriges nationella etappmål till 2040 för ESR-sektorn i handlingsplanen. Rådet bedömer också att regeringen ger en missvisande bild av handlingsplanens förväntade bidrag till att utsläppsmålet till 2045 uppnås. Detta bland annat på grund av att utsläppsscenarioet i klimatredovisningen 2023 visar att Sverige inte når utsläppsmålet till 2045. Klimatpolitiska rådet framhåller jordbrukssektorn som ett exempel där det saknas underlag. Enligt rådet saknas det kunskap om konkreta åtgärder som kan eliminera sektorns utsläpp av växthusgaser utan att kraftigt påverka livsmedelsproduktionen.¹⁸⁵

4.2 Den utåtriktade verksamheten

Klimatpolitiska rådets uppgift är även, utöver att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen, att bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken. Klimatpolitiska rådet arbetar mycket med utåtriktad verksamhet. Efter den årliga rapportlanseringen i mars prioriterar rådet extern medverkan i olika sammanhang under våren och i mån av möjlighet även under hösten.¹⁸⁶ Klimatpolitiska rådet bjuder in till dialogmöten med branschorganisationer, fackförbund, miljöorganisationer, kommuner och regioner. Utöver detta deltar rådet i internationella nätverk för liknande myndigheter.¹⁸⁷ Rådet anger att efterfrågan på

¹⁸³ Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2020*, s. 52 f.

¹⁸⁴ Klimatpolitiska rådet, Klimatpolitiska rådets rapport 2020, s. 51; Klimatpolitiska rådets synpunkter i samband med faktagranskning, 2025-09-19.

¹⁸⁵ Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2024*, s. 60 f.

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05.

nämndmedlemmarnas medverkan i konferenser, utbildningar och media liksom möten med andra myndigheter, forskningsprojekt, internationella delegationer med flera är stor och fortsatt ökande.¹⁸⁸ Vidare anger rådet att utbyte och samarbete med andra nationella klimatpolitiska råd ökar successivt och blir alltmer strukturerade.¹⁸⁹ Klimatpolitiska rådet för också fram att detta utbyte är av avgörande betydelse för rådets möjligheter att utveckla sitt arbete och utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.¹⁹⁰ 2022 begärde rådet ökat anslag för att delta i arbetet med uppbyggnad och lansering av ett globalt nätverk för nationella klimatpolitiska råd.¹⁹¹ Arbetet med detta tog enligt Klimatpolitiska rådet en försvarlig del av rådets resurser i anspråk under 2021. Regeringen beviljade inte rådets begäran.¹⁹² Enligt Klimatpolitiska rådet är efterfrågan på dess publikationer och kunskap större än vad det kan möta sedan några år tillbaka.¹⁹³ Klimatpolitiska rådet försöker också vara aktivt på sociala medier även om det är svårt att upprätthålla en hög aktivitet.¹⁹⁴

Klimatpolitiska rådet ser webplattformen Panorama som ett viktigt medel för att stimulera till diskussion i samhället genom att samla och göra kunskap om klimatområdet tillgänglig.¹⁹⁵ Panorama drivs gemensamt av Klimatpolitiska rådet, Naturvårdsverket och Energimyndigheten, men dess administrativa hemvist är vid Klimatpolitiska rådet.¹⁹⁶ Klimatpolitiska rådet fick tidigare särskilda medel för Panorama.¹⁹⁷ Under 2023 uppgick de totala kostnaderna för Panorama till 2 miljoner kronor. Hälften finansierades med en tillfällig förstärkning av rådets anslag. Den andra hälften finansierades av Naturvårdsverket.¹⁹⁸ 2024 finansierade Naturvårdsverket hela kostnaden för Panorama,¹⁹⁹ men Klimatpolitiska rådet fortsatte att sköta driften.²⁰⁰ Panorama hade cirka 8 000 besök på dess svenska och 4 000 besök²⁰¹ på dess engelska sida under år 2024. En stor del av Panorama består av ett scenario där klimatmålet om nettonollutsläpp 2045 är uppfyllt. Scenariot är inte ett officiellt beslutat scenario, utan ska enligt Klimatpolitiska rådet ses som ett scenario som redaktionen²⁰² för Panorama uppfattar som rimligt utifrån offentligt tillgängliga rapporter och analyser inom olika områden.²⁰³

¹⁸⁸ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, s. 4.

¹⁸⁹ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, s. 4; *Årlig redogörelse 2023*, s. 4.

¹⁹⁰ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2023*, s. 4.

¹⁹¹ International Climate Councils Network (ICCN).

¹⁹² Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2022*, s. 4 f.

¹⁹³ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, s. 6; *Årlig redogörelse 2023*, s. 6; *Årlig redogörelse 2022*, s. 5.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05 och 2025-04-02.

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05, 2025-04-02 och 2025-04-11.

¹⁹⁶ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2025-04-02.

¹⁹⁷ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2020*, s. 3. De särskilda medlen för Panorama var 2 miljoner kronor för 2021 respektive 1 miljon kronor vardera för 2022 och 2023.

¹⁹⁸ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2023*, s. 7.

¹⁹⁹ Regeringsbeslut KN2025/00233. Enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2025 anslag 1:2, ap. 1:3 får högst 2 000 000 kronor användas för delfinansiering av Klimatpolitiska rådets verktyg Panorama.

²⁰⁰ Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, s. 6 f.

²⁰¹ Enligt Klimatpolitiska rådet kan antalet besökssessioner vara högre då antalet bygger på de som accepterat kakor. Klimatpolitiska rådets synpunkter framförda i samband med faktagranskning, 2025-09-19.

²⁰² Redaktionen för Panorama består av en projektledare samt ytterligare en person från Klimatpolitiska rådet, två personer från Energimyndigheten respektive Naturvårdsverket och en person från Formas.

²⁰³ Intervju med företrädare för Klimatpolitiska rådet, 2024-12-05; Naturvårdsverket, Klimatpolitiska rådet och Energimyndigheten, "Panorama", hämtad 2025-09-05.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har bedrivit ett effektivt arbete med underlag och utvärderingar inom det klimatpolitiska ramverket.

Regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner är viktiga delar i det klimatpolitiska ramverket. Underlaget till klimatredovisningarna och även den senaste klimathandlingsplanen tas fram i en lång kedja där först ett antal myndigheter tar fram underlag – i vissa fall i flera led – som levereras till Naturvårdsverket. Sedan tar Naturvårdsverket fram ett samlat underlag som levereras till regeringen där det hanteras och kompletteras av Regeringskansliet. Därefter publicerar regeringen klimatredovisning och klimathandlingsplan. Hela denna kedja av underlag behöver hänga ihop och vara transparent för att regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner ska vara tillräckliga beslutsunderlag inom klimatpolitiken och inom andra områden som påverkar möjligheten att nå klimatmålen. Det är ett omfattande och komplext arbete.

Granskningen visar att det finns brister i delar av kedjan. Det finns stora osäkerheter i underlagen som vissa andra myndigheter levererar till Naturvårdsverket.

I Naturvårdsverkets underlag till regeringen finns det ytterligare osäkerheter och även antaganden om att förutsättningar kommer finnas på plats som Naturvårdsverket beskriver som mycket osäkra. Därmed finns det risk för att klimatpolitiska åtgärders effekter på utsläpp av växthusgaser överskattas i Naturvårdsverkets utsläppsscenarier. Det innebär också en risk för att skillnaden mellan framtida utsläpp av växthusgaser och det långsiktiga utsläppsmålet till 2045 kan vara större än vad Naturvårdsverket bedömer. Dessutom brister Naturvårdsverkets underlag i transparens eftersom osäkerheter och antaganden i underlaget inte framgår tydligt.

Osäkerheterna och riskerna förs vidare till regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner genom att regeringen till stor del utgår från Naturvårdsverkets underlag. Detta innebär i sin tur en risk för att regeringen underskattar behovet av åtgärder för att minska utsläppen och att Sverige därmed inte når sina klimatmål eller internationella klimatåtaganden.

Granskningen visar också att ingen myndighet idag granskar regeringens och myndigheternas effektbedömningar, beräkningsunderlag och modeller för klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Klimatpolitiska rådet har inte prioriterat att utvärdera sådana underlag och modeller i sina årliga rapporter.

5.1 Myndigheternas arbete med underlag

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna sammantaget inte har arbetat effektivt med underlag till regeringens klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner. Naturvårdsverket har en samordnande roll för det samlade underlaget till regeringen, men de olika myndigheternas underlag är inte alltid

jämförbara och det samlade underlaget är inte transparent. Riksrevisionen bedömer vidare att samarbetet mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten inte är tillräckligt utvecklat. Dessa myndigheter har olika syn på såväl väsentliga antaganden i de scenarier som utgör de viktigaste delarna i underlaget till regeringen, som scenarioarbetet i sig.

5.1.1 Stora osäkerheter i flera myndigheters underlag

Granskningen visar att det finns stora osäkerheter i flera myndigheters leveranser till Naturvårdsverkets samlade underlag. Det saknas dessutom en beskrivning av den metod som Naturvårdsverket använder när myndigheten tar fram eget underlag och sätter samman det samlade underlaget. Detta gör det svårt att bedöma de redovisade resultaten, särskilt eftersom det även finns stora osäkerheter i Naturvårdsverkets antaganden om att förutsättningar för industrins klimatomställning kommer på plats i tid. Riksrevisionen konstaterar att det är naturligt att underlagen innehåller osäkerheter, eftersom framtiden är osäker. Det är dock angeläget att väsentliga antaganden och större osäkerheter i dessa framgår och förklaras i relation till utsläppsutvecklingen. Naturvårdsverket redovisar för första gången i underlaget till klimatredovisningen 2025 en bilaga med antaganden för underlaget, dock utan att redovisa osäkerheter i dessa.

5.1.2 Naturvårdsverkets samlade effektbedömning visar främst effekter av annat än åtgärder

Naturvårdsverket redovisar sin samlade effektbedömning av klimatrelaterade beslut genom att jämföra årets utsläppsscenario med föregående års. Scenarierna inkluderar såväl effekter av beslut som en stor mängd antaganden och omvärldsfaktorer vilka varierar mellan åren. Däremot gör Naturvårdsverket få effektberäkningar av enskilda beslut i underlaget till regeringens klimatredovisning. Effektberäkningarna görs vidare enbart för beslut som Naturvårdsverket bedömer är välavgränsade och sällan genom modellkörningar.

Riksrevisionen konstaterar att Naturvårdsverket har en omfattande uppgift med att ta fram och redovisa underlaget till regeringens klimatredovisning. Riksrevisionen bedömer därför att det kan vara rimligt att som Naturvårdsverket använda scenarier som grund för effektbedömningar och redovisning över utsläppsutvecklingen. Detta eftersom det är en utmaning att få enskilda effektberäkningar att hänga ihop och att summera dem på ett meningsfullt sätt. Till exempel är effekterna av olika åtgärder sällan oberoende och det finns en risk för dubbelräkning genom att effekter av åtgärder kan vara överlappande. Dessutom innebär effektberäkningar osäkerheter och en summering av flera sådana beräkningar kan medföra ytterligare osäkerhet. Dock konstaterar Riksrevisionen att förändringar av växthusgasutsläpp i Naturvårdsverkets jämförelse av olika års scenarier inte bara beror på beslut om åtgärder. I stället beror de ibland framför allt på förändringar i omvärldsfaktorer och antaganden om exempelvis industrisektorns klimatomställning. Naturvårdsverket redovisar i

underlagen till regeringen ingen bedömning av i vilken utsträckning skillnaden mellan de olika årens scenarier beror på fattade beslut eller på förändringar i antaganden och omvärldsfaktorer. Naturvårdsverket använder sällan utfallsrum eller flera scenarier. Riksrevisionen bedömer att en användning av utfallsrum eller fler scenarier kan tydliggöra osäkerheter i effekter, eftersom effekter av beslut beror på hur andra faktorer – som exempelvis elektrifiering – varierar.

5.1.3 Naturvårdsverkets utsläppsscenario i underlaget till regeringen innehåller mycket osäkra antaganden och framstår som säkrare än det är

Granskningen visar att Naturvårdsverket i huvudsak redovisar enbart ett scenario över utsläppsutvecklingen i det underlag som skickas till regeringen. De alternativa utfall för utsläppsutvecklingen som redovisas är få. Riksrevisionen konstaterar att en redovisning av fler möjliga utfall bättre skulle tydliggöra osäkerheten i Naturvårdsverkets bedömningar.

Vidare visar granskningen att Naturvårdsverket gör väsentliga antaganden för scenarierna utan att samtidigt redovisa hur känsliga scenarierna är för variationer i antagandena. Naturvårdsverket antar i scenariot över utsläppsutvecklingen dels att industrins omställningsplaner kommer att realiseras i sin helhet, dels att en rad förutsättningar för klimatomställningen kommer att finnas på plats. Exempel på antaganden där Naturvårdsverket inte redovisar scenariernas känslighet är ny infrastruktur och en kraftig utbyggnad av elnät och fossilfri elproduktion. Detta är förutsättningar som tar tid att få på plats. Vidare utgår Naturvårdsverket, utan att ta hänsyn till industrins priskänslighet för el, ifrån att industrin kommer att ha tillgång till så mycket fossilfri el som den behöver.

Riksrevisionen konstaterar att eftersom Naturvårdsverket utgår från att förutsättningar kommer på plats i en takt som möjliggör industrins omställning, riskerar Naturvårdsverket att överskatta effekter av utsläppsminskande åtgärder eller missbedömer när utsläppsmålet nås. Detta eftersom effekterna är beroende av att andra åtgärder genomförs. Naturvårdsverket redovisar dock inte sannolikheten för att sådana andra åtgärder genomförs. Riksrevisionen konstaterar att detta i sin tur medför risk för underskattning av behovet av ytterligare utsläppsminskande åtgärder för att nå det långsiktiga utsläppsmålet till 2045.

5.1.4 Naturvårdsverket och Energimyndigheten har olika uppfattning i avgörande frågor

Granskningen visar att Naturvårdsverket och Energimyndigheten saknar en gemensam syn på det scenarioarbete om energisystemet som är en stor del av arbetet med att ta fram underlag till regeringens klimatredovisning. Dessa myndigheter har också olika uppfattning om huruvida det av Energimyndigheten levererade scenariot

om energisystemet beskriver en av flera möjliga utvecklingar eller den troliga utvecklingen givet beslutade styrmedel.

Under granskningen har Naturvårdsverket och Energimyndigheten framfört olika uppfattningar om möjligheten för industrin att ställa om utan att ytterligare beslut om åtgärder kommer på plats och även olika syn på takten i industrins klimatomställning. Riksrevisionen bedömer att detta illustrerar bristen på samsyn kring arbetet med de scenarier som är en väsentlig del av Naturvårdsverkets samlade underlag till klimatredovisningarna. Riksrevisionen bedömer vidare att det borde framgå av underlaget till regeringen att dessa myndigheter gör olika bedömningar i en så avgörande fråga.

Vidare bidrog Naturvårdsverkets och Energimyndighetens avsaknad av gemensam syn på scenarioarbetet till att Naturvårdsverket 2025 inte använde det scenario som Energimyndigheten hade levererat till Naturvårdsverket. I stället använde Naturvårdsverket i stora delar 2024 års scenario som 2025 års scenario i underlaget till regeringens klimatredovisning. Riksrevisionen konstaterar att detta medförde att Naturvårdsverket i stora delar använde samma scenario både som "årets scenario" och som jämförelsesscenario för att räkna ut förändringar i växthusgasutsläpp. Riksrevisionen bedömer att den samlade effektbedömningen därmed byggde på delvis ej uppdaterade data. Naturvårdsverket redovisade inte detta tillvägagångssätt i underlaget till regeringen, vilket enligt Riksrevisionen är ett exempel på att underlaget brister i transparens.

5.2 Regeringens användning av underlagen och styrning av myndigheterna

Riksrevisionen bedömer att regeringen i och för sig har använt myndigheternas underlag till klimatredovisning och klimathandlingsplan effektivt, men också att regeringen inte tydligt har redovisat de väsentliga antaganden och osäkerheter som underlagen bygger på. Naturvårdsverkets underlag är grundläggande för regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Osäkerheterna i flera myndigheters levererade underlag till Naturvårdsverket och i Naturvårdsverkets antaganden i underlaget till regeringen förs därmed vidare till regeringens klimatredovisning och klimathandlingsplan.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen har organiserat arbetet och styrt myndigheterna så att myndigheterna kan lämna det underlag som regeringen behöver.

5.2.1 Osäkerheter och bristande transparens i underlag förs vidare till regeringens klimatredovisning och klimathandlingsplan

Granskningen visar att stora delar av effektberäkningarna och de kvalitativa effektbedömningarna i regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner

bygger på Naturvårdsverkets underlag. Detta innebär att väsentliga antaganden och osäkerheter i Naturvårdsverkets underlag förs vidare till regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Regeringen anger att underlaget bygger på att ett antal förutsättningar för industrins klimatomställning kommer att finnas på plats och att detta är en begränsning i metoden. Någon närmare belysning av väsentliga osäkerheter finns dock inte.

Regeringskansliet gör vissa effektberäkningar och kvalitativa effektbedömningar som komplement till det underlag som Naturvårdsverket har tagit fram. Granskningen visar att antaganden och osäkerheter för dessa beräkningar och bedömningar framgår tydligare i Regeringskansliets underlag än i Naturvårdsverkets underlag.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner ska bidra till tydlighet, kontinuitet och långsiktighet i klimatpolitiken. Eftersom varken Naturvårdsverket eller regeringen tydligt redovisar osäkerheter innebär detta att klimatredovisningar och klimathandlingsplaner brister i tydlighet och transparens när det gäller de redovisade effekterna på utsläppen.

Riksrevisionen konstaterar också att Naturvårdsverkets och regeringens osäkra antaganden om att förutsättningar för klimatomställningen kommer att finnas på plats innebär något mer än bara en begränsning i metoden. Om det finns delar i antaganden som inte är troliga, så påverkar det tillförlitligheten i scenarierna och de slutsatser som dras av dem. Riksrevisionen konstaterar i det sammanhanget att Naturvårdsverket i underlaget till klimathandlingsplanen 2023 för fram förslag på åtgärder som krävs för att möjliggöra att klimatomställningen ska kunna ske i den takt som behövs, och att detta till del är sådana åtgärder som Naturvårdsverket i underlaget till flera klimatredovisningar samtidigt utgår från kommer finnas på plats inom en snar framtid. Detta kan tolkas som att en förutsättning – bland flera – för att underlaget till klimatredovisningen ska vara realistiskt är att förslagen i underlaget till klimathandlingsplan genomförs i närtid.

Antaganden om att sådana förutsättningar kommer finnas på plats får också direkta följder för redovisningen av skillnaden mellan framtida utsläpp av växthusgaser och det långsiktiga utsläppsmålet till 2045. Det finns en risk för att både Naturvårdsverkets underlag och regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner ger en alltför positiv bild av den skillnaden. Riksrevisionen bedömer att det i sin tur skapar en risk för att regeringen underskattar behovet av att vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att minska utsläppen. Enligt Regeringskansliet kan arbetet med att ta fram och redovisa indikatorer för takten i klimatomställningen behöva utvecklas ytterligare. Riksrevisionen bedömer att detta skulle kunna underlätta för regeringen att bedöma möjligheten för att förutsättningar kommer på plats.

5.2.2 Oklart om regeringens åtgärder är tillräckliga för att nå det långsiktiga utsläppsmålet

Inför regeringens klimathandlingsplan 2023 hade flera myndigheter i uppdrag att ta fram underlag med analyser och förslag till åtgärder. Myndigheterna redovisade ett stort antal åtgärdsförslag, men även om regeringen valde att gå vidare med några av dessa förslag presenterades få färdigutredda åtgärdsförslag i klimathandlingsplanen. Regeringen presenterade heller ingen analys av gapet mellan de beräknade framtida utsläppen och det långsiktiga utsläppsmålet 2045 i klimathandlingsplanen.

Klimatlagens krav på att regeringen ska lämna klimathandlingsplanen till riksdagen året efter det att ordinarie riksdagsval har hållits ska säkerställa att regeringens arbete med att nå klimatmålen integreras i regeringens övriga politikområden redan från början i mandatperioden. Riksrevisionen konstaterar att detta dock medför utmaningar för regeringen att hinna ta fram effektbedömda förslag. Det gäller särskilt efter regeringsskifte till följd av det ordinarie riksdagsvalet, om den nya regeringen vill förändra de politiska prioriteringarna och vidta andra åtgärder än tidigare regering.

5.3 Klimatpolitiska rådets arbete med att utvärdera regeringens samlade politik

Riksrevisionen konstaterar att Klimatpolitiska rådet inte har fokuserat på alla delar i uppgiften att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som regeringen och riksdagen har beslutat. Klimatpolitiska rådet har översiktligt berört frågor kring underlag och betonat vikten av transparens, men inte granskat effektbedömningar, beräkningsunderlag och modeller för klimatredivisningar och klimathandlingsplaner. Det medför bland annat att ingen myndighet idag granskar denna typ av underlag och modeller.

5.3.1 Klimatpolitiska rådet fokuserar inte på alla delar i sitt uppdrag

Granskningen visar att Klimatpolitiska rådet fokuserar på tre av de fem prioriteringar som regeringen har angett att rådet ska lägga särskild vikt vid i uppgiften att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen. De tre prioriteringar som rådet fokuserar på är att (i) utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar att nå klimatmålen, (ii) belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, och (iii) identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs.

Riksrevisionen konstaterar att Klimatpolitiska rådet inte arbetar närmare med prioriteringen att analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Klimatpolitiska rådet lyfter i olika publikationer visserligen fram vikten av att analysera kostnadseffektivitet inom klimatpolitiken, men gör få egna analyser av hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Klimatpolitiska rådet arbetar inte heller närmare med prioriteringen att utvärdera de underlag och modeller som regeringen

bygger sin politik på. I Klimatpolitiska rådets årliga rapport 2023 analyseras underlagen och åtgärdsförslagen som myndigheter med särskilda uppdrag hade redovisat inför klimathandlingsplanen 2023. I rådets årliga rapporter 2024 och 2025 har rådet betonat vikten av underlag och transparens i regeringens klimatredovisning. Däremot har Klimatpolitiska rådet inte granskat regeringens och myndigheternas underlag i form av effektbedömningar, beräkningsunderlag och modeller. Detta innebär att ingen myndighet idag granskar sådana underlag och modeller.

5.3.2 Klimatpolitiska rådet utgår ofta från andra aktörers arbete

Granskningen visar att Klimatpolitiska rådet bygger en stor del av sina analyser på Naturvårdsverkets och andra aktörers arbete. Klimatpolitiska rådets bedömning av om klimatmålen nås utgår från den gapanalys som regeringen gör i klimatredovisningen. Riksrevisionen konstaterar att ett syfte med inrättandet av Klimatpolitiska rådet var att skapa ett oberoende expertorgan som kan genomföra granskningar och bedömningar som går utöver vad som görs av andra aktörer. Riksrevisionen bedömer att eftersom Klimatpolitiska rådet främst grundar sina bedömningar på andra aktörers arbete och inte har arbetat med att utvärdera de underlag som regeringen bygger sin politik på, så finns idag ingen myndighet som i praktiken granskar och bedömer underlagen för regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplan.

5.3.3 Klimatpolitiska rådet har oftast bedömt att klimatredovisningarna uppfyller klimatlagens krav

Granskningen visar att Klimatpolitiska rådet har bedömt att de flesta av regeringens klimatredovisningar uppfyller klimatlagens krav. Rådet har dock inte bedömt underlagen till regeringens klimatredovisningar. Riksrevisionen konstaterar att eftersom Klimatpolitiska rådet oftast har bedömt att klimatredovisningarna uppfyller klimatlagens krav, finns det risk för att rådet ger läsaren intryck av att också underlagen är tillräckliga även om rådet inte har granskat dem.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

Till regeringen

- Utveckla beskrivningarna av väsentliga antaganden och osäkerheter i klimatredovisning och klimathandlingsplan.
- Redovisa fler möjliga utfall för utsläppen från sektorer vilkas omställning har stor betydelse för att nå klimatmålen.

Till Naturvårdsverket

- Utveckla underlagen till regeringens klimatredovisning och klimathandlingsplan, bland annat genom att i underlagen
 - tydligt och samlat beskriva väsentliga antaganden och osäkerheter i dessa antaganden
 - tydligt och samlat redovisa eventuella skillnader mellan Naturvårdsverkets och de andra klimatredovisningsansvariga myndigheternas bedömningar i väsentliga frågor, till exempel avseende takten i industrins klimatomställning och elprisets betydelse för utvecklingen
 - redovisa fler möjliga utfall för utsläppen från sektorer vilkas omställning har stor betydelse för att nå klimatmålen
 - tydligt redovisa vilka metoder som har använts för att ta fram underlaget.

Till Naturvårdsverket och Energimyndigheten

- Utöka samarbetet kring väsentliga antaganden och osäkerheter i underlaget som Energimyndigheten levererar till Naturvårdsverket.

Till Klimatpolitiska rådet

- Utför alla delar i instruktionens uppgift att utvärdera om regeringens politik är förenlig med klimatmålen, genom att även
 - utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på
 - analysera hur klimatmålen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt.

Referenslista

Författningar

EU-lagstiftning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/857 av den 19 april 2023 om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) 2018/1999. Celex 32023R0857.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG. Celex 32023R1805.

Svensk lagstiftning

Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

Förordning (2025:784) med instruktion för Statens energimyndighet.

Förordning (2021:1292) om ändring i klimatrapporteringsförordningen (2014:1434).

Klimatlag (2017:720).

Klimatrapporteringsförordning (2014:1434).

Myndighetsförordning (2007:515).

Regeringsformen (1974:152).

Litteratur

Barnes, C., Clarke, B., Rantanen, M., Skålevåg, A., Ødemark, K., Kjellström, E., Vahlberg, M., Singh, R., Otto, F., Zachariah, M., Kew, S., Bergin, C., Vrkic, D., Hansson, L. B., Vikström, T., Hodgson, P., Norberg, L., Holten, T., Virkkunen, S., Kuusterä, K., Aura, S., Haro, P., Drobina, D., och Sjölund, H., ”*Intense two-week heatwave in Fennoscandia hotter and more likely due to climate change*”, Imperial College London, 2025.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2022*, 2022.

Jordbruksverket, delredovisning, *Underlag till planen för metodutveckling för att öka klimateffektiviteten i jordbruksproduktionen*, 2024-09-05 dnr 4.5.17-05890/2024.

Formas, *Formas budgetunderlag för åren 2025 till 2027*, 2024-02-28, dnr 2023-02780.

Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2019 Klimatpolitiska rådet*, 2020-02-20, dnr 2020-00010/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2020*, rapport nr 3.

Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2021*, dnr 2021-00004/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2020*, 2021-02-22, dnr 2021-00009/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2021*, 2022-02-22, dnr 2022-00008/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2022*, dnr 2022-00010/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2022*, 2023-02-21, dnr 2023-00006/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2023*, dnr 2023-00013/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2023*, 2024-02-20, dnr 2024-00004/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2024*, dnr 2024-00005/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årlig redogörelse 2024*, 2025-02-19, dnr 2025-00003/K.

Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2025*, dnr 2024-00041/K.

Länsstyrelsen i Uppsala län, *Lokal och regional klimatomställning Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023*, 2022-09-14, dnr 2022:14.

Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Konjunkturinstitutet och Trafikverket, *Vägledning om climateffektbedömningar och beräkningar*, 2022.

Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*, rapport 6879, 2019.

Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen*, 2022-03-30, dnr NV-08742-21.

Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning*, dnr NV-08102-22, 2023.

Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024*, dnr NV-03980-23.

Naturvårdsverket, *Analys av hur EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning och LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige*, 2024-09-26, dnr NV 06194-23 och NV-06193-23

Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*, dnr NV-06510-24.

Naturvårdsverket, *Report for Sweden on projections of greenhouse gas emissions and removals*, 2025.

Regeringsbeslut M2021/00669, Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen.

Regeringsbeslut N2021/01037, Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen.

Regeringsbeslut I2021/01006, Uppdrag att ta fram underlag om transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen.

Regeringsbeslut KN2023/04098, Uppdrag att utveckla en vägledning för att bedöma klimatpolitikens effektivitet.

Regeringskansliet, Effekter av klimatpåverkande åtgärder i BP23, dnr M2022_02114-1.

Regeringskansliet, Sammanfattning av diskussion och förslag vid sektormötet för industri 16 maj 2023, KN2023_02788-21 9909887_1_1.

Regeringskansliet, Arbetsgrupp med uppgift att biträda Regeringskansliet i arbetet med klimatredovisningen, 2024-06-05, dnr KN2024/00902.

Regeringskansliet, Budgetarbetet, cirkulär FI 2025:1, 2024-12-19.

Sweco och RISE, Analys av process för framtagande underlag till klimatpolitisk handlingsplan, rapport till Klimatpolitiska rådet, 2022.

Tillväxtanalys, Näringslivets klimatomställning, PM 2022:10, dnr 2021/54.

Trafikanalys, Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning – redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen, rapport 2022:14, 2022.

Artiklar

Europaparlamentet, "Koldioxidupptag: extra åtgärder för att nå klimatneutralitet", <https://www.europarl.europa.eu/topics/sv/article/20231109STO09918/koldioxidupptag-extra-atgarder-for-att-na-klimatneutralitet>, hämtad 2024-12-11.

Klimat- och näringslivsdepartementet, "Det klimatpolitiska ramverket", <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>, hämtad 2024-08-09.

Utredningar

Regeringskansliet, Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55, KN2023/03828, 2023-10-11.

Riksdagstryck

Bet. 2021/22:MJU1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, rskr. 2021/22:110.

Bet. 2022/23:MJU1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, rskr. 2022/23:104.

Bet 2023/24:MJU1, *Utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur*, rskr. 2023/24:104.

Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

Prop. 2009/10:75, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2022/23:1, *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*.

Prop. 2023/24:1, *Utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur*.

Prop. 2024/25:1, *Förslag till statens budget för 2025*.

Skr. 2023/24:59, *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*.

Webbsidor

Naturvårdsverket, "Klimatkonventionen", <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/internationella-miljokonventioner/klimatkonventionen/>, hämtad 2025-09-30.

Naturvårdsverket, Klimatpolitiska rådet och Energimyndigheten, "Panorama", <https://panorama-sverige.se/>, hämtad 2025-09-05.

Skogsstyrelsen, "Skogen lagrar kol", <https://www.skogsstyrelsen.se/miljo-och-klimat/skog-och-klimat/skogen-lagrar-kol/>, hämtad 2025-08-28.

Svenska Miljöemissionsdata, "Vad är SMED?", <https://www.smed.se/om-smed>, hämtad 2025-05-12.

Klimatpolitiska ramverket – statens arbete med underlag och utvärdering (RiR 2025:25)

Klimatpolitiska ramverket är ett av Sveriges verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser och består av klimatmål, klimatlagen och Klimatpolitiska rådet. Ramverket bygger på att regelbunden uppföljning och rapportering till riksdagen ska bidra till tydlighet, kontinuitet, förutsägbarhet och långsiktighet i klimatpolitiken.

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas arbete med att ta fram underlag till klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Även Klimatpolitiska rådets utvärdering av regeringens klimatpolitik ingår i granskningen.

Granskningen visar på flera brister, bland annat stora osäkerheter i Naturvårdsverkets samlade underlag till regeringen när det gäller effekterna av klimatpolitiska åtgärder på utsläpp och upptag av växthusgaser. Osäkerheterna, som inte är transparent redovisade, förs vidare till regeringens klimatredovisningar och klimathandlingsplaner. Det finns därmed risk för att regeringen underskattar behovet av tillräckligt effektiva åtgärder för att minska utsläppen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydligare redovisa viktiga antaganden och osäkerheter i klimatredovisningar och klimathandlingsplaner samt att redovisa fler möjliga utfall för utsläppen från sektorer vilkas klimatomställning har stor betydelse för att nå klimatmålen. Naturvårdsverket rekommenderas att göra motsvarande förbättringar i sina underlag till regeringen. Klimatpolitiska rådet rekommenderas att utvärdera även de modeller och beräkningar som regeringens politik bygger på.

