



Klimarådets vurderingsmetode

Baggrundsnotat til Klimarådets *Statusrapport 2022*

Indhold

1.	Indledning	2
2.	Hvad forstår Klimarådet ved anskueliggørelse?.....	2
3.	Overblik over metoden	4
4.	Metodens trin	4
5.	Reference	13

1. Indledning

Klimarådet skal ifølge klimaloven årligt vurdere, om regeringens klimaindsats anskueliggør, at klimalovens mål for 2030 nås. For 2025-målet skal Klimarådet vurdere status. Som nævnt i *Statusrapport 2022* har Klimarådet valgt at benytte den samme metode til at vurdere anskueliggørelse for 2030-målet og status for 2025-målet. Metoden blev udviklet i forbindelse med udarbejdelsen af Klimarådets *Statusrapport 2021* for at skabe klarhed om præmisserne for Klimarådets vurdering. Klimarådet har lavet enkelte præciseringer i metoden til brug for *Statusrapport 2022*, og i dette baggrundsnotat beskrives præciseringerne. Inden gennemgangen af metoden forklares det, hvordan metoden tager udgangspunkt i en række centrale hensyn, som Folketingets partier lagde vægt på, da de vedtog klimaloven. Disse hensyn fremgår af klimalovens bemærkninger og er også refereret her. Da Klimarådets vurdering skal finde sted årligt, har rådet bestræbt sig på at udvikle en metode, som også vil være anvendelig ved fremtidige vurderinger. Rådet kan justere metoden løbende, så den til enhver tid bedst muligt understøtter Klimarådets vurdering af regeringens klimaindsats under hensyn til klimalovens bestemmelser.

2. Hvad forstår Klimarådet ved anskueliggørelse?

Klimarådets vurderinger af 2025- og 2030-målet tager deres udgangspunkt i Energistyrelsens seneste fremskrivning af drivhusgasudledningerne. Fremskrivningen estimerer udledningerne i målåret på basis af den hidtil vedtagne politik, og dermed estimeres også det reduktionsbehov, der udstår for at nå de respektive klimamål. Klimarådets vurdering skal ifølge klimaloven lægge den klimaindsats til grund, som regeringen beskriver i sit årlige klimaprogram og i sin årlige klimaredegørelse til Folketinget. Klimarådet vil også tage andre relevante initiativer i betragtning, som kan påvirke udledningerne, hvis det skønnes relevant.

Der findes ikke nogen entydig målestok, der kan udmåle anskueliggørelse og dermed give et uangribeligt svar på klimalovens spørgsmål om, hvorvidt regeringens indsats anskueliggør, at klimamålene nås. Klimarådet hæfter sig imidlertid ved, at vurderingen af anskueliggørelse ifølge klimalovens bemærkninger skal baseres på ”en samlet vurdering af effekterne af initiativer på kort og lang sigt, hvor det for kortsigtede initiativer vil være muligt at estimere en konkret reduktionseffekt, mens der for langsigtede initiativer foretages en vurdering af forventningerne til reduktionseffekten baseret på faglige antagelser.”¹

Klimarådet har derfor vurderet regeringens klimaindsats med udgangspunkt i forskellige typer af initiativer, hvoraf det kun er muligt at estimere en konkret reduktionseffekt i målåret for nogle initiativer. Klimarådet vil lægge følgende initiativer til grund:

- Vedtagne virkemidler med en reduktionseffekt i målåret, som regeringen har opgjort i ton CO₂e
- Politiske udspil, strategier, analyser og identificerede tekniske reduktionspotentialer med reduktionseffekter i målåret opgjort i ton CO₂e
- Understøttende og øvrige initiativer, herunder initiativer som ikke reducerer udledningen direkte, og initiativer hvortil regeringen ikke har opgjort en reduktionseffekt i målåret

I klimalovens bemærkninger konstateres det endvidere, at ”handlepligten indtræder, hvis det ikke kan anskueliggøres, at klimalovens mål nås. Dette under hensyntagen til, at man endnu ikke kender de præcise virkemidler, der skal til for at nå målet om 70 pct.”, og at ”frem mod 2030 skal der over årene i klimaprogrammet ske en øget konkretisering i de fremlagte initiativer, hvor balancen skal gå mod, at der i tiltagende grad fremsættes initiativer med effekter på kortere sigt med henblik på at sikre målopfyldelsen i 2030.”²

Det forstår Klimarådet således, at 2030-målet godt kan være anskueliggjort, selvom der er adskillige år til 2030, og selvom der endnu ikke er vedtaget konkrete virkemidler, der fuldt ud indfrier 70-procentsmålet. Klimarådet skal dog i så fald have en realistisk forventning om, at de øvrige initiativer, som regeringen har fremlagt, samlet set vil bidrage med eller bane vejen for de resterende reduktioner, som skal til, for at 70-procentsmålet nås. Det samme vil gælde for kommende klimamål, fx for 2035 og fremefter. Derimod vil der for målet i 2025 i forlængelse

af denne logik ikke i samme grad tages hensyn til ukendte virkemidler, ligesom forventningen til graden af konkretisering vil være højere for de fremlagte initiativer.

Klimarådet har bestræbt sig på at udforme en metode, som udover vedtagne virkemidler tager højde for øvrige typer af initiativer, som kan bidrage til, at målene nås. Samtidig forstår Klimarådet klimalovens bemærkninger således, at regeringens fremlagte indsats over tid i stigende grad skal basere sig på vedtagne virkemidler med reduktionseffekt i målåret, og at regeringen ligeledes i stigende grad skal konkretisere de øvrige initiativer.

Klimarådets metode er baseret på to hovedkomponenter

Klimarådets metode er en operationalisering af klimalovens centrale hensyn. Metoden baserer sig derfor på to hovedkomponenter, som Klimarådet vil læne sig op ad i vurderingen af, om regeringens klimaindsats har anskueliggjort, at klimamålene nås. Hovedkomponenterne fremgår af boks 1.

Boks 1: Hovedspørgsmål og hovedkomponenter

Hovedspørgsmål

Anskueliggør regeringens klimaindsats, at klimamålene nås?

Hovedkomponenter

For at vurdere anskueliggørelsen lægger Klimarådet i særlig grad vægt på to komponenter:

- At der foreligger en klar og konkret plan og proces fra regeringen for, hvordan den forventer at opfylde reduktionsbehovet, og som tager hånd om risikoen for, at de enkelte elementer i planen muligvis ikke lever op til deres potentiale.
- At en betydelig del af reduktionsbehovet dækkes af politisk vedtagne virkemidler under hensyntagen til risikoen for, at virkemidlerne ikke leverer de forventede bidrag.

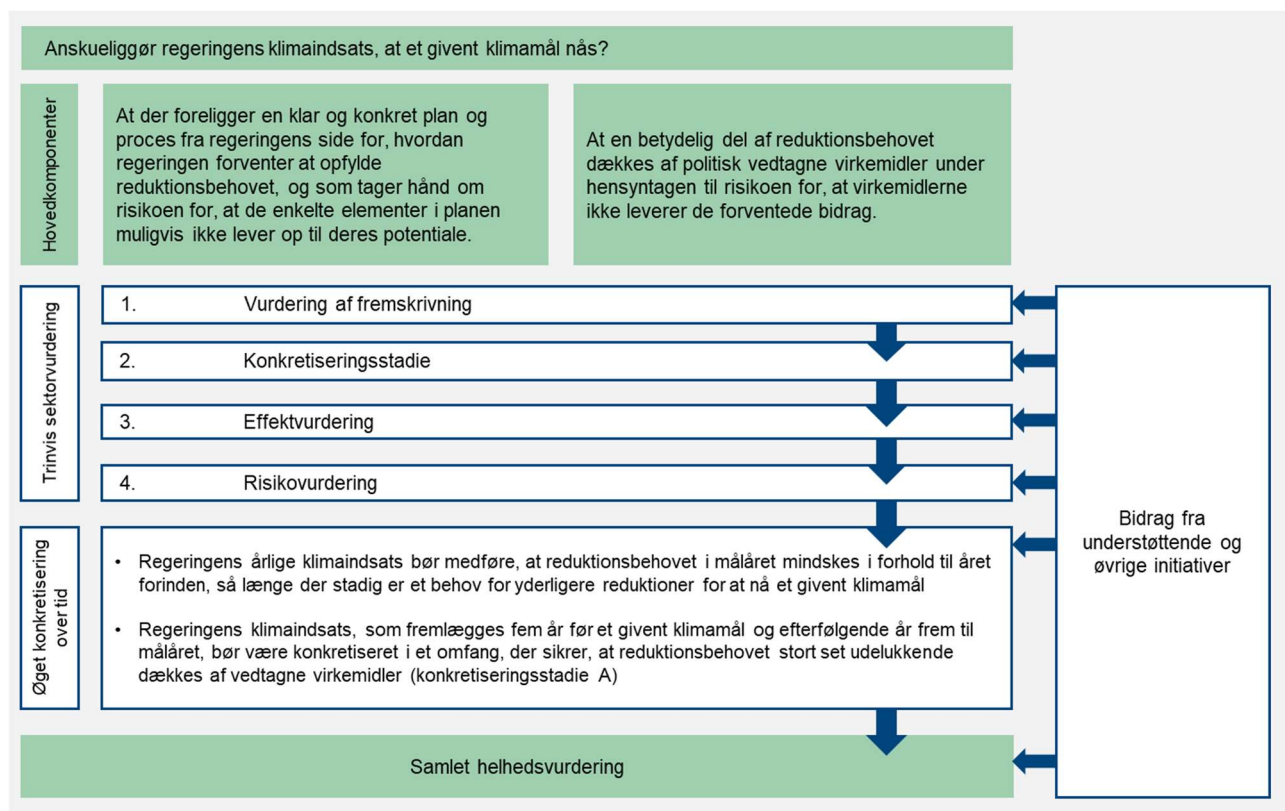
Hovedkomponenterne i boks 1 understreger, at Klimarådet dels vil forholde sig til, om regeringens fremlagte plan og proces for målopfyldelse er klar og konkret, og dels vil vurdere, i hvilken udstrækning klimaindsatsen baserer sig på helt konkrete og vedtagne virkemidler.

Den første hovedkomponent er vigtig, fordi anskueliggørelsen af klimamålet kræver en konkret beskrivelse af, hvordan målet forventes at blive nået. Det er samtidig vigtigt, at regeringens klimaindsats ikke indebærer større risici, end at der samlet set er en rimelig grad af sikkerhed for, at det pågældende klimamål vil blive opfyldt.

Den anden hovedkomponent relaterer sig også til eventuelle risici og fokuserer særligt på de vedtagne virkemidler. Hvis en stor andel af reduktionsbehovet i målåret ikke er adresseret med helt konkret politik, der har et folketingsflertal bag sig, skabes der en betydelig usikkerhed om, hvorvidt målet nås. Jo tættere på målet, jo større bør andelen af konkret og vedtaget politik være. Dette uddybes i baggrundsnotatets sidste afsnit om øget konkretisering over tid. Her peger Klimarådet på, hvordan rådet vil inddrage klimalovens hensyn om øget konkretisering over tid, som del af den samlede helhedsvurdering. Der blev i *Statusrapport 2021* præsenteret to mulige kriterier herfor, som fra og med denne statusrapport anvendes i vurderingen, mens der varsles endnu et kriterie til brug for *Statusrapport 2023* og frem.

3. Overblik over metoden

Klimarådets metode kan sammenfattes som illustreret i figur 1.



Figur 1 Overblik over Klimarådets vurderingsmetode

Kilde: Klimarådet.

Som det fremgår af figuren, består trin 1 af en vurdering af fremskrivningen af udledningerne inden for hver udledningssektor. Herefter vurderes i trin 2-4 hvert initiativs konkretiseringsstadiet, reduktionseffekt og risiko. Disse fire trin suppleres af en vurdering af konkretiseringen over tid, som tilsammen danner grundlag for en samlet, systematisk og kvalitativ vurdering af klimaindsatsen, mens en vurdering af bidrag fra understøttende og øvrige initiativer indgår, hvor det er relevant.

4. Metodens trin

Trin 1: Vurdering af fremskrivning

Klimaloven fastlægger en fast praksis for Energistyrelsens årlige udgivelse om fremskrivning af drivhusgasudledningerne. Denne fremskrivning er central for Klimarådets vurdering af regeringens indsats, fordi Energistyrelsen her udregner det reduktionsbehov, som mangler at blive realiseret, for at et givent klimamål er opfyldt. Boks 2 uddyber forholdene omkring Energistyrelsens fremskrivning.

Boks 2: Energistyrelsens fremskrivning af udledningerne

Energistyrelsen har i en længere årrække udgivet en årlig publikation, hvor Danmarks niveau af drivhusgasudledninger fremskrives. Fremskrivningen udgør et såkaldt frozen policy scenario, som er en fremskrivning af udledningerne uden yderligere politik end den allerede vedtagne. På den baggrund kan det beregnes, hvor langt Danmark er fra at nå sine klimapolitiske mål. Afstanden mellem det fremskrevne udledningsniveau i mållåret og det niveau, som udledningen yderligere skal reduceres med for at nå målet, kaldes reduktionsbehovet.

Med klimaloven etableres en praksis, hvor Klimarådet hvert år skal kommentere Energistyrelsens klimafremskrivning.

Klimarådet vurderer Energistyrelsens fremskrivning ud fra følgende punkter:

- **Væsentlige forudsætninger i hver sektor:** Klimarådet vurderer, om de bagvedliggende scenarier for Energistyrelsens forudsætninger om fx brændselspriser, batteripriser og kvotepriser er realistiske. Klimarådet undersøger, om universiteter, styrelser og andre institutioner, som leverer data og forudsætninger til fremskrivningen, har offentliggjort forhold siden seneste udgivelse af fremskrivningen, som Klimarådet vurderer vil påvirke størrelsen af de fremskrevne udledninger og dermed reduktionsbehovet væsentligt.
- **Væsentlige reduktionseffekter i hver sektor:** Klimarådet vurderer, om Energistyrelsen har inkluderet reduktionseffekter fra initiativer, som Klimarådet ikke forventer den samme effekt af. I disse tilfælde kan rådet vælge at justere eller se helt bort fra Energistyrelsens forventede effekt af de relevante initiativer og dermed korrigere reduktionsbehovet.

På baggrund af de to punkter vurderer Klimarådet, om der er grundlag for at justere det opgjorte reduktionsbehov eller alene at anføre opmærksomhedspunkter. Justeringer såvel som opmærksomhedspunkter kan tages i betragtning i den samlede vurdering.

Trin 2: Konkretiseringsstadiet

I trin 2 vurderer Klimarådet, hvor konkret regeringens klimaindsats er. Klimarådet har opstillet en konkretiseringsskala og placerer alle relevante regeringsinitiativer på skalaen. Klimarådets konkretiseringsskala indeholder alle initiativer, som regeringen har anvist en reduktionseffekt eller et reduktionspotentiale for i mållåret. Det vil sige vedtagne virkemidler, udspil til virkemidler, strategier, analyser og fremlagte tekniske reduktionspotentialer, hvortil der er angivet en reduktionseffekt eller et reduktionspotentiale. Udformningen af skalaen er vist i tabel 1. Bemærk, at i *Statusrapport 2022* anvendes betegnelserne effekt eller reduktionseffekt for initiativer på konkretiseringsstadiet A, mens betegnelserne potentiale eller reduktionspotentiale anvendes for initiativer på konkretiseringsstadiet B til E.

Tabel 1 Konkretiseringskala til vurdering af regeringens initiativer

Skala	Initiativ	Forklaring
A	Vedtagne virkemidler	Folketinget vedtager virkemidler med direkte reduktionseffekt Inkluderer nødvendig finansiering
B	Udspil til virkemidler	Regeringen offentliggør udspil, som ved beslutning vil kunne levere reduktionseffekter
C	Strategier for at realisere reduktionspotentialer	Regeringen offentliggør strategier for at realisere reduktionspotentialer Indeholder sektormål eller visioner Forklarer regeringens ambition, tilgang til omstillingen og typen af virkemidler Viser ansvarsfordeling på aktørgrupper Viser tidsangivelser Viser veje til at overkomme barrierer og håndtere risici
D	Analysér af virkemidler til at realisere reduktionspotentialer	Regeringen offentliggør analyser af virkemidler til at realisere reduktionspotentialer Anviser veje til reduktioner, fx scenarier med virkemidler Belyser omkostninger, barrierer, organisering, anbefalinger om virkemidler o. lign. Kan være relevante rapporter fra regeringsnedsatte kommissioner eller ekspertudvalg
E	Tekniske reduktionspotentialer	Regeringen anviser tekniske reduktionspotentialer, som ikke er analyseret med hensyn til økonomiske og andre hensyn.

- Anm. 1: Vedr. A: Der kan også være tale om initiativer, som regeringen selv beslutter, fx frivillige aftaler med enkelte virksomheder. For at en frivillig aftale bliver kategoriseret på niveau A, kræver det dog, at Klimarådet vurderer, at der er skabt rimelig sikkerhed for, at den konkrete reduktion vil finde sted, fx ved at virksomheden har truffet en investeringsbeslutning og indgået aftaler med leverandører.
- Anm. 2: Vedr. A og B: Der kan også være tale om et udspil til eller vedtagelse af at afsætte midler til nationale drivhusgasreduktioner, hvor det endnu ikke er specificeret, hvilke tiltag der skal levere reduktionerne. For at det kan karakteriseres som et vedtaget virkemiddel (A) eller et udspil (B), skal det være eksplicit formuleret, at formålet med midlerne er at opnå nationale reduktioner, og implementeringen skal føre til konkrete reduktioner.
- Anm. 3: Vedr. D: Analyser er i denne sammenhæng ikke nødvendigvis udtryk for regeringens ambition for fremtidige beslutninger.
- Kilde: Klimarådet.

Klimarådet vil vurdere hvert initiativ ud fra sit indhold. Fremlægger regeringen eksempelvis en publikation, der benævnes strategi, vil Klimarådet vurdere indholdet og placere hvert enkelt initiativ, hvor det ud fra beskrivelsen vurderes at høre til på skalaen. Ligeledes kan et reduktionspotentiale placeres på strateginiveau, selvom det ikke indgår i et dokument, der kaldes strategi. Det er dermed ikke det samlede strategidokument, der placeres på konkretiseringskalaen.

Klimarådet præsenterer i det følgende en række betragtninger om strateginiveau (C), da det først er på niveau C, at regeringen viser, hvad den har tænkt sig at gøre, og derfor er det et vigtigt konkretiseringsstadium i forhold til at nå klimamålene. Det præciseres derfor at, strategier kan være sektorstrategier, tværgående strategier eller andre dokumenter, hvori regeringen indikerer hvilken vej den planlægger at gå, eller hvilket scenarie, den arbejder på at realisere for at opnå en given effekt på et bestemt område. De væsentligste forskelle på strategi-, analyse- og udspilniveau er:

- På analyseniveau (D) er reduktionspotentialet præsenteret som en potentiel mulighed.
- På strateginiveau (C) er reduktionspotentialet en ambition, som regeringen tager ejerskab over og melder ud, at den arbejder for at realisere. Endvidere lægger Klimarådet vægt på, at regeringen beskriver typen af virkemidler, tidsangivelser, ansvarsfordeling på aktørgrupper samt, hvordan regeringen forventer at håndtere væsentlige barrierer og risici.
- På udspilniveau (B) er reduktionspotentialet mere detaljeret i beskrivelsen af virkemidlet, aktørgrupperne og indfavningsprofilen end for strategier. På udspilniveau inkluderes eventuelt også et udspil til finansiering, mens det ikke er tilfældet med initiativer på strateginiveau (C).

Endelig vil analyser, strategier, udspil med videre, som annonceres af regeringen, men som endnu ikke er fremlagt, først indgå i vurderingen som en del af indsatsen, når de er færdige og offentliggjorte.

Trin 3: Effektvurdering

Regeringen angiver som oftest et bud på, hvilken reduktionseffekt eller hvilket reduktionspotentiale regeringen forventer i mållåret, når den fremlægger et initiativ. I dette trin af metoden foretager Klimarådet eventuelt en justering af regeringens opgørelse af reduktionseffekter og -potentialer for vedtagne virkemidler, udspil, strategier, analyser og fremlagte tekniske reduktionspotentialer. Klimarådet tager derudover også højde for overlap imellem forskellige fremlagte initiativer, der måtte adressere det samme reduktionspotentiale.

Hvis forudsætningerne for regeringens opgørelser ikke er offentliggjorte, kan Klimarådet vælge at efterspørge flere detaljer om beregningerne fra myndighederne. Hvis Klimarådet har fagligt belæg for at stille spørgsmålstegn ved forudsætningerne, foretager Klimarådet sin egen beregning eller indhenter eksterne bidrag. Det kan fx vedrøre sammenhængen mellem reduktionseffekter og omkostninger eller vedrøre antagelser eller data.

Trin 4: Risikovurdering

I trin 4 foretager Klimarådet en risikovurdering af regeringens initiativer med reduktionseffekt og -potentiale for at kunne vurdere den samlede risiko for, at regeringens initiativer ikke leverer de angivne effekter og potentialer i mållåret. Formålet med risikovurderingerne er således at vise, hvor regeringen bør sætte ind for at mindske risikoen for, at reduktionseffekter og -potentialer ikke bidrager til klimamålene i det omfang, regeringen regner med. Hvis der er høj eller moderat risiko forbundet med vedtagne virkemidler, og de efterfølgende indregnes i næste klimafremskrivning, kan konsekvensen være, at fremskrivningens opgjorte reduktionsbehov ikke er retvisende, og at reduktionseffekterne ikke indtræffer til fulde.

Risikovurderingen vedrører dels de teknologiske, administrative og lovgivningsmæssige udfordringer, der kan være forbundet med et initiativ, dels incitamentets styrke i forhold til at få aktører til at ændre deres handlinger, og dels om regeringen har sørget for, at der er taget hånd om system- og arealsammenhænge for initiativet.

Risikovurderingen anvendes på alle initiativer fra konkretiseringsstadiet A til E. Der er dog bedre mulighed for at vurdere risici relateret til et konkret og veldefineret initiativ på et højt konkretiseringsstadium end for en opgørelse af et teknisk reduktionspotentiale på et lavt konkretiseringsstadium. Der kan derfor forekomme initiativer, hvor det ikke er muligt at foretage en fuld risikovurdering.

Klimarådet har ikke mulighed for at udregne en matematisk usikkerhed og dermed præcist kvantificere risikoen forbundet med hvert initiativ. Derfor er risikovurderingen en systematisk, kvalitativ vurdering.

Klimarådet vurderer risici for regeringens initiativer som beskrevet i boks 3.

Boks 3 Metode til risikovurdering

Klimarådets tre risikoparametre

- 1) **Implementeringsudfordringer:** Klimarådet vurderer risikoen forbundet med de teknologiske, administrative og lovgivningsmæssige udfordringer, som skal løses inden for den tidshorison, som regeringen har lagt til grund i sin opgørelse af reduktionseffekt eller -potentiale i mållåret. Hvis der er tale om ikke-afprøvet teknologi, inddrager Klimarådet også en vurdering af, om regeringen har forsøgt at understøtte indfrielsen af reduktionspotentialet fx ved at prioritere området via forskningsaktiviteter.
- 2) **Incitamentsstyrke:** Klimarådet vurderer risikoen forbundet med incitamentet i initiativet. Det vil sige, om der er risiko for, at incitamentet ikke er stærkt nok til at opnå de ændringer i adfærd og beslutninger, som regeringen har lagt til grund i sin opgørelse af reduktionseffekten i mållåret. Klimarådet vurderer incitamentet ud fra alle instrumenter, som regeringen sætter i spil for at få virkninger, husholdninger, kommuner med flere til at ændre handlinger. Det kan fx være krav, praksisændring, afgift, tilskud, oplysning eller inspiration.
- 3) **System- og arealsammenhæng:** Denne risikoparameter dækker over afledte effekter eller konkurrerende arealanvendelser, der kan udgøre en risiko for at det angivne reduktionsmål ikke opnås. Risikoen kan eksempelvis sænkes ved at iværksætte understøttende initiativer som er nødvendige for at kunne opnå reduktionseffekten eller -potentialet eller ved at sikre, at tiltaget ikke øger udledningen i en anden sektor. Det kan også være at sikre sig, at det samme areal eller den samme ressource ikke allerede er disponeret til andre virkemidler, hvormed reduktionseffekten ikke kan tilskrives begge virkemidler.

For hvert af regeringens initiativer vurderer Klimarådet, om der er lav, moderat eller høj risiko for hvert af de tre ovennævnte parametre. På den baggrund foretages en samlet vurdering for hvert initiativ.

Klimarådets samlede risikovurdering af initiativer

- **Lav samlet risiko:** Gives ved tildeling af lav risiko for alle tre parametre. Initiativer på konkretiseringsstadiet E tildeles dog mindst moderat risiko, da initiativets karakter ikke gør det muligt at vurdere alle tre risikoparametre, hvilket medfører en iboende risiko.
- **Moderat samlet risiko:** Gives ved tildeling af moderat risiko for en eller flere af de tre parametre og/eller tildeling af høj risiko for én parameter, hvis denne parameter ikke vurderes væsentlig for initiativets effekt i mållåret.
- **Høj samlet risiko:** Gives ved tildeling af høj risiko for en eller flere af de tre parametre, hvoraf mindst én vurderes væsentlig for initiativets effekt i mållåret.

Vurderingen lav risiko tildeles endvidere, hvis en parameter ikke er relevant og dermed ikke skaber risiko for manglende indfrielse af reduktionseffekten eller -potentialet i 2030. Understøttende initiativer kan i vurderingen inddrages som en faktor, der mindsker risikoen inden for en af de tre parametre.

Sammenhæng mellem risiko og konkretisering

Det er ikke muligt at vurdere alle initiativer på konkretiseringskalaen ud fra alle tre ovennævnte parametre. Der vil fx ikke være noget virkemiddel i de tilfælde, hvor regeringen alene har fremlagt et teknisk reduktionspotentiale, og det er derfor ikke muligt at vurdere risici forbundet med incitamentsstyrken. Tabel 2 nedenfor viser, hvilke parametre der som udgangspunkt lægges til grund, afhængigt af et initiativs konkretiseringsstadiet.

Tabel 2 Parametre i risikovurderingen efter konkretiseringsstadiet

Konkretiseringsstadiet	Risikoparametre, som Klimarådet inddrager		
	Implementeringsudfordringer	Incitamentsstyrke	System- og arealsammenhæng
A	X	X	X
B	X	X	X
C	X		X
D	X		X
E	X		

Et eksempel på et initiativ på konkretiseringsstadiet A er regeringens initiativ til hyppigere udslusning af gylle fra svinestalde. Her er virkemidlet at stille krav om hyppigere udslusning. Derfor er det muligt for Klimarådet både at vurdere, om der er implementeringsudfordringer forbundet med ordningen frem mod mållåret, og om kravet vil kunne give den mængde udsluset gylle, som regeringen har lagt til grund for opgørelsen af reduktionseffekten i 2030. Og endelig er det muligt at vurdere, om der er taget højde for eventuelle system- og arealsammenhænge, herunder om arealer eller ressourcer allerede er disponeret til andre virkemidler.

Et eksempel på et initiativ på konkretiseringsstadiet E er regeringens fremlagte tekniske reduktionspotentiale for CCS, som ligger ud over effekten i den seneste klimafremskrivning. For dette yderligere potentiale er der endnu ikke vedtaget noget virkemiddel, og derfor ses der i risikovurderingen på, om teknologien rent teknisk og lovgivningsmæssigt ser ud til at kunne levere det angivne potentiale i 2030. Så længe der ikke er formuleret et virkemiddel til at realisere potentialet, vil det ofte ikke være relevant at risikovurdere incitamentsstyrken, mens der i nogle tilfælde kan vurderes, om regeringen har taget hånd om eventuelle system- og arealsammenhænge.

Samlet risikovurdering

Efter risikovurderingen for hver parameter foretager Klimarådet en samlet kvalitativ vurdering af initiativets samlede risiko ud fra den systematik, som er vist i tabel 3.

Tabel 3 Tildeling af lav, moderat eller høj risiko for initiativet som helhed

Lav risiko	Moderat risiko	Høj risiko
Ved tildeling af lav risiko for alle tre parametre. Initiativer på konkretiseringsstadiet E tildeles dog mindst moderat risiko, da initiativets karakter ikke gør det muligt at vurdere alle tre risikoparametre, hvilket medfører en iboende risiko.	Ved tildeling af moderat risiko for en eller flere af de tre parametre og/eller tildeling af høj risiko for én parameter, hvis denne parameter ikke vurderes væsentlig for initiativets effekt i mållåret.	Ved tildeling af høj risiko for en eller flere af de tre parametre, hvoraf mindst én vurderes væsentlig for initiativets effekt i mållåret.

Som det fremgår af tabel 3, fremhæver metoden i særlig grad den usikkerhed, der er forbundet med de fremlagte tekniske reduktionspotentialer, der ligger på konkretiseringsstadiet E. Det vil sige, at initiativer på konkretiseringsstadiet E som minimum får tildelt en samlet moderat risiko, selvom der måtte være en vurdering af, at der er lave risici forbundet med implementeringen ud fra en teknisk og tidsmæssig betragtning. Men når et initiativ befinder sig på konkretiseringsstadiet E, mangler regeringen fortsat at pege på, hvordan det tekniske reduktionspotentiale skal realiseres, hvilket gør, at incitamentsstyrken og system- og arealsammenhængen typisk ikke kan vurderes. Derfor lægger Klimarådet i metoden vægt på, at et så ukonkret initiativ i sin natur samlet set indebærer mindst en moderat risiko, indtil initiativet er konkretiseret yderligere.

Bidrag fra understøttende og øvrige initiativer

I vurderingen af regeringens klimaindsats inkluderer Klimarådet understøttende og øvrige initiativer, som ikke er omfattet af ovennævnte trin 1-4. Understøttende initiativer er defineret som klimarelevante initiativer, som ikke har potentiale til at reducere udledningerne direkte, men som kan understøtte initiativer med opgjorte reduktionseffekter i mållåret. Øvrige initiativer indbefatter initiativer, som uafhængigt af andre initiativer forventeligt vil reducere udledningerne i mållåret, men hvor hverken regeringen eller Klimarådet ser sig i stand til

at opføre effekten af initiativerne på nuværende tidspunkt. Tabel 4 nedenfor giver et overblik over, hvad Klimarådet i denne sammenhæng anser som understøttende og øvrige initiativer.

Tabel 4 Eksempler på understøttende og øvrige initiativer

Initiativ	Forklaring og eksempler
Forskning, udvikling og demonstration	Fremme af forskning på relevante områder, fx ved at staten prioriterer midler til forskning, udvikling og demonstration af CCS, power-to-X og pyrolyse.
Infrastrukturinitiativer	Udbygning af infrastruktur, fx fremme af rørledninger til transport af indfanget CO ₂ , ladestander til opladning af elektriske køretøjer, eller større infrastrukturtiltag, der fremmer cyklisme og kollektiv transport.
Adfærsændrende initiativer relateret til forbrug af materialer, varer, fødevarer med videre	Adfærsændrende tiltag, fx officielle klimavenlige kostråd, offentlige grønne indkøb, krav til materialers livscyklusbaserede CO ₂ -udledning i nybyggeri eller andre initiativer relateret til materialer, varer, fødevarer, som kan reducere udledningen, men hvor det ikke er muligt opføre effekten eller at adskille effekten i udenlandsk og indenlandsk reduktion.
Visse EU-initiativer	Regeringens ambitionsniveau i forhandlinger om EU-regulering, som påvirker de nationale udledninger.

Tilgangen til vurdering af initiativer i tabel 4 vil fremgå af begrundelserne for de enkelte vurderinger i hver sektor. For eksempel kan forskningsindsatser eller initiativer, som fremmer relevant infrastruktur, påvirke en risikovurdering i trin 4. Understøttende og øvrige initiativer kan også stå alene og indgå selvstændigt i den samlede vurdering. Jo mere væsentlig og jo mere direkte de understøttende og øvrige initiativer påvirker de nationale drivhusgasudledninger, jo højere vægtes de i den samlede vurdering.

Vægt på øget konkretisering over tid

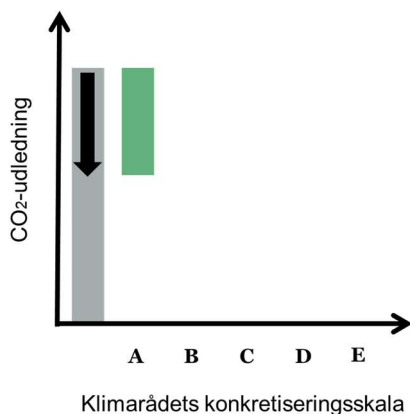
I *Statusrapport 2021* præsenterede Klimarådet to kriterier, som rådet varslede som mulige kriterier fremadrettet med henvisning til klimalovens formuleringer om at inddrage hensyn til øget konkretisering over tid i vurderingen af anskueliggørelse. De to kriterier implementeres nu i metoden, og de fremgår i figur 1 under overskriften 'Øget konkretisering over tid'. De to kriterier uddybes i det følgende, og derefter præsenteres et kommende kriterie, som vil finde anvendelse fra og med *Statusrapport 2023*.

Kontinuerligt mindsket reduktionsbehov

Det første kriterie handler om et kontinuerligt mindsket reduktionsbehov:

- Regeringens årlige klimainsats bør medføre, at reduktionsbehovet i mållåret mindskes i forhold til året forinden, så længe der stadig er et behov for yderligere reduktioner for at nå et givent klimamål.

Kriteriet indebærer, at reduktionsbehovet bør være blevet mindsket siden Klimarådets foregående statusrapport. Hvis indsatsen ét år vurderes at anskueliggøre målopfyldelse, men der ikke sker yderligere året efter, kan den samme vurdering ikke automatisk opretholdes i det efterfølgende år, netop fordi målet er kommet tættere på i tid. Et mindsket reduktionsbehov vil typisk skyldes tiltag besluttet af regeringen og Folketinget, men det kan fx også være en konsekvens af reduktioner, som er blevet indregnet i seneste fremskrivning som følge af accelereret teknologiudvikling, omverdenens omstillingshastighed eller private initiativer. Kriteriet, som Klimarådet lægger vægt på, illustreres i figur 2.



Figur 2 Principskitse af kontinuerligt mindsket reduktionsbehov

Kilde: Klimarådet.

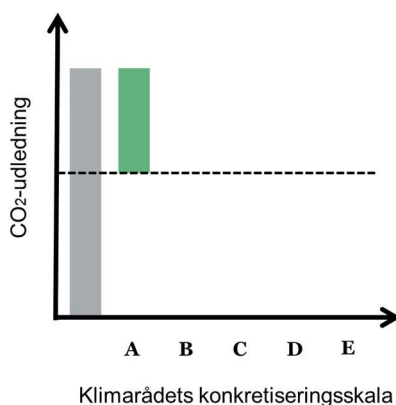
Figuren er en principskitse, som refererer til Klimarådets hovedfigurer i *Statusrapport 2022*. På denne skitse er de fremskrevne udledninger illustreret med den grå søjle. Pilen ned og den grønne søjle afspejler, at Klimarådet lægger vægt på, at reduktionsbehovet mindskes hvert år, og at det kan sikres ved, at der politisk vedtages nye virkemidler.

Konkretiseringsniveau fra fem år før et klimamål

Det andet kriterie skærper vægtningen af øget konkretisering, når der er fem år tilbage til et givent klimamål:

- Regeringens klimaindsats, som fremlægges fem år før et givent klimamål og i efterfølgende år frem til målåret, bør være konkretiseret i et omfang, der sikrer, at reduktionsbehovet stort set udelukkende dækkes af vedtagne virkemidler (konkretiseringsstadiet A).

Kriteriet tager hånd om, at det erfaringsmæssigt tager tid at implementere virkemidler, hvis de skal kunne implementeres ud fra ønsker om at følge udskiftningstakter i fx maskiner, anlæg, køretøjer, med mere og dermed også være realistiske at implementere. Kriteriet, som Klimarådet lægger vægt på, illustreres i figur 3.



Figur 3 Principskitse af konkretisering fem år før et klimamål

Kilde: Klimarådet.

På principskitsen viser den grå søjle de fremskrevne udledninger, mens den stiplede vandrette linje viser niveauet, som udledningen skal ned på, for at et klimamål nås. Den grønne søjle afspejler, at Klimarådet lægger vægt på, at klimaindsatsen fem år før et klimamål, det vil sige i 2025 for 2030-målet, stort set skal konkretiseres til niveau A, som altså er vedtagne virkemidler.

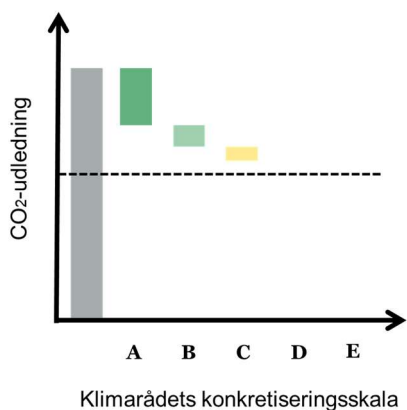
Klimarådet.

Konkretiseringsniveau frem til fem år før et klimamål

Den samlede metodebeskrivelse udvides med et ekstra kriterie fra og med *Statusrapport 2023*. Det kommende kriterie lyder:

- Regeringens klimaindsats bør være konkretiseret i et omfang, der sikrer, at reduktionsbehovet i væsentligt omfang dækkes af vedtagne virkemidler, udspil til virkemidler og strategier (konkretiseringsstadie A, B og C).

Med kriteriet understreges vigtigheden af, at den til enhver tid siddende regering melder ud, hvordan den har tænkt sig at opfylde reduktionsbehovet. Med vedtagne virkemidler, udspil til virkemidler og initiativer på strateginiveau (A til C) vises regeringens vej til målet, hvorimod initiativer på analyseniveau (D) og tekniske reduktionspotentialer (E) er potentielle muligheder, som regeringen ikke har taget stilling til. Kriteriet, som Klimarådet vil lægge vægt på, illustreres i figur 4.



Figur 4 Principskitse af konkretisering til mindst strateginiveau (C)

Kilde: Klimarådet.

På principskitsen viser den grå søjle de fremskrevne udledninger, mens den stiplede vandrette linje viser niveauet, udledningen skal ned på, for at et klimamål nås. De grønne og gule søjler på konkretiseringsstadie A, B og C afspejler, at Klimarådet lægger vægt på, at klimaindsatsen i væsentligt omfang konkretiseres til mindst strateginiveau (C).

5. Reference

¹ Lovforslag nr. L 117, *Forslag til Lov om klima, 2020.*

² Lovforslag nr. L 117, *Forslag til Lov om klima, 2020.*