

Klimarådets vurderingsmetode

Baggrundsnotat til Klimarådets *Statusrapport 2024*, kapitel 4.

Indhold

1.	Indledning	1
2.	Overblik over metoden	2
3.	Kortlægning af klimaindsatsen.....	3
4.	Vurdering af anskueliggørelse.....	9

1. Indledning

Klimarådet har i henhold til klimaloven til opgave at vurdere udsigterne til at nå de danske klimamål. Helt konkret skal rådet årligt vurdere, om regeringens klimaindsats anskueliggør, at klimalovens mål for 2030 nås. Samme vurdering skal foretages for de efterfølgende mål, der skal sættes hvert femte år frem mod 2050. For 2025-målet skal Klimarådet kun vurdere status.

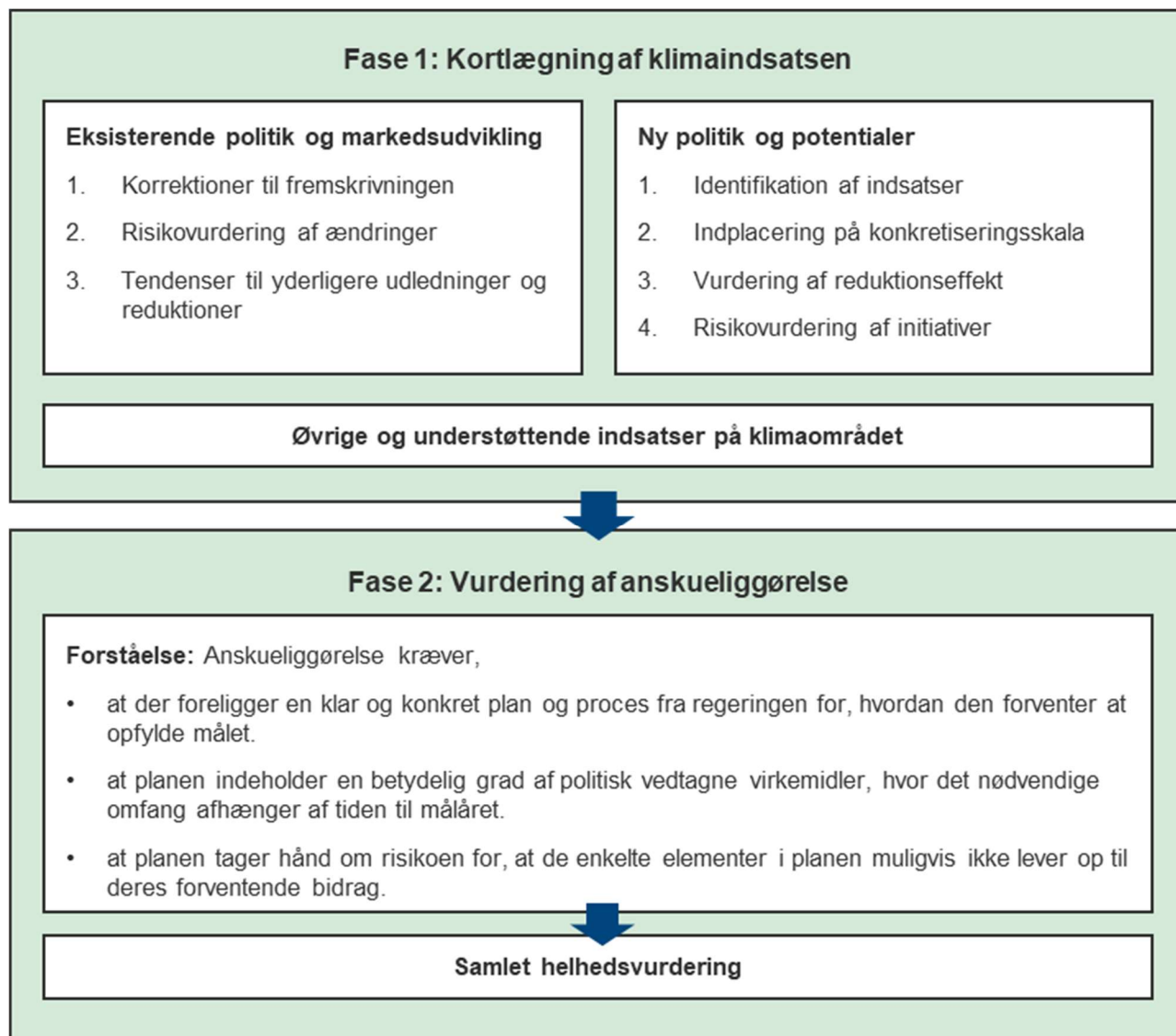
Klimarådet har udviklet en vurderingsmetode til denne opgave. Metoden blev udarbejdet til rådets *Statusrapport 2021* for at skabe klarhed om præmisserne for Klimarådets vurdering. Metoden er med mindre justeringer blevet benyttet i alle efterfølgende statusrapporter, og det gælder også *Statusrapport 2024*.

Dette baggrundsnotat beskriver vurderingsmetoden. Notatet foreligger i en ny version sammenlignet med *Statusrapport 2023*. Det skyldes, at Klimarådet har revideret metoden, så den i højere grad er i stand til at vurdere den udvikling i udledningerne, der skyldes tidligere års vedtagne politik. I takt med at vi nærmer os 2030, vil det meste af klimapolitikken for at nå dette mål ligge bag os, og derfor bliver det i stigende grad vigtigt at vurdere, om eksisterende politik rent faktisk får den ønskede effekt.

Klimarådet.

2. Overblik over metoden

Klimarådets vurderingsmetode har to faser, der er vist i figur 1. Først kortlægges klimaindsatsen, og efterfølgende vurderes det, om indsatsen anskueliggør, at målene nås. Vurderingen af 2025-målet omfatter kun første fase, mens begge faser kommer i anvendelse, når 2030-målet skal vurderes.



Figur 1 Overblik over Klimarådets vurderingsmetode

3. Kortlægning af klimaindsatsen

Kortlægningen af klimaindsatsen kan opdeles i to dele, jf. figur 1:

- **Eksisterende politik og markedsudvikling.** Dette er en vurdering af den udvikling, som klimafremskrivningen forventer på baggrund af den hidtil vedtagne politik og generelle markedsudvikling. Klimafremskrivningen udgives hvert år i april (se også boks 1).
- **Ny politik og potentialer.** Dette er en vurdering af den politik, der er vedtaget siden klimafremskrivningens deadline, eller som regeringen har foreslået eller analyseret. Vurderingen omfatter også tekniske potentialer til yderligere reduktioner af udledningerne

Boks 1. 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.

Fra 2024 overgår ansvaret for fremskrivningen til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement.

3.1 Eksisterende politik og markedsudvikling

Kortlægningen af eksisterende politik og markedsudvikling består af tre trin.

Korrektioner til fremskrivningen

I dette trin kan Klimarådet foretage korrektioner til den seneste klimafremskrivning. Det kan være, hvis rådet vurderer, at der er åbenlyse fejl i fremskrivningen, eller hvis der er kommet nye oplysninger, efter at fremskrivningen er blevet udgivet. Som eksempel på det sidste kan nævnes de nye tal for kulstofrige jorder, som forskere fra DCE ved Aarhus Universitet udgav i januar 2024. I *Statusrapport 2024* er *Klimastatus og -fremskrivning 2023* korrigeret ud fra disse tal.

Klimafremskrivningen er et kompleks størrelse, som det er svært at korrigere i for udenforstående. Derfor vil Klimarådet som oftest angive det som en risiko, hvis fremskrivningen gør brug af antagelser, som rådet ikke finder retvisende. Dette beskrives i næste trin.

Risikovurdering af ændringer

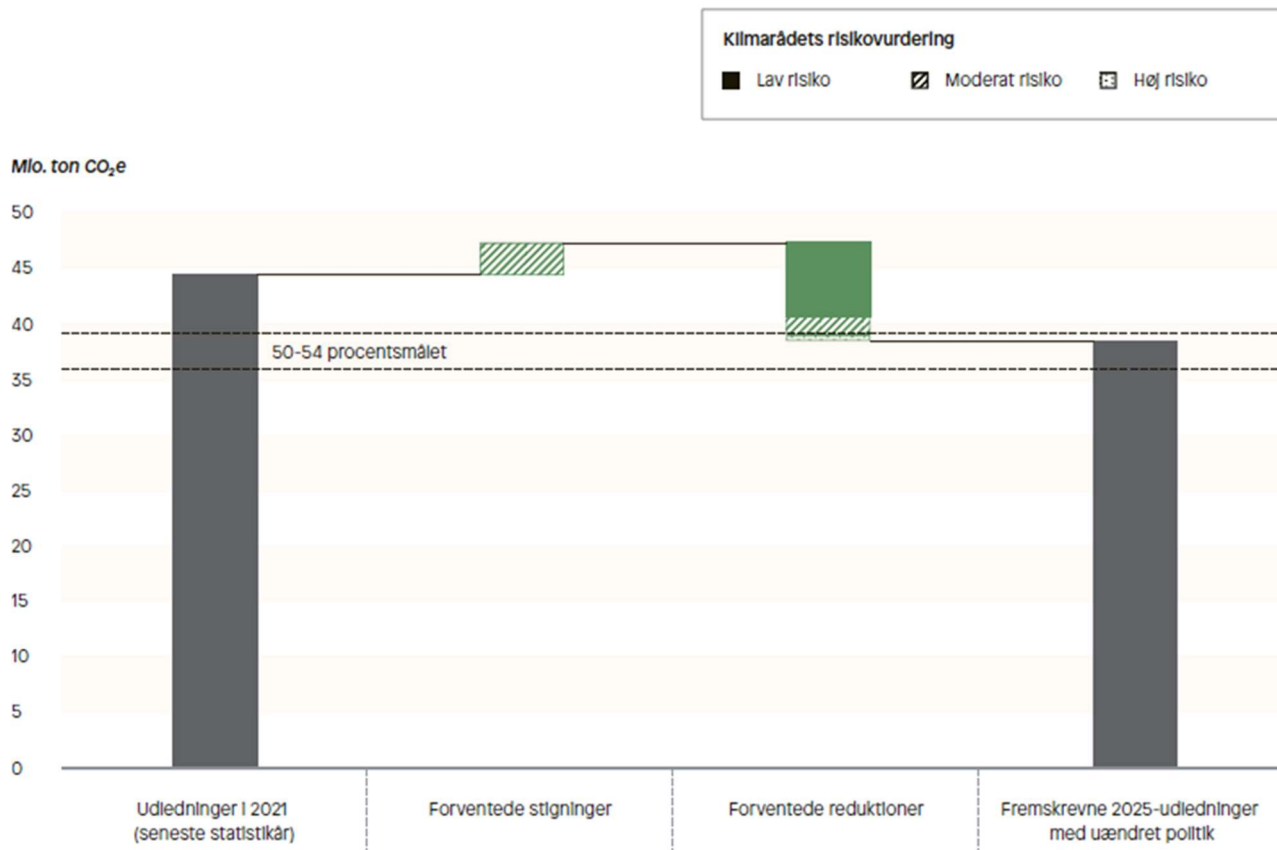
Med i udgangspunkt i den korrigerede fremskrivning består næste trin i at risikovurdere ændringerne i fremskrivningen. Den samlede ændring i udledningerne måles fra seneste statistikår til det konkrete mållår. I *Statusrapport 2024* er 2021 i det seneste år med fuld historisk udledningsstatistik. Godt nok foreligger der 2022-tal for mange udledningskategorier, men ikke for alle. Mållåret er et gennemsnit af 2024-26 for 2025-målet, som angivet i klimalovens bemærkninger, og et gennemsnit af 2029-31 for 2030-målet.

Den samlede ændring i udledningerne opdeles i mindre klumper. Det vil som udgangspunkt være en sektorvis opdeling, der typisk vil bygge på kategorierne i fremskrivningens CRF-tabel. Den sektorvise opdeling kan yderligere findeles, så fx effekten af et politisk tiltag kan skilles selvstændigt ud. Det vil afhænge af den konkrete kontekst, hvilke opdelinger der er mest relevante for bedst at repræsentere det samlede risikobillede.

Hver klump ud af den samlede ændring af udledningerne risikovurderes hver for sig. Konkret vurderes risikoen for, at den konkrete ændring ikke materialiserer sig i det omfang, der forventes i fremskrivningen. Risikoen betegnes

som enten lav, moderat eller høj. Er der tale om en ændring, hvor udledningerne stiger, er definitionen den samme, men risikoen skal her forstås som en chance for, at udledningerne ikke bliver så høje som fremskrevet. Se boks 2 for nærmere detaljer om risikovurderingen.

Figur 2 viser med et eksempel fra 2025-målet, hvordan risikovurderingen illustreres. Der sondres mellem ændringer, hvor udledninger stiger, og ændringer, hvor de falder.



Figur 2 Illustration af Klimarådets kortlægning af den eksisterende politik og markedsudvikling

Kilde: Klimarådet, Statusrapport 2024.

Tendenser til yderligere reduktioner eller udledninger

En figur som figur 2 kan ikke give det fulde risikobillede. Figuren viser kun risikoen for, at ændringer i udledningerne bliver mindre end forventet. Men det er også muligt, at ændringerne bliver større end forventet. Fx har der i flere år været en tendens til, at klimafremskrivningen undervurderer salget af elbiler. Derfor kan der være risiko (eller chance) for, at reduktionen som følge af udskiftning af fossile biler med elbiler bliver større end forventet.

Der kan også være tendenser til yderligere udledninger, som ikke optræder i klimafremskrivningen. Som eksempel kan nævnes grænsehandlen, der i fremskrivningen optræder som en udledning i det danske regnskab, og som ligger stort set konstant fra år til år. Afgiftsstigninger i Tyskland peger dog på, at grænsehandlen kan forventes at stige de kommende år.

Disse tendenser til yderligere reduktioner eller udledninger er svære at illustrere i en figur som figur 2. Det skyldes også, at det kan være svært at sætte tal på tendensernes størrelse. I stedet beskrives de i den ledsagende tekst.

3.2 Ny politik og potentialer

Kortlægningen af ny politik og potentialer består af tre trin.

Identifikation af indsatser

Første trin er at identificere de indsatser, som Klimarådet lægger til grund for vurderingen af ny politik og potentialer. Det gælder følgende:

- a) Vedtagne virkemidler med en reduktionseffekt i mållåret, og som endnu ikke er medregnet i klimafremskrivningen.
- b) Politiske udspil, strategier, analyser og identificerede tekniske reduktionspotentialer med reduktionseffekter i mållåret.
- c) Understøttende og øvrige initiativer, herunder initiativer som ikke reducerer udledningen direkte.

Vigtige kilder til at identificere indsatserne er regeringens klimaprogram og redegørelse om klimaeffekter til Folketinget. Ligeledes kan der være vedtaget i klimatiltag i EU, som har betydning for de danske udledninger, og som også skal inkluderes i kortlægningen.

I vurderingen af regeringens klimaindsats inkluderer Klimarådet understøttende og øvrige initiativer, som ikke er omfattet af a) og b) ovenfor. 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. Tabel 1 giver et overblik over, hvad der i vurderingen typisk vil blive anset som understøttende og øvrige initiativer.

Tabel 1 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 teknologier som 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.
Adfærdsændrende initiativer relateret til forbrug af materialer, varer, fødevarer med videre	Adfærdsændrende 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 opgøre 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.

Indplacering på konkretiseringskala

I næste skridt vurderes, hvor konkret hver af de identificerede indsatser er. Klimarådet har opstillet en konkretiseringskala og placerer alle relevante regeringsinitiativer på skalaen. Udformningen af skalaen er vist i tabel 2. Bemærk, at der anvendes betegnelserne effekt eller reduktionseffekt for initiativer på konkretiseringsstadiet A, mens betegnelserne potentiale eller reduktionspotentiale anvendes for initiativer på konkretiseringsstadiet B til E.

Tabel 2 Konkretiseringsskala 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	Analyser 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

Øget konkretisering ift. reduktionseffekt i 2030

- 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 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.

Klimarådet vurderer hvert initiativ ud fra sit indhold. Fremlægger regeringen eksempelvis en publikation, der benævnes strategi, vil Klimarådet vurdere indholdet og placere hvert enkelt initiativ i strategien, 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 konkretiseringsskalaen.

Strateginiveau (C) er vigtigt, da det først er på niveau C, at regeringen viser, hvad den har tænkt sig at gøre. 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 udspilsniveau 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 udspilsniveau (B) er reduktionspotentialet mere detaljeret i beskrivelsen af virkemidlet, aktørgrupperne og indfasningsprofilen end for strategier. På udspilsniveau inkluderes eventuelt også et udspil til finansiering, mens det ikke er tilfældet med initiativer på strateginiveau (C).

Vurdering af reduktionseffekt

For hvert initiativ på konkretiseringsskalaen fastsætter Klimarådet en reduktionseffekt. Regeringen angiver som oftest et bud på, hvilken reduktionseffekt eller hvilket reduktionspotentiale regeringen forventer i målåret, når den fremlægger et initiativ. Som udgangspunkt anvender Klimarådet dette bud, men rådet kan lægge et andet tal til grund, hvis det vurderer, at regeringens bud ikke er retvisende.

I metoden tages højde for overlap imellem forskellige fremlagte initiativer, der adresserer det samme reduktionspotentiale. Rækkefølgen i disse overlapskorrektioner har betydning for, hvilken reduktionseffekt de forskellige initiativer tildeles. Som udgangspunkt anvendes en rækkefølge, hvor de initiativer, der befinder sig højest på konkretiseringsskalaen, tildeles deres fulde reduktionseffekt, mens initiativer længere nede på skalaen kun tildeles en effekt, som er additional til førstnævnte initiativer.

Risikovurdering

Klimarådet vurderer risikoen for, at hvert initiativ ikke leverer de angivne reduktionseffekter i målåret. Formålet med risikovurderingerne er s at vise, hvor regeringen bør sætte ind for at mindske risikoen for, at initiativerne ikke bidrager til klimamålene i det forventede omfang, regeringen regner med.

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.

Risikovurdering er beskrevet i detaljer i boks 2.

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.

Boks 2. Metode til risikovurdering

Klimarådet vurderer, hvis muligt, risikoen for et initiativ eller for en forventet udledningsændring på tre parametre:

- 1) **Implementeringsudfordringer:** Her vurderes risikoen forbundet med de teknologiske, administrative og lovgivningsmæssige udfordringer, som skal overkommes inden målåret. Hvis der er tale om ikke-afprøvet teknologi, inddrages også en vurdering af, om regeringen har forsøgt at understøtte indfrielsen af reduktionspotentialet fx ved at prioritere området via forskningsaktiviteter.
- 2) **Incitamentsstyrke:** Her vurderes 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 den forventede reduktionseffekt fordrer. Klimarådet vurderer incitamentet ud fra alle instrumenter, som sættes i spil for at få virksomheder, 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.

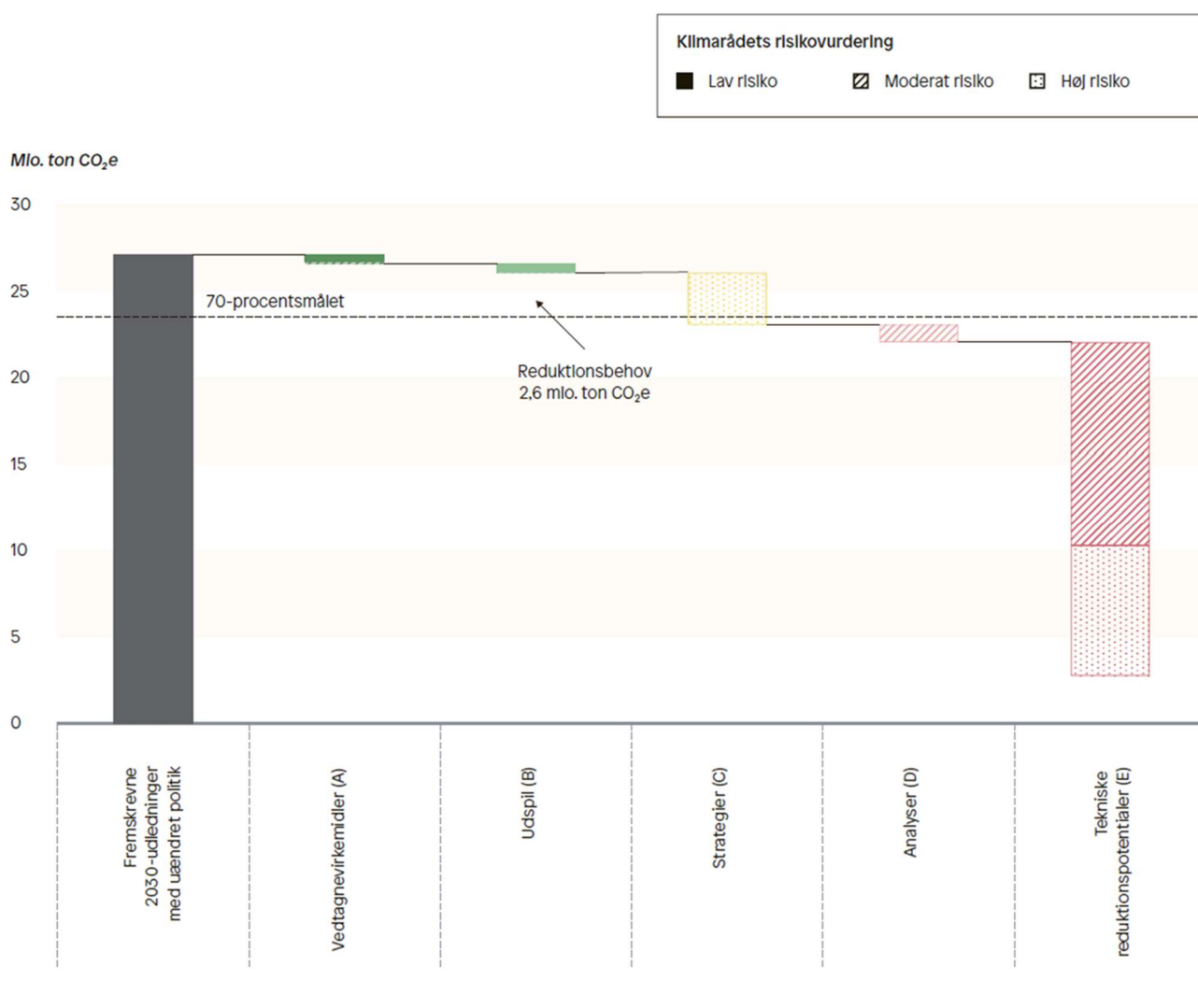
For hvert af regeringens initiativer vurderer Klimarådet, om der er lav, moderat eller høj risiko for hvert af de tre ovennævnte parametre. Vurderingen lav risiko tildeles endvidere, hvis en parameter ikke er relevant og dermed

ikke skaber risiko for manglende indfrielse af reduktionseffekten i mållåret. Understøttende initiativer kan inddrages som en faktor, der mindsker risikoen inden for en af de tre parametre.

På den baggrund foretages en samlet vurdering for hvert initiativ.

- **Lav samlet risiko:** Gives ved tildeling af lav risiko for alle tre parametre. Initiativer på konkretiseringsniveau E tildeles dog mindst moderat risiko, da initiativets karakter ikke gør det muligt at vurdere alle tre risikoparametre, hvilket udgør en iboende risiko.
- **Moderat samlet risiko:** Gives ved tildeling af moderat risiko for en eller flere af de tre parametre men uden at nogen parameter har fået høj risiko.
- **Høj samlet risiko:** Gives ved tildeling af høj risiko for en eller flere af de tre parametre.

Figur 2 viser med et eksempel fra 2030-målet, hvordan vurderingerne af konkretisering, reduktionseffekt og risiko illustreres. Udgangspunktet i den grå søjle er klimafremskrivningens udledninger i mållåret, evt. med de korrektioner der nævnes i afsnit 2.



Figur 2 Illustration af Klimarådets kortlægning af ny politik og potentialer

Kilde: Klimarådet, Statusrapport 2024.

4. Vurdering af anskueliggørelse

Klimarådet skal vurdere, om regeringens klimaindsats anskueliggør, at klimalovens mål for 2030 nås. Samme vurdering skal foretages for 2035-målet, når dette er blevet fastsat.

Forståelse af anskueliggørelse

Klimaloven definerer ikke klart, hvad der ligger i ordet 'anskueliggørelse'. Fordi der således ikke kan etableres en entydig definition, kan forskellige observatører i princippet have forskellig opfattelse af, om et klimamål er anskueliggjort i det konkrete tilfælde. Derfor er det vigtigt at være tydelig om, hvilke præmisser der lægges til grund i en given vurdering. Anskueliggørelse kræver i Klimarådets forståelse,

1. at der foreligger en klar og konkret plan og proces fra regeringen for, hvordan den forventer at opfylde målet.
2. at planen indeholder en betydelig grad af politisk vedtagne virkemidler, hvor det nødvendige omfang afhænger af tiden til mållåret.
3. at planen tager hånd om risikoen for, at de enkelte elementer i planen muligvis ikke lever op til deres forventende bidrag.

Første del af forståelsen kan tolkes ud fra Klimarådets konkretiseringsskala. En plan kan ses bestående af vedtagne virkemidler, udspil og strategier, altså reduktioner på niveau A, B og C. Reduktionerne på de disse tre niveauer skal altså samlet set kunne nå målet.

Anden del af forståelsen handler om, at store dele af planen så vidt muligt bør være gennemført som vedtaget politik (niveau A). Hvor stor denne del bør være, afhænger af antallet år til mållåret. Det afspejles også i klimalovens bemærkninger, hvor det hedder, at klimaindsatsen skal konkretiseres over årene mod målet. Klimarådet lægger som vejledende kriterium vægt på, at der senest fem år før mållåret ikke bør være behov for at vedtage nye politiske virkemidler for at nå målet. Det kriterium vil først være relevant fra 2025 i regi af 2030-målet.

Tredje del af forståelsen siger, at regeringens samlede plan kun må være behæftet med begrænset risiko. Hvor stor en risiko, der kan tillades, beror på et skøn i den konkrete situation. Heri lægges også vægt på, hvor meget regeringens plan i udgangspunktet overopfylder målet. Jo større overopfyldelsen er, jo større en risiko kan planen som udgangspunkt indeholde.

Samlet helhedsvurdering

Klimarådets vurdering af anskueliggørelse er en samlet helhedsvurdering baseret på kortlægningen af klimaindsatsen som beskrevet i afsnit 2 og 3. Spørgsmålet om anskueliggørelse er ikke sort/hvidt, og derfor vil det i sidste ende være en skønsmæssig vurdering fra Klimarådet, om risikoen er for stor eller planerne for ukonkrete.

Vurderingen af anskueliggørelse kan ikke stå alene. Klimarådet bestræber sig på, at vurderingen ledsages af anbefalinger til regeringen om, hvad der er behov for, hvis det konkrete klimamål skal nås.