

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030 (SOU 2025:107)

Remissvar från 2030-sekretariatet

Inledning

Det är mycket positivt att samtliga åtta riksdagspartier kunnat enas om utformningen och ambitionsnivån för Sveriges framtida klimatarbete. En bibehållen bred enighet går före alla förbättrings- och förändringsförslag som vi eller andra aktörer föreslår – så viktigt är det för arbetet framåt för Sveriges näringsliv, kommuner, regioner, organisationer och hushåll.

När vi i detta remissvar ändå lyfter fram en rad relativt omfattande förslag till förändringar, är det i huvudsak sådant som ryms inom den breda enigheten, och som är konkretiseringar av resonemang Miljömålsberedningen redan för.

Sammanfattning

2030-sekretariatet föreslår en rad förändringar och kompletteringar, som alla syftar till att bättre säkerställa att klimatmålen faktiskt förstås och nås, att de uppfyller åtaganden Sverige har gentemot EU:s ESR-krav och UNFCCC:s Parisavtal. Förslagen fokuserar på transportsektorns omställning, som är grunden för vår verksamhet, men har också en utblick till övriga delar av Miljömålsberedningens förslag eftersom klimatpolitiken är och ska vara sammanhängande.

Uppdraget

Enligt det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 23 januari 2025 ska Miljömålsberedningen lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtagande inom EU och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast år 2045 och negativa utsläpp därefter samt lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och reglerna för förordnande av ledamöter till klimatpolitiska rådet.

Vi menar att Beredningen i huvudsak följt direktiven väl, med ett frågetecken för effektiviteten som den knappt hanterar och som inte finns med i de principer för arbetet som Beredningen antagit (se nedan).

Principer – varför just dessa?

Beredningen har i sitt arbete utgått från fyra principer:

- Tydlighet: Det ska vara tydligt mot vilket mål politiken ska styra. Målet ska också vara enkelt att kommunicera.
- Bibehållen ambitionsnivå. Ambitionsnivån ska hållas intakt
- Överensstämmelse med EU-lagstiftning: Konstruktionen ska bättre överensstämma med Sveriges åtagande inom EU, inklusive EU:s NDC (klimatplaner med åtaganden) i Parisavtalet.
- Sikte mot 2045. Etappmålet för 2030 ska utgöra ett delmål på vägen mot nettonollutsläpp 2045.

Det är utmärkt att principerna eller utgångspunkterna tydligt redovisas, men märkligt att de inte diskuterats mer. Varför är de mer lämpliga än till exempel kostnadseffektivitet, bidrag till näringslivets konkurrenskraft eller positiva synergier med andra samhällsmål? Hur hade förslagen ändrats med andra utgångspunkter?

Uppdraget

Miljömålsberedningens förslag till EU-harmonisering är i grunden välkommen, men inte av avgörande betydelse. Det är, som utredningen också visar, fullt möjligt att ”översätta” de svenska målen till EU:s, och med begränsade utredningsresurser hade det varit mer angeläget att fokusera på hur målen skärps eller klimatarbetet effektiviseras. Detta ankommer dock på regeringen, inte Miljömålsberedningen.

Det samma gäller det separata uppdraget att se över Klimatpolitiska Rådets organisation. Denna del av uppdraget tycks närmast vara skriven i affekt från regeringens sida efter att Rådet tydliggjort att den förda politiken sammantaget försvårar för Sverige att nå klimatmålen. Betydligt mer angeläget hade varit att utvidga Rådets mandat, klargöra hur dess rekommendationer ska hanteras eller vilka resurser Rådet bör förfoga över.

Harmoniseringen

Miljömålsberedningens främsta förslag är en justering av basåret för Sveriges klimatåtaganden till år 2005 istället för nuvarande år 1990. Det är inte uppenbart att tydligheten för Sveriges näringsliv, kommuner och regioner eller konsumenter och hushåll förstärks av en sådan justering, särskilt som många redan har egna klimatmål som utgår ifrån det nuvarande basåret. Detta faktum tydliggör också att det på många håll nu behöver ske en motsvarande harmonisering; extra arbete som hade kunnat läggas på åtgärder som faktiskt gynnar klimatet.

Beredningen presenterar också ändrade beräkningsmodeller, utifrån de skillnader som finns i hur Sveriges och EU:s klimatmål och utsläpp beräknas. Det är i grunden välkommet, men resulterar i en omfattande exercis med åtskilliga antaganden som är svåra för merparten av samhällets aktörer och av relevans framför allt för de nationella myndigheter som ansvarar för att beräkna och redovisa Sveriges utsläpp.

Beredningen ”är medveten om att en fastlåst nivå för basårsutsläppen innebär att framtida metodförändringar och ändrade rapporteringsriktlinjer inte kommer att beaktas för basårsutsläppen”. Harmoniseringen är alltså en ögonblicksbild, där svenska justeringar antingen kan behöva uppdateras igen, om inte våra metoder ska riskera bli en relik över en svunnen tid. Redan en vecka efter att Beredningens förslag presenterades, enades EU om en annan inriktning för klimatarbetet än Beredningen utgått ifrån, vilket pekar på det begränsade värdet av att harmonisera mot en ögonblicksbild när EU är i snabb och svårförutsägbar förändring. Frågan infinner sig om det inte vore bättre att Sverige som nation fokuserade på vad vi själva vill.

Ambitionsnivån

Redan i rubrikform anger beredningen att ”Snabba, branta och ihållande utsläppsminskningar krävs”, och Parisavtalet som är grunden för EU:s åtaganden slår fast att klimatmål ska skärpas över tid, enligt principen om ”enhanced action”. Detta motsägs dock direkt av utgångspunkten att ambitionsnivån ska bibehållas – inte höjas.

Det har förflutit nästan tio år sedan Sveriges klimatmål arbetades fram, och under tiden har det blivit tydligt hur akut klimatkrisen är. Samtidigt har tekniska lösningar och beteendeförändringar vuxit fram som underlättar omställningen. Därtill har det förtydligats hur angeläget en påskyndad omställning är för det svenska näringslivet. Detta sammantaget pekar på det olyckliga i att inte nyttja tillfället till att skärpa klimatmålen – särskilt som tillfällena att göra så är relativt få. I denna del är vi överens med de särskilda yttrandena om skärpta mål.

Den bibehållna ambitionsnivån som föreslås innebär konkret 60% lägre utsläpp i ESR-sektorn 2005-2030, varav max 10 procentenheter får ske genom kompletterande åtgärder. Delar av beredningen har presenterat detta som en faktisk ambitionshöjning, men givet att en så stor del av utsläppsminskningen kan ske utanför Sveriges gränser ser vi det snarare som en viss sänkning. Kvantifierade utsläppsmål utanför det som räknas som Sveriges egna klimatmål är välkomna, men i första hand som separata, kompletterande mål.

Den föreslagna målnivån innebär preliminärt att ESR-utsläppen i Sverige maximalt får uppgå till cirka 17,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030 om kompletterande åtgärder inte används, eller 21,6 miljoner ton om maximal mängd kompletterande åtgärder används. Det kan jämföras med dagens etappmål om 63 procents reduktion av 1990 års basnivå, som i nuläget skulle ge en maximal utsläppsnivå för 2030 på cirka 17,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Etappmål för år 2030

Beredningen argumenterar tydligt, väl och i partipolitisk enighet för betydelsen av att behålla ett svenskt etappmål för 2030. Även om det inte ingick i uppdraget att bedöma om etappmålet för 2040 också är angeläget, är alla resonemang för 2030 också giltiga för 2040.

Dessa skrivningar är mycket välkomna och av stor betydelse efter en tid då Sveriges yttersta politiska ledning ifrågasatt klimatmålen betydelse och kontrafaktiskt hållit etappmålen för underordnade det långsiktiga klimatmålen (legalt sett har de samma status och klimatforskningen betonar att utsläppsminskningar i närtid är särskilt angelägna).

Konkret anges att ett nationellt etappmål ”säkerställer att ambitionen bibehålls även vid svängningar i den europeiska politiken.” Denna korrekta iakttagelse pekar också på paradoxen i Beredningens förslag; *Sveriges mål föreslås förändras för att anpassa oss till EU men föreslås finnas kvar eftersom vi inte kan lita på att EU:s mål består.*

Beredningen slår också fast att ett nationellt etappmål ökar ”politiska ägarskapet av målet”, vilket vi ser som helt centralt – ett svenskt mål som alla riksdagens åtta partier står bakom har en helt annan bärighet på den politiska beslutsprocessen nationellt, regionalt och lokalt än EU-gemensamma mål.

Därtill anges att ett nationellt mål kan ”minska den politiska risken vid företags långsiktiga investeringar.” Detta är centralt för 2030-sekretariatets partners, men gäller särskilt sektorsmålet som tydligare än etappmålet pekar ut var Sverige tänker sig vara ledande i omställningen.

Transportsektorsmål

När Miljömålsberedningens ordförande presenterade dess förslag, konstaterade han det finns ett starkt engagemang för 2030-transportmålet, som är det av klimatmålen som är mest välkänt och det enda att ha specifikt organisatoriskt stöd.

Beredningen bedömer att en omställning av transportsektorn är central för att klara Sveriges klimatåtaganden såväl inom EU som nationellt, vilket är en utmärkt grund för att just för denna sektor ha ett specifikt mål. De slår också fast "att det nationella målet för inrikes transporter till 2030 har bidragit med en tydlig styrsignal till aktörer inom transportsektorn", en klok bedömning som vi fullt ut delar. Det är glädjande att beredningen skriver så i fullständig partipolitisk enighet, och eftersom ett transportsektorsmål föreslås också för år 2040, åter i fullständig partipolitisk enighet, fäster vi ingen vikt vid tempusvalet.

Målbana eller utsläppsbudget

Dagens svenska klimatmål kan formellt sett nås "på dagen", med vilka utsläppsnivåer som helst alla andra dagar. I realiteten kräver förstås långtgående klimatmål långsiktiga insatser, men beredningen gör ändå rätt som föreslår att punktmålen ersätts med en målbana.

Konkret ska utsläppsminskningen vara linjär från 2015 till 2030 – inte helt enkelt att uppnå tio år retroaktivt när utsläppen de facto varierat kraftigt år för år (den stora utsläppsökningen 2024 torde vara allmänt känd). För både klimatet och näringslivets konkurrenskraft kan tidiga utsläppsminskningar vara att föredra, i linje med Naturvårdsverkets resonemang som Beredningen återger. Vi delar också de särskilda yttranden som anger att om målbanan inte följs, ska ambitionerna skruvas upp nästkommande år – en målbana utan åtgärder är ju bara indikativ utan formell betydelse.

Flera partier menar att Sverige bör införa en utsläppsbudget. Beredningen som helhet föreslår det först efter 2030, för "det är de samlade utsläppen över tid som påverkar hur stor temperaturökningen blir." Varför det inte gäller i närtid motiveras inte, och det vore i linje med den EU-harmonisering som Beredningen haft som uppdrag.

Kompletterande sektorsmål för 2040

När Beredningen resonerar om kompletterande sektorsmål för 2040, lyfts inga andra sektorer än transportsektorn, vilket pekar på den breda politiska enigheten i att fokusera på transporternas omställning.

Miljömålsberedningen "bedömer att det fortsatt finns ett behov av tydliga politiska signaler efter 2030 för att ställa om transportsektorn, och att det därför behövs mål eller indikatorer efter 2030." Vi delar denna bedömning, och menar att den precis som hittillsvarande mål bör uttryckas i koldioxidekvivalenter; inte indikatorer som Beredningen anger som alternativ möjlighet. Det kan kompletteras med mål eller indikatorer avseende utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan, därtill transporteffektivitet såsom föreslås i något av de särskilda yttrandena. 2030-sekretariatet har alltsedan sektorsmålet antogs följt utvecklingen med ett nittiototal indikatorer inom Bilen, Bränslet och Beteendet som med fördel kan användas.

Kompletterande åtgärder: Hur mycket och var

10 procentenheter av 2030-målet föreslås kunna nås med kompletterande åtgärder, vilket höjer taket på utsläppen från 3,7 till 4,3 miljoner ton koldioxid. Denna del har varit mest

kontroversiell i beredningen; Tidöpartierna vill kunna uppnå i princip hela klimatmålen genom utsläppsminskningar utomlands, medan bl.a. Mp menar att redan de överenskomna nivåerna urholkar nationella ambitioner och minskar trovärdigheten i att målen faktiskt nås.

Vi ser ett stort värde i kompletterande åtgärder, som vi menar bör utformas som kompletterande mål. Vi delar också Beredningens oro att ”Uppbyggnaden av de kompletterande åtgärderna har gått långsamt”, vilket gör det osäkert om det ens går att nå de 10 procentenheterna. De som tidigare varit mycket oroliga för att Sveriges reduktionsplikt skulle ”dammsuga världen” på HVO bör med samma logik vara oroliga för att med ett högt satt mål på kompletterande utsläppsminskningar dammsuger världen på sådana lösningar.

Beredningen menar att de kompletterande åtgärderna ”ska öka kontinuerligt”, vilket kan vara motiverat givet bristen i närtid – men om tillgången är tillräcklig, menar vi att utsläppsminskningar i utlandet snarare bör ske tidigt. Då kan svensk finansiering kickstarta en utveckling som inte kommit igång, som Schweiz finansiering av elbussar i Bangkok.

Beredningen föreslår att de tio procentenheterna kan nås med bio-CCS, med ökade upptag i markanvändningssektorn, med annullerade utsläppsrätter i ETS och med internationella insatser under Parisavtalets artikel 6. Vi bedömer att kostnadseffektiviteten kan vara låg för bio-CCS (som vi dock i princip välkomnar), att marksektorn knappast kan prestera utsläppsminskningar bortom kraven i LULUCF (tvärtom behöver Sverige överprestera inom ESR för att kompensera för att markkraven inte nås), och är skeptiska till nationellt annullerande av utsläppsrätter eftersom risken finns att utsläppsrätter tillförs i motsvarande mån. Återstår Artikel 6-åtgärder, där vi delar Beredningens krav på att säkra additionalitet, undvika dubbelräkning och trygga hög miljömässig integritet – men allt detta slår Parisavtalet redan fast. Efter Energimyndighetens kritiserade satsningar bl.a. med elmopeder i Ghana, vill Beredningen att regeringen tydliggör var sådana investeringar kan göras – här påminner vi om värdet av självständiga myndigheter.

Styrmedel

Miljömålsberedningen påminner om att bl.a. Naturvårdsverket inte bedömer att nuvarande styrmedel räcker för att Sverige ska leva upp till ESR-åtagandet eller det nationella etappmålet; med beslutade styrmedel från 2024 överskrids målet med 6 miljoner ton koldioxid.

Beredningen har inte i uppdrag att föreslå konkreta utsläppsminskningar men uttalar sig i allmänna ordalag om att målen ska nås med ”Ytterligare och skärpta styrmedel som kompletterar varandra”. Det är en signal om att inte ensidigt nå målet exempelvis med en mycket hög reduktionsplikt eller snabb elektrifiering – båda instrumenten är viktiga men behöver kompletteras med andra. Vi delar också WSP:s analys att beteendeskiftet inte kommit särskilt långt, med stor potential för kompletterande utsläppsminskningar.

Böter och viten

Beredningen slår fast att ”Enligt kommissionens riktlinjer ska bötes- och vitesbelopp vara högre än den vinst som medlemsstaten kan göra genom att bryta mot EU-regeln”; en viktig påminnelse om att det är lönsamt för Sverige att minska utsläppen i takt med målen.

Beredningen resonerar om hur man skulle kunna beräkna ”den ekonomiska vinsten av att bryta mot ESR-förordningen”, men presenterar inga beräkningar – trots att Irlands beräkning

av hur dyrt det skulle vara att missa klimatkraven fått mycket uppmärksamhet. Därtill resonerar beredningen utförligt om EU eventuellt inte skulle utdöma bötesbelopp – resonemang som vi avvisar både inom ramen för god vandel och regelefterlevnad och utifrån avstämningar med EU-kommissionen som betonar att medlemsstater som inte uppfyller kraven får förvänta sig att ytterst bötfällas.

Klimatpolitiska Rådets roll

Miljömålsberedningen föreslår att rådsmedlemmar framgent tillsätts genom en myndighetsbaserad valberedning, och alltså inte av regeringen. De ställer sig bakom Rådets nuvarande uppdrag och utformning, men efterlyser ökade resurser så att de kan göra mer analyser. Vi delar här förslagen i alla dess delar och noterar att bland annat Danmarks motsvarighet har mycket större anslag än Sveriges.

Fortsatt process

Beredningen föreslår att lagändringar träder i kraft den 1 juli 2026. Det kan tyckas oklokt att nya klimatmål träder i kraft så kort innan riksdagsvalet, men vikten av att snabbt skapa tydlighet går före. Efter valet är det dags för en ”mer genomgående översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040” – med riktlinjer som nästa regering bör anta kort efter valet.

Slutord

Det viktigaste med Miljömålsberedningens förslag är inte de enskilda delarna, utan den totala partipolitiska enigheten. Nu har vi en aktuell åttapartienighet istället för en åtta år gammal sjuupartienighet. Det motverkar det ledsamma tempotapp som osäkerheten kring klimatmålen framtid inneburit, och innebär rimligen att fokus framgent blir på åtgärder som säkerställer att målen faktiskt nås.

Vi menar att våra förslag enligt ovan kan genomföras utan att den breda partipolitiska enigheten äventyras, och uppmanar alla parter att bidra till att enigheten bibehålls och vidareutvecklas i det fortsatta klimatarbetet.

Vi bistår fortsatt gärna i arbetet med att nå nationella klimatmål, EU:s klimatkrav och internationella klimatöverenskommelser, på ett sätt som bidrar till att konkurrenskraften stärks, sårbarheten minskar och hela landet utvecklas.

För 2030-sekretariatet

Mattias Goldmann
VD, 2030-sekretariatet