

16.2 Hur skulle Sverige kunna ta ett större helhetsgrepp om klimatfrågan?

I den nationella strategin för klimatanpassning från 2018¹ fastlägger regeringen tio principer som ska vara vägledande för arbetet med klimatanpassning. En av dessa principer, Ömsesidigt stödjande, berör det ömsesidiga beroendet mellan minskad klimatpåverkan och klimatanpassning och har följande lydelse:

”Klimatanpassningsåtgärder kompletterar insatser för minskad klimatpåverkan. Dessa båda insatsområden är beroende av varandra och bör samordnas i så hög utsträckning som möjligt. Klimatanpassningsåtgärder bör inte motverka åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser och vice versa.”

En översiktlig genomgång av den svenska klimatpolitiken visar dock att arbetet med att minska klimatpåverkan och att vidta åtgärder för att anpassa samhället till ett klimat i förändring i stor utsträckning sker i separata spår. Det finns således en potential att utöka samordningen mellan dessa ömsesidigt beroende klimatpolitiska områden och därigenom skapa en mer sammanhållen svensk klimatpolitik.

Nedan beskrivs översiktligt Det klimatpolitiska ramverket och Nationell strategi för klimatanpassning, samt uppdragen för det Klimatpolitiska rådet och det Nationella expertrådet för klimatanpassning. Huvudsyftet med texten är att lämna förslag på hur det svenska klimatpolitiska arbetet skulle kunna ta ett större helhetsgrepp kring både minskad klimatpåverkan och anpassning till ett klimat i förändring. Detta angreppssätt ligger väl i linje med regeringens vägledande princip om att dessa båda insatsområden bör samordnas i så hög grad som möjligt.

16.2.1 Förslag om utvidgning av klimatmålen i det klimatpolitiska ramverket

I juni 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige². Ramverket omfattar klimatmål, en klimatlag, ett planerings- och uppföljningssystem samt inrättandet av ett klimatpolitiskt råd.

Klimatmålen i ramverket

De klimatmål som regeringen antagit kopplar till det övergripande målet om att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Klimatmålen i det klimatpolitiska ramverket är således för närvarande enbart inriktade på arbetet med att minska den mänskliga påverkan på klimatet och omfattar inte anpassning till ett klimat i förändring.

Regeringens mål för klimatanpassning

Sedan antagandet av det klimatpolitiska ramverket har regeringen även antagit en nationell strategi för klimatanpassning³. I strategin lägger regeringen fram ett nationellt mål för arbetet med klimatanpassning, vilket lyder:

”Regeringens mål för samhällets anpassning till ett förändrat klimat är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter.”

1 Regeringens proposition 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning.

2 Regeringens proposition 2016/17:146. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

3 Regeringens proposition 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning.

I sitt förtydligande av målet beskriver regeringen att ovan nämnda mål, samt målsättningarna om klimatanpassning i Parisavtalet och Agenda 2030, bör beaktas i politik, strategier och planering på nationell nivå och integreras i ordinarie verksamhet och ansvar.

Nationella expertrådet för klimatanpassning anser att det övergripande målet för samhällets anpassning till ett förändrat klimat bör inkluderas som ett mål i ett samlat svenskt klimatpolitiskt ramverk. Detta krävs för att de båda insatsområdena – minskad klimatpåverkan och klimatanpassning – ska kunna samordnas i så hög utsträckning som möjligt i linje med målen i Parisavtalet och Agenda 2030.

16.2.2 Förslag om utvidgad klimatlag vid eventuell framtida revidering

I klimatlagens 1–3 § anges att:

- **1 §** I denna lag finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas.
- **2 §** Regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som:
 1. syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet,
 2. bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring,
 3. är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter, och
 4. vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.
- **3 §** Regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt.
- Regeringen ska sätta de övriga utsläppsmålsmål som behövs för att nå det långsiktiga målet.
- Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

I proposition 2016/17:146, som låg till grund för regeringens beslut om det klimatpolitiska ramverket, förtydligas att det grundläggande syftet med det klimatpolitiska arbetet är att förhindra farliga störningar i klimatsystemet.

Huvudsyftet med klimatlagen är således, i likhet med klimatmålen, inriktat på arbetet med att minska den mänskliga påverkan på klimatet genom utsläpp av växthusgaser. I propositionen förtydligar regeringen även att utgångspunkten för det klimatpolitiska arbetet ska vara ett långsiktigt, tidsatt utsläppsmål.

I propositionen (sidan 47) förtydligas även att:

”Det klimatpolitiska arbetet ska också bidra till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring. Arbetet ska inriktas mot att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser. Vidare krävs att ekosystemens resiliens och deras förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster upprätthålls. Därför behöver arbetet också inriktas mot att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter. Här ingår naturliga funktioner hos ekosystemen.”

Denna inriktning av arbetet framgår i 2 § andra punkten i klimatlagen. Just denna punkt skulle kunna tolkas som att klimatlagen omfattar en dimension av klimatanpassning. Samtidigt förtydligas återigen att arbetet ska inriktas mot att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser. Inriktningen att *bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter* pekar specifikt ut just miljön och naturliga funktioner hos ekosystemen, inte skapandet av ett långsiktigt hållbart och robust samhälle anpassat till ett klimat i förändring.

Det framgår således inte av klimatlagen, och inte heller av förtydligandet av syftet med det klimatpolitiska arbetet i propositionen, att anpassning av samhällets olika sektorer till ett klimat i förändring omfattas av klimatlagen.

Nationella expertrådet för klimatanpassning anser att för att på ett tydligare sätt inkludera klimatanpassning i regeringens samlade klimatpolitik bör klimatlagen, vid en framtida eventuell revidering, kompletteras med en punkt under 2 § om att Regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som bidrar till att skapa ett långsiktigt hållbart och robust samhälle, anpassat till ett klimat i förändring. Det långsiktiga målet för samhällets klimatanpassning bör då även tas in i klimatlagens 3 §.

16.2.3 Förslag om utvidgad klimatredovisning

Av klimatlagens 4 § framkommer att regeringen varje år ska lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen, och av lagens 5 § framkommer att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan.

I proposition 2016/17:146 förtydligas vad den årliga klimatredovisningen bör omfatta:

”Klimatredovisningen ska innehålla en beskrivning av utsläppsutvecklingen inom ESR-sektorn, den handlande sektorn samt de totala utsläppen. Utvecklingen bör jämföras med den indikativa målbana som beskrivs i avsnitt 5.6 och därmed relatera till de föreslagna etappmålen till 2030 och 2040 samt det långsiktiga utsläppsmålet. Vidare ska redovisningen beskriva de viktigaste besluten under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen, samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och, i så fall, när och hur beslut om sådana åtgärder kan fattas”.

På samma sida i propositionen beskrivs även syftet med en klimathandlingsplan samt vad en sådan bör innefatta:

”Regelbundna handlingsplaner kan bidra till att skapa nödvändig kontinuitet och förutsägbarhet. Syftet med en sådan plan bör vara att visa hur regeringens samlade politik inom alla relevanta utgiftsområden sammantaget bidrar till att nå etappmålen till 2030 och 2040 och det långsiktiga utsläppsmålet. Om regeringen bedömer att beslutade mål inte kan nås med nuvarande styrmedel, ska handlingsplanen innehålla en redogörelse för skälen till detta och vilka ytterligare åtgärder som regeringen avser att vidta. Det är också angeläget att planen innehåller en redogörelse för hur andra beslut och åtgärder, både på nationell och på internationell nivå, påverkar möjligheten att nå klimatmålen.”

I specifikationerna av vad den årliga klimatredovisningen och handlingsplanen vart fjärde år ska omfatta finns ingen punkt om uppföljning av 2 § 2 p. om att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring. Det finns inte heller någon punkt om att redovisningen och handlingsplanen ska omfatta Sveriges arbete med anpassning av samhället till ett klimat i förändring.

Nationella expertrådet för klimatanpassning anser att regeringens årliga klimatredovisning bör kompletteras med de viktigaste klimatanpassningsbesluten under året och vad besluten kan innebära när det gäller möjligheten att nå det långsiktiga målet om Sveriges anpassning till ett klimat i förändring, såväl som en bedömning om det finns behov av ytterligare åtgärder för att nå målet.

Även regeringens klimathandlingsplan bör ta ett helhetsgrepp om klimatfrågan och visa hur regeringens samlade politik inom alla relevanta utgiftsområden sammantaget bidrar till att nå det övergripande målet om samhällets anpassning till ett klimat i förändring.

Detta är i enlighet med regeringens beskrivning i den nationella strategin för klimatanpassning om det övergripande målet för samhällets klimatanpassning, samt målsättningen att klimatanpassning i Parisavtalet och Agenda 2030 ska beaktas i politik, strategier och planering på nationell nivå och integreras i ordinarie verksamhet och ansvar.

16.2.4 Förslag om förstärkning av regeringens klimatkollegiums roll

I juni 2020 inrättade regeringen ett Klimatkollegium inom regeringskansliet. Syftet med Klimatkollegiet är att stärka regeringens arbete med att nå klimatmålen och att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen⁴. Alla politikområden måste enligt regeringen dra åt samma håll och klimatfrågan måste därför integreras i alla relevanta politikområden. Kollegiet ska ha regelbundna möten som leds av statsministern. Hittills har Klimatkollegiet dock bara träffats två gånger under år 2020-2021, i november 2020 och i mars 2021. Utöver statsministern och miljö- och klimatministern ingår ytterligare sex ministrar i kollegiet, med ansvar för områden som regeringen har bedömt vara avgörande för att nå klimatmålen: näringsministern, finansministern, infrastrukturministern, energi- och digitaliseringsministern, landsbygdsministern samt jämställdhets- och bostadsministern.

4 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/regeringen-inrattar-ett-klimatkollegium/>

Klimatpolitiska rådet rekommenderar i sin rapport från 2021 att regeringen stärker Klimatkollegiets roll i enlighet med dess mandat och nyttjar det som en pådrivande kraft i regeringens arbete för att nå klimatmålen.

Nationella expertrådet för klimatanpassning föreslår att Klimatkollegiet i sitt arbete även beaktar det övergripande målet om samhällets klimatanpassning.

Detta är i linje med behovet av att den svenska klimatpolitiken tar ett större helhetsgrepp om klimatfrågan och regeringens ställningstagande att klimatfrågan behöver integreras i alla relevanta politikområden. Denna ordning skulle även följa logiskt om klimatanpassning inkluderades i det klimatpolitiska ramverket och därigenom bland annat inkluderades i regeringens klimatredovisning och handlingsplan.

- identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs,
- analysera hur målen kan nås på ett kostnads-effektivt sätt, både kort- och långsiktigt, och
- utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på.

Enligt 5 § ska det klimatpolitiska rådet senast:

- vid utgången av mars varje år lämna en rapport till regeringen med:
 - a) en bedömning av hur klimatarbetet och utsläppsutvecklingen fortskrider,
 - b) en bedömning av hur regeringens politik är förenlig med klimatmålen, och
 - c) de övriga analyser och bedömningar som myndigheten har gjort, och
- tre månader efter det att regeringen har lämnat sin klimatpolitiska handlingsplan enligt 5 § klimatlagen (2017:720) lämna en rapport till regeringen med en bedömning av handlingsplanen.

16.2.5 Uppdragen för det Klimatpolitiska rådet och det Nationella expertrådet för klimatanpassning.

Klimatpolitiska rådet

Klimatpolitiska rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan. Rådet har enligt Förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet getts i uppdrag att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat.

Enligt instruktionens 2 § ska det klimatpolitiska rådet 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,

Klimatpolitiska rådets rapporter

Klimatpolitiska rådets första rapport publicerades i februari 2018⁵. Den hade fokus på att beskriva det klimatpolitiska ramverket och det svenska och internationella arbetet med att hantera klimatproblematiken. I sammanfattningen av rapporten kommenterar rådet att klimatanpassningsfrågor inte ingår i rådets arbetsområde. Detta följer logiskt av rådets instruktion som förtydligar att rådets uppdrag är att utvärdera arbetet med utsläppsminskningar och möjligheten att nå uppsatta klimatmål. Dock skapas ett glapp vad gäller uppföljningen av klimatlagens 2 § 3 p. vad gäller att regeringens politik även ska vara inriktad på *att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter*.

År 2019 publicerade rådet sin första granskningsrapport som innehåller en genomlysning av den samlade politikens utformning i förhållande till klimatmålen⁶. I 2019 års rapport valde rådet även att ytterligare fördjupa utvärderingen av politikens påverkan på klimatmålet för inrikes transporter.

I rådets rapport från 2020⁷ redovisar rådet, utöver den årliga utvärdering av regeringens samlade politik i förhållande till Sveriges klimatmål, för första gången även den bedömning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan som rådet enligt instruktionen ska lämna vart fjärde år.

5 Klimatpolitiska rådet, 2018. Klimatpolitiska rådets rapport 2018. Det klimatpolitiska ramverket. Rapport nr 1.

6 Klimatpolitiska rådet, 2019. Klimatpolitiska rådets rapport 2019. Rapport nr 2.

7 Klimatpolitiska rådet, 2020. Klimatpolitiska rådets rapport 2020. Rapport nr 3.

Klimatpolitiska rådets rapport som publicerades i mars 2021⁸ hade ett särskilt fokus på utvärdering av hur regeringens kris- och återhämtningspolitik påverkar möjligheterna att uppnå de klimatpolitiska målen. Det klimatpolitiska rådet lyfter i rapporten fram att kriser också kan skapa möjligheter att tänka om, tänka nytt och uppnå större förändringar, och att förutsättningarna för att ställa om för att uppnå klimatmålen på flera sätt är bättre efter coronakrisen än de har varit i anslutning till tidigare ekonomiska kriser. Här talar rådet om att det nu finns en *mognad* för klimatomställningens etablering och en insikt om *momentum*, om att förändring och gemensam handling är möjlig, inklusive omfattande klimatinvesteringar.

I syfte att utnyttja detta momentum och det möjlighetsfönster som öppnats i och med återuppstarten efter coronakrisen föreslår det Klimatpolitiska rådet ett antal åtgärder som syftar till att få in klimatfrågan i flera viktiga politik- och sakområden och därmed öka takten i klimatomställningen. Bland annat föreslås följande:

- Tidigarelägg översynen av det finanspolitiska ramverket och inkludera klimatperspektivet i riskanalysen av de offentliga finansernas hållbarhet.
- Inkludera klimatperspektivet i den pågående omarbetningen av riksbankslagen.
- Se till att den nationella planen för transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle inom klimatmålen.
- Främja de beteendeförändringar som stärker möjligheterna att nå klimatmålen.
- Redogör för genomförandet av den klimatpolitiska handlingsplanen i den årliga klimatredovisningen till riksdagen.
- Presentera klimatredovisningen på samma anslagsövergripande nivå som finansplanen.
- Besluta att en bedömning av effekterna på möjligheterna att nå klimatmålen ska ingå i alla offentliga utredningar och underlag för regeringsbeslut.

Klimatomställningen av samhället måste inkludera både arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser för att förhindra ytterligare klimatförändringar, och arbetet med att anpassa alla delar av samhället till ett klimat som redan är i förändring. I annat fall riskerar vi att bygga in oss i lösningar som visar sig inte vara anpassade efter det varmare, torrare men också blötare klimat vi kommer att ha i framtiden.

Nationella expertrådet för klimatanpassning anser att Klimatpolitiska rådets förslag i sin rapport från 2021 bör tas om hand och beslutas av regeringen, och att frågan om klimatanpassning bör inkluderas i verkställande av samtliga förslag. Detta krävs för en sammanhållen politik för omställning av samhället.

Skillnader och likheter mellan Klimatpolitiska rådets och Nationella expertrådet för klimatanpassnings uppdrag

Det Nationella expertrådet för klimatanpassning är tillsatt av regeringen och har som uppgift att utvärdera det nationella arbetet med klimatanpassning i Sverige och ge förslag på inriktningen av det fortsatta nationella arbetet med klimatanpassning. Expertrådet är dock, till skillnad från Klimatpolitiska rådet, ingen fristående myndighet utan ett särskilt beslutsorgan knutet till SMHI. Expertrådets uppdrag och verksamhet regleras genom Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). SMHI administrerar även Expertrådets budget samt tillhandahåller ett sekretariat som ska bistå Expertrådet.

Där det Klimatpolitiska rådet getts i uppdrag att utvärdera hur *regeringens samlade politik* är förenlig med Sveriges klimatmål, har Expertrådet i uppgift att följa och utvärdera det *nationella arbetet med klimatanpassning* samt att *ta fram underlag för inriktningen av det nationella arbetet för klimatanpassning* inför revidering av den nationella strategin. Det står inte uttryckligen att Expertrådets uppdrag vare sig bör eller inte bör innefatta en utvärdering av hur regeringens samlade politik ligger i linje med regeringens övergripande mål för samhällets anpassning till ett förändrat klimat. Dock framgår det i den Nationella strategin för klimatanpassning att *regeringens mål för klimatanpassningen bör beaktas i politik, strategier och planering på nationell nivå och integreras i ordinarie verksamhet och ansvar*. Av detta kan uttolkas att även Expertrådet har i uppdrag att utvärdera hur regeringen har beaktat målet om klimatanpassning i sin samlade politik, i strategier och planering på nationell nivå även om detta inte görs explicit.

Klimatpolitiska rådet ska varje år lämna en rapport till regeringen med en bedömning av klimatarbetet och utsläppsutvecklingen, samt om regeringens politik leder till klimatmålen. Klimatpolitiska rådet ska även vart fjärde år lämna en rapport till regeringen med en bedömning av den klimatpolitiska handlingsplanen.

Nationella expertrådet för klimatanpassning ska enligt SMHI:s instruktion vart femte år lämna en rapport till regeringen som sedan utgör underlag för nästkommande nationella strategi för klimatanpassning. Denna första rapport överlämnas till regeringen i februari 2022. Rapporten innehåller sammanfattande analyser av klimatförändringarnas effekter på olika samhällsområden, en analys av olika aktörers arbete med klimatanpassning i Sverige samt förslag på prioritering av anpassningsåtgärder.

Det kan diskuteras om den relativt omfattande, men också i vissa fall översiktliga, analys av klimatförändringarnas effekter på olika samhällsområden som görs av Expertrådet till 2022 års redovisning behöver göras med samma upplägg under expertrådets andra period, det vill säga 2022-2026, eller om det finns ett mervärde att fokusera på fördjupade analyser inom några specifika områden, kompletterat med en översikt inom samtliga områden i slutet av perioden, med fokus på vad som har förändrats de senaste fem åren.

Nationella expertrådet för klimatanpassning anser att Klimatpolitiska rådets förslag i sin rapport från 2021 bör tas om hand och beslutas av regeringen, och att frågan om klimatanpassning bör inkluderas i verkställande av samtliga förslag. Detta krävs för en sammanhållen politik för omställning av samhället.

Olika cykler för revidering av de två klimatpolitiska områdena

Inom det klimatpolitiska ramverket anges idag att regeringen ska presentera en klimatpolitisk handlingsplan varje mandatperiod, det vill säga vart fjärde år. Med samma periodicitet ska även det Klimatpolitiska rådet analysera regeringens klimatpolitiska handlingsplan. I december 2019, drygt ett år efter det senaste valet, presenterade regeringen den första klimatpolitiska handlingsplanen. Den rymmer över hundra åtgärder, både inom specifika sektorer och på en övergripande nivå. År 2020 redovisade det Klimatpolitiska rådet sin första analys av regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Med samma upplägg ska regeringen således presentera en ny klimatpolitisk handlingsplan år 2023, vilken sedan ska utvärderas av Klimatpolitiska rådet under 2024.

Den första nationella strategin för klimatanpassning presenterades av regeringen i mars 2018. I proposition 2017/18:163 lägger regeringen upp följande tidplan för arbetet som följer av den nationella klimatanpassningsstrategin:

- Mars 2018: Regeringen presenterar en nationell strategi för klimatanpassning.
- September 2018–februari 2022: Det Nationella expertrådet vid SMHI ansvarar för en uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning, en sammanfattande analys av klimatförändringarnas effekter på samhället, en prioritering av anpassningsåtgärder utifrån en bedömning av risk, kostnad och nytta, samt förslag på inriktning av det nationella arbetet med klimatanpassning.
- Våren 2023: Regeringen presenterar en reviderad nationell strategi för klimatanpassning.

I proposition 2017/18:163 framgår även att *en femårig nationell policycykel för det svenska klimatanpassningsarbetet bör etableras för att säkerställa effektivitet och kontinuitet*. Anledningen till att just en femårig policycykel föreslogs i den svenska klimatanpassningsstrategin var att upplägget av den svenska klimatanpassningsstrategin och etablerandet av det svenska Nationella expertrådet för klimatanpassning till stor del baserades på det upplägg och den policycykel som Storbritannien har. I Storbritannien hålls politiska val vart femte år, varför det är en logisk följd att deras policycykler följer samma periodicitet. I Sverige har vi däremot politiska val vart fjärde år och flertalet policycykler, inklusive den klimatpolitiska, följer därför denna periodicitet.

Nationella expertrådet för klimatanpassning noterar att såväl en ny klimatpolitisk handlingsplan, som en uppdaterad strategi för klimatanpassning, ska presenteras under år 2023. Detta ger en möjlighet att synkronisera de båda klimatpolitiska områdenas policycykler så att även klimatanpassningsstrategin efter 2023 följer de svenska fyraåriga politiska mandatperioderna.

16.2.6 Internationell utblick

I en rapport från 2019⁹ har Finlands klimatpanel gjort en sammanställning av 24 länders klimatråd och deras uppdrag. I rapporten konstateras att huvudfokus för de flesta klimatråd ligger på utsläppsminskning men att flera råd uttryckt att de velat hantera även anpassningsfrågor i samma utsträckning som utsläppsminskning. Flera av de undersökta råden, exempelvis Storbritannien, Finland, Österrike, Irland, Guatemala, Indien, Mexiko samt Puerto Rico, hanterar dock i större eller mindre utsträckning även klimatanpassning.

World Resources Institute (WRI) tog under 2021 fram en rapport som undersöker roller och uppbygg av nio olika klimatkommittéer/råd från sex länder¹⁰. Rapporten togs fram som ett underlag inför ett möte i maj 2021 mellan klimatkommittéer och anpassningsråd från 20 länder världen över. Efter sin genomgång av klimatkommittéernas uppdrag noterade WRI följande framgångsfaktorer för rådets arbete:

- Klimatrådets mandat bör vara fastställt genom lagstiftning för störst genomslag,
- råden bör vara oberoende både från politiken och andra intressenter,
- rådsledamöternas expertis, rykte och ledarskap är en stark drivkraft för rådets effektivitet och framgång,
- rådets arbete bör vila på robust vetenskaplig grund vilket ger en hög trovärdighet för rådets arbete,
- stöd med det administrativa arbetet genom ett kansli eller sekretariat är en kritisk framgångsfaktor för de flesta klimatråd, och samtliga undersökta råd fick sin budget direkt från regeringen.

Exempel - Storbritannien

Storbritannien har sedan 2008 en klimatkommitté (Climate Change Committee)¹¹ som är ett oberoende expertorgan, lagstadgat enligt landets klimatlag (Climate Change Act). Klimatkommitténs uppdrag är att ge råd till landets regering avseende utsläppsmål samt att rapportera till parlamentet

om hur arbetet går med att minska växthusgasutsläppen samt att förbereda för samhällets anpassning till effekterna av klimatförändringarna.

Inom klimatkommittén finns en underkommitté, klimatanpassningskommittén (Adaptation Sub-Committee), som vartannat år ska rapportera till parlamentet om hur arbetet med att anpassa samhället till klimatförändringarna går, med fokus på hur den gällande nationella anpassningsplanen (National Adaptation Program, NAP) har implementerats genom regeringens politik. Den senaste genomlysningen av implementeringen av anpassningsplanen publicerades i juni 2021¹². I instruktionen till strategin med en klimatkommitté, som inkluderar en klimatanpassningskommitté, förtydligas att klimatanpassningskommitténs utvärdering av implementeringen av anpassningsplanen ska ingå som en del av klimatkommitténs rapport, men att detta endast behöver ingå vartannat år (till skillnad från klimatkommittén som rapporterar årligen till parlamentet om arbetet med utsläppsminskning)¹³

Klimatanpassningskommittén ska även vart femte år ta fram en nationell klimat- och sårbarhetsanalys (Climate Change Risk Assessment), vilken sedan ligger som grund för revideringen av den nationella anpassningsplanen. I juni 2021 presenterade klimatanpassningskommittén den senaste nationella klimat- och sårbarhetsanalysen¹⁴ och år 2022 ska den brittiska regeringen presentera en reviderad nationell anpassningsplan.

Storbritannien har således en klimatkommitté med uppdrag att hantera både utsläppsminskning och klimatanpassning, något som följer av att deras klimatlag redan från början har tagit ett helhetsgrepp om klimatfrågan. För att skapa en effektiv koordinering mellan de två klimatområdena i Storbritannien brukar en av medlemmarna i klimatanpassningskommittén även sitta med som adjungerad till klimatkommittén och vice versa.

Exempel - Finland

Finland har en klimatpanel (Climate Change Panel) i form av ett oberoende, tvärvetenskapligt expertorgan med uppgift att främja dialogen mellan vetenskap och politik samt stötta den klimatpolitiska planeringen och beslutsfattandet¹⁵. Panelen ansvarar även för att, som underlag för planering och övervakning av klimatpolitiken, identifiera och sammanställa vetenskaplig information om arbetet mot klimatförändringarna samt om an-

9 Weaver, S., m.fl., 2019. Overview of national climate change advisory councils. The Finnish Climate Change Panel, Report 3/2019.

10 World Resources Institute, 2021. Climate advisory bodies. Experiences and approaches for effective climate change policy. Executive summary.

11 <https://www.theccc.org.uk/>

12 UK Climate Change Committee, 2021. Progress in adapting to climate change 2021. Report to Parliament.

13 Committee on Climate Change, 2010. Framework Document.

14 UK Climate Change Committee, 2021. Independent assessment of UK climate risk. Advice to Government for The UK's Third Climate Change Risk Assessment (CCRA3).

15 <https://www.ilmastopaneeli.fi/sv/>

passning till ett förändrat klimat. Panelen verkställer utredningar som understöder förberedandet och förverkligandet av Finlands klimatpolitik och klimatlagstiftning. Hittills har panelen producerat flera utredningar och analyser om begränsning av och anpassning till klimatförändringen.

Klimatpanelen tillsattes med stöd av den finska klimatlag som trädde i kraft i juni 2015. Enligt klimatlagen ska den finska regeringen anta en nationell klimatanpassningsplan (National Climate Change Adaptation Plan) minst vart tionde år (en översyn pågår dock just nu för att öka frekvensen), och varje myndighet måste, så långt möjligt, agera för att implementera anpassningsplanen i sitt arbete. Finlands senaste nationella anpassningsplan utkom år 2014. Minst en gång per mandatperiod (det vill säga vart fjärde år) ska en rapport lämnas in till regeringen med en utvärdering av implementeringen av anpassningsplanen och om vidtagna anpassningsåtgärder varit tillräckliga och effektiva. Utvärderingen ska ingå som en del i den övergripande klimatredivisningen till regeringen. Den senaste rapporten lämnades till regeringen i juni 2020.

Finland har likt Storbritannien stöd i sin klimatlag för en klimatpanel med ansvar för både minskad klimatpåverkan och anpassning till ett klimat i förändring. Finland har även beslutat att utvärderingen av den nationella anpassningsplanen ska kopplas till den politiska mandatperioden och ingå i den övergripande klimatrapporeringen till regeringen.

Förslag på klimatlag inom EU

För att förankra EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 i EU:s lagstiftning har EU-kommissionen tagit fram ett förslag på en klimatlag. Förslaget röstades igenom i Europaparlamentet den 24 juni 2021 och är nu gällande lag i alla EU:s medlemsländer¹⁶. Klimatlagen ska ses som en delmängd i EU:s gröna giv. I skälen till antagandet av lagen anges följande om klimatanpassning:

”Anpassningsåtgärder är en viktig del av de långsiktiga globala åtgärderna i samband med klimatförändringarna. Medlemsstaterna och unionen bör därför öka anpassningsförmågan, stärka motståndskraften och minska sårbarheten gentemot klimatförändringarna, i enlighet med artikel 7 i Parisavtalet, samt maximera sidofördelarna med annan miljöpolitik och miljölagstiftning. Medlemsstaterna bör anta heltäckande nationella anpassningsstrategier och anpassningsplaner.”

Klimatanpassning tas även upp i artikel 4 i förslaget till klimatlag, vilken lyder:

”Artikel 4. Anpassning till klimatförändringarna:

- De relevanta unionsinstitutionerna och medlemsstaterna ska säkerställa löpande framsteg med att öka anpassningsförmågan, stärka motståndskraften och minska sårbarheten gentemot klimatförändringarna i enlighet med artikel 7 i Parisavtalet.
- Medlemsstaterna ska utarbeta och genomföra anpassningsstrategier och anpassningsplaner med heltäckande riskhanteringsramar som grundar sig på robusta referensvärden för klimat och sårbarhet samt bedömningar av framstegen.”

EU avser således att ta ett helhetsgrepp om klimatfrågan genom att lyfta in krav på anpassningsåtgärder som en viktig del i det långsiktiga arbetet med klimatförändringarna.

EU:s helhetsgrepp om klimatfrågan genom antagandet av klimatlagen styrker argumenten för att även den svenska klimatlagen bör utökas till att omfatta både utsläppsminskning och klimatanpassning, något som exempelvis både Storbritanniens och Finlands klimatlag redan gör.

Parisavtalet

Parisavtalet innebär att den globala temperaturökningen ska begränsas till långt under två grader och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå. Parisavtalet trädde ikraft i november 2016¹⁷. Avtalet bygger på att alla parter ska ha nationellt fastställda bidrag (NDC, Nationally Determined Contribution) som ska uppdateras och kommuniceras vart femte år. De nationellt fastställda bidragen ska inkludera utsläppsbegränsningar och parterna kan också inkludera åtgärder för anpassning, klimatfinansiering, kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring.

Klimatanpassningsfrågan kommer till uttryck på olika sätt i Parisavtalets struktur. Klimatanpassning har dels en egen artikel, Artikel 7, som med 14 paragrafer styr ambitionen i parternas klimatanpassningsarbete och behandlar frågor som ambitionsnivå, integrering av klimatanpassningsfrågor i planering och utveckling, anpassningsplaner, utvecklingsbistånd, uppföljning och utvärdering och spridande av goda exempel. Klimatanpassning behandlas också i Artikel 8, som omfattar den så kallade Internationella Warszawamekanismen för skador och förluster (WIM). Klimatanpassningsfrågorna hanteras också tvärgående i Parisavtalets olika artiklar, vilket innebär att frågor som rör anpassning också dyker upp i andra artiklar så som klimatfinansiering eller transparens.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

¹⁷ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

Parisavtalet blev en milstolpe för ett ökat fokus på klimatanpassning hos klimatkonventionens parter och idag finns en tydlig ambition om en jämn fördelning mellan utsläppsminskande åtgärder och klimatanpassning inom ramen för avtalet. I Parisavtalet fastställdes ett globalt anpassningsmål som syftar till att förbättra anpassningsförmågan, förstärka motståndskraften och minska sårbarheten för klimatförändringen i syfte att bidra till hållbar utveckling och säkerställa lämpliga anpassningsåtgärder inom ramen för avtalets temperaturmål. Dessutom framhävs vikten av att undvika, minimera och avhjälpa förluster och skador till följd av klimatförändringens negativa effekter. I avtalet understryks att klimatanpassningsarbetet är direkt avhängigt hur väl världens länder lyckas med att begränsa klimatförändringen. Ju bättre världen lyckas begränsa klimatförändringen, desto mindre kostsamt och omfattande kommer klimatanpassningsarbetet att bli.

Att även Parisavtalet, liksom EU:s nya klimatlag, tar ett helhetsgrepp om klimatproblematiken är ytterligare ett argument för att det svenska klimatpolitiska ramverket bör utvidgas så att det omfattar både utsläppsminskning och klimatanpassning.

Fokus på hela klimatfrågan i nytt internationellt nätverk för klimatråd

I maj 2021 hölls för första gången ett digitalt möte mellan klimatråd från 20 länder världen över, som tillsammans representerar sex världsdelar. En av slutsatserna som lyftes fram vid mötet var att frågan om klimatanpassning måste hanteras samtidigt som, och likvärdigt med, minskningen av växthusgasutsläpp. Det underströks särskilt att möjligheten för världens länder att nå sina mål om nettonollutsläpp är avhängigt att vår miljö och vårt samhällssystem är anpassade till de klimatförändringar vi kommer att fortsätta att se och uppleva i många år framöver.

I samband med mötet beslutades att etablera ett nätverk för internationella klimatråd, kallat International Climate Councils Network (ICCN). Från Sverige deltar både det Klimatpolitiska rådet och det Nationella expertrådet för klimatanpassning. De olika råden inom nätverket hanterar frågor som rör både minskad klimatpåverkan och klimatanpassning.

Själva lanseringen av ICCN skedde den 1 november 2021, den första dagen av COP26, under ett event lett av Storbritanniens Climate Change Committee. I samband med lanseringen tillkännagavs även ett gemensamt uttalande från klimatråden inom ICCN riktat till samtliga länders huvudförhandlare vid COP26, med en uppmaning till världens länder att öka sina ansträngningar att minska de

klimatskadliga utsläppen samt att påskynda arbetet med en rättvis och resilient klimatomställning. ICCN uppmanar även världens länder att, om ett oberoende klimatråd inte redan är inrättat, överväga att ta hjälp i sitt arbete av den oberoende och vetenskapliga expertis som ett klimatråd kan bidra med, både vad gäller utsläppsminskningar och klimatanpassning.

Nationella expertrådet för klimatanpassning noterar det internationella fokuset på samordnad hantering av minskning av växthusgasutsläpp och klimatanpassning och drar slutsatsen att argumenten för att Sverige bör utvidga det klimatpolitiska ramverket till att ta helhetsgrepp om klimatfrågan därmed stärks.

16.2.7 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer – en sammanhållen svensk klimatpolitik

I linje med regeringens bedömning i den nationella strategin för klimatanpassning är arbetet med att minska klimatpåverkan och att anpassa samhället till ett klimat i förändring ömsesidigt beroende av varandra och bör samordnas så långt det är möjligt. Samordningen av dessa två klimatpolitiska områden är viktig bland annat för att undvika att åtgärder för att minska växthusgasutsläpp inte motverkar eller försvårar arbetet med anpassning, och vice versa.

Det ömsesidiga beroendet mellan utsläppsminskning och klimatanpassning visar sig tydligt genom att målet om ett klimatneutralt Sverige med nettonollutsläpp i princip är omöjligt att uppnå om inte naturmiljö och samhälle samtidigt skyddas och rustas mot de förändringar i klimatet som redan har observerats och som kommer att fortsätta under mycket lång tid framöver. För att nå målen om nettonollutsläpp behövs, exempelvis jordbruket, bostadssektorn, energi- och vattenförsörjningen möta och anpassa sig till klimatförändringarna.

Regeringens skrivningar i proposition 2016/17:146, och förtydligandet av det Klimatpolitiska rådets syn på sitt uppdrags omfattning, gör gällande att nuvarande klimatpolitiska ramverk och den

svenska klimatlagen enbart omfattar den del av klimatpolitiken som är inriktad mot att minska växthusgasutsläppen och förhindra farlig störning i klimatsystemet. För att kunna ta ett helhetsgrepp om klimatfrågan bör det svenska klimatpolitiska ramverket revideras till att omfatta arbetet med både utsläppsminskning och klimatanpassning. En sammanhållen svensk klimatpolitik, där det svenska klimatramverket omfattar båda dessa klimatpolitiska områden, skulle även ge ett utökat politiskt och lagstadgat stöd för arbetet med klimatanpassning inom samtliga politikområden.

En dialog kring hur en närmare samverkan skulle kunna etableras mellan det Nationella expertrådet för klimatanpassning och det Klimatpolitiska rådet förs mellan rådens kanslier/sekretariat och gemensamma möten mellan råden avses att hållas vid behov i det fortsatta arbetet.

Efter en genomlysning av det nuvarande svenska klimatpolitiska ramverket och den svenska nationella strategin för klimatanpassning, inklusive dessas förarbeten, föreslår Expertrådet följande kompletteringar av det klimatpolitiska ramverket, med syfte att skapa en sammanhållen svensk klimatpolitik:

Risk

Åtgärd: Styrande/juridisk

Helhetsgrepp om klimatfrågan

Vad: En sammanhållen svensk klimatpolitik genom att utöka det klimatpolitiska ramverket så att det omfattar både utsläppsminskning och klimatanpassning.

Varför: Arbetet med att minska klimatpåverkan och att anpassa samhället till ett klimat i förändring sker idag i stor utsträckning i separata spår. Detta trots att regeringen i den nationella strategin för klimatanpassning anger att dessa båda klimatpolitiska områden är ömsesidigt beroende av varandra och bör samordnas i så hög grad som möjligt. Internationellt hanteras klimatfrågan mer och mer samlat.

Hur: Det av riksdagen antagna målet för samhällets anpassning till ett klimat i förändring, som inkluderas i den reviderade nationella klimatanpassningsstrategin som presenteras under 2023, bör inkluderas som ett av målen i det klimatpolitiska ramverket.

Komplettera, i samband med eventuella framtida revideringar, klimatlagen med en punkt under 2 § om att Regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som bidrar till att skapa ett långsiktigt hållbart och robust samhälle, anpassat till ett klimat i förändring. Det långsiktiga målet för samhällets klimatanpassning bör då även tas in i klimatlagens 3 §.

Inkludera de viktigaste besluten med relevans för klimatanpassning och en bedömning av hur de påverkar möjligheten att skapa ett långsiktigt hållbart och robust samhälle anpassat till ett klimat i förändring, såväl som en bedömning av ytterligare behov av åtgärder i Regeringens årliga klimatredovisning.

Komplettera regeringens klimatpolitiska handlingsplan, så att den även visar hur regeringens samlade politik inom alla relevanta utgiftsområden sammantaget bidrar till att nå det övergripande målet för samhällets anpassning till ett klimat i förändring. Synkronisera policycyklerna för de båda klimatpolitiska områdena så att även klimatanpassningspolitiken följer de svenska politiska mandatperioderna. Presentera en uppdaterad nationell strategi för klimatanpassning vart fjärde år, med samma periodicitet som regeringen presenterar en ny klimatpolitisk handlingsplan. Fastställ den nya synkroniserade cykeln i samband med presentationen av den reviderade klimatanpassningsstrategin och regeringens uppdaterade klimathandlingsplan år 2023.

Inkludera arbetet med att nå det övergripande målet om samhällets klimatanpassning i Klimatkollegiets uppdrag.