

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:107

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1391-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1392-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

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 där-
efter samt lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och reglerna för förordnande av ledamöter till klimatpolitiska rådet. Oppositionsborgarrådet Christofer Fjellner förordnades den 16 februari 2025 att vara ordförande i Miljömålsberedningen. Följande personer förordnades från och med den 6 mars 2025 att vara ledamöter i Miljömålsberedningen: riksdagsledamöterna Kjell-Arne Ottosson, Kajsa Fredholm, Martin Kinnunen, Rickard Nordin, Jytte Guteland, Katarina Luhr, Elin Nilsson och Helena Storckenfeldt.

Följande personer förordnades från och med den 24 april 2025 att vara experter i Miljömålsberedningen: handläggare Per Bodin, miljöekonom Anna Dahlqvist, handläggare Tobias Persson, utredare Tina Nilsson, tf. avdelningschef Martin Flack, sakkunnig Helen Lindblom, expert Andreas Hagnell, expert Madeleine Svenberg, biträdande avdelningschef Susanne Karlsson, utredare Johan Hall, klimatansvarig Per Holm, chef Emmi Antonsson, expert Sofia Backéus, politisk sakkunnig Martin Wadmark, enhetschef Kristina Östman, forskningsspecialist Johannes Morfeldt, universitetslektor Åsa Lövgren, professor Jonas Ebbesson, departementssekreterare Anton Ringström, ämnesråd Ola Göransson, ämnesråd Åsa Leander, departementssekreterare Dharmesh Shah, ämnesråd Emilie Molin.

Experterna har bidragit med sin sakkunskap i olika frågor men inte deltagit i ledamöternas diskussioner om betänkandets innehåll, överväganden och förslag.

Som huvudsekreterare anställdes Katja Awiti från och med den 1 januari, Johan Gannedahl anställdes som sekreterare från och med den 15 februari och Daniel Engström Stenson anställdes som sekreterare från och med den 16 februari.

Miljömålsberedningen har lämnat tidigare uppdrag i delbetänkanden (SOU 2010:101, SOU 2011:34, SOU 2012:15, SOU 2012:38, SOU 2013:43, SOU 2014:50, SOU 2016:21, SOU 2016:47, SOU 2022:83, SOU 2022:15 och SOU 2025:21).

Reservationer har lämnats av riksdagsledamöterna Kajsa Fredholm, Martin Kinnunen och Katarina Luhr. Särskilda yttranden har lämnats av riksdagsledamöterna Kajsa Fredholm, Jytte Guteland, Katarina Luhr, Elin Nilsson, Rickard Nordin, Katarina Luhr och Helena Storckenfeldt. Särskilt yttrande har lämnats av expert Jonas Ebbesson.

Miljömålsberedningen överlämnar betänkandet *Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030*, SOU 2025:107.

Härmed är uppdraget slutfört.

Stockholm i oktober 2025

Christofer Fjellner
Ordförande

Kjell-Arne Ottosson

Kajsa Fredholm

Rickard Nordin

Katarina Luhr

Elin Nilsson

Jytte Guteland

Helena Storckenfeldt

Martin Kinnunen

Katja Awiti
Daniel Engström Stenson
Johan Gannedahl

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i klimatlagen (2017:720)	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet	21
2 Uppdraget och hur det genomförts.....	23
2.1 Miljömålsberedningen	23
2.2 Detta uppdrag	25
2.3 Avgränsningar	26
2.4 Miljömålsberedningens arbete	26
2.4.1 Dialog och samråd	26
2.4.2 Experterna.....	27
3 Snabba, branta och ihållande utsläppsminskningar krävs	29
3.1 Utsläppen och temperaturen fortsätter att stiga.....	30
3.2 Återstående utsläppsutrymme för att leva upp till Parisavtalets temperaturmål.....	32
3.3 Andra växthusgasers påverkan på utsläppsutrymmet.....	34
3.4 Sveriges bidrag till att begränsa klimatförändringen.....	34

4	Svenska etappmålen i ljuset av EU:s skärpta klimatmål	37
4.1	Svenska etappmålen i ljuset av EU:s skärpta klimatmål	37
4.2	En jämförelse mellan Sveriges åtaganden enligt ESR- och LULUCF-förordningen och det nationella etappmålet till 2030	39
4.2.1	Sveriges etappmål under miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och klimatpolitiska ramverket till 2030	39
4.2.2	Sveriges åtaganden enligt ESR- och LULUCF-förordningarna	44
4.2.3	Jämförelse mellan etappmålet och ESR-åtagandet	46
4.3	Hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentpaketet	54
4.3.1	55-procentpaketets påverkan på effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030	54
4.3.2	Behovet av nationella etappmål och styrmedel efter 55-procentpaketets införande	58
5	En uppdaterad målkonstruktion för det svenska etappmålet om minskade växthusgaser till 2030	63
5.1	Etappmål för 2030 som bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och där ambitionsnivån hålls intakt	65
5.1.1	Basåret ändras till 2005 för att bättre överensstämma med EU-lagstiftning	66
5.1.2	Utsläppen bör följa en målbana	69
5.2	Kompletterande åtgärder behöver byggas upp för att Sverige ska kunna nå målet om netto nollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter	72
5.2.1	Ökade krav på uppföljning och redovisning av kompletterande åtgärder	73

5.2.2	Bokföringsregler för kompletterande åtgärder som kan användas för att nå etappmålet till 2030.....	76
5.3	Den svenska målkonstruktionen behöver ses över när EU:s klimatramverk för perioden efter 2030 är beslutat.....	85
5.3.1	Den kommande ändringen av EU:s klimatlag och klimatramverk.....	85
5.3.2	EU:s kommande 2040-mål och klimatramverk gör att svenska målkonstruktionen behöver ses över.....	86
6	Behovet av nationellt sektorsmål för inrikes transporter till 2030	91
6.1	Fortsatt behov av transportmål.....	92
6.1.1	Miljömålsberedningen förslag om att myndigheter ges i uppdrag att lämna förslag på kompletterande mål och indikatorer för att främja elektrifiering och utfasning av fossila bränslen från inrikes transporter.....	96
7	Klimatpolitiska rådet	101
8	Samlad konsekvensbedömning	105
8.1	Sammanfattande bedömning.....	105
8.2	Det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas.....	105
8.2.1	Nollalternativet och dess konsekvenser.....	106
8.3	Det föreslagna alternativet	107
8.3.1	Förslag till uppdaterad målkonstruktion	107
8.3.2	Förslag att myndigheter ges i uppdrag att lämna förslag på kompletterande mål och indikatorer för att främja elektrifiering och utfasning av fossila bränslen från inrikes transporter	112
8.3.3	Förslag att tillsätta en valberedning för det klimatpolitiska rådet.....	112

8.4	Konsekvenser för aktörer.....	113
8.5	Påverkan på andra miljö- och samhällsmål	113
8.6	Statsfinansiella konsekvenser.....	113
8.7	Finansiering av förslagen.....	113
8.8	Relation till skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	114
9	Författningskommentar	115
9.1	Förslaget till lag om ändring i klimatlagen (2017:720)	115
	Reservationer.....	117
	Särskilda yttranden	121
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:3.....	149

Sammanfattning

Uppdraget

Miljömålsberedningen fick genom direktiv 2025:3 i uppdrag att bl.a.

- analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet,
- lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter,
- lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och se över reglerna för förordnande av ledamöter till Klimatpolitiska rådet samt i dessa delar lämna nödvändiga författningsförslag.

Behovet av nationella etappmål

Miljömålsberedningen konstaterar att skillnaden mellan de svenska etappmålen och EU-åtaganden har minskat när EU-lagstiftningen skärpts. Även EU-kraven styr nu mot en omställning i enlighet med vad som är den svenska inriktningen. De mål och styrmedel som infördes genom EU:s 55-procentspaket ökar effektiviteten i styrningen mot Sveriges etappmål för 2030. Beredningen anser emellertid att det fortfarande finns behov av nationella etappmål och påminner om bedömningen från SOU 2016:21 där Miljömålsberedningen menade att det svenska klimatarbetet ska kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens.

Ett nationellt etappmål till 2030 fungerar som inriktning för hur Sverige avser att genomföra EU-lagstiftning och som en etapp som ger en minst linjär utsläppsutveckling mot att Sverige ska nå netto-

nollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Därutöver menar beredningen att den nationella rådigheten och politiska förankringen utgör skäl till att ha ett nationellt etappmål. En bred politisk förankring i Sveriges riksdag kring de klimatpolitiska målen utgör en säkerhet för de företag som avser göra långsiktiga investeringar som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser.

Miljömålsberedningen bedömer att det finns behov av en kombination av styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser och nå uppsatta klimatmål. Ytterligare och skärpta styrmedel som kompletterar varandra krävs både på nationell nivå och på EU-nivå.

En uppdaterad målkonstruktion för det svenska etappmålet om minskade växthusgaser till 2030

Beredningen lämnar förslag på en uppdaterad målkonstruktion för det svenska etappmålet om minskade växthusgaser till 2030. Beredningen har i arbetet med att ta fram förslaget 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 i Parisavtalet.
- **Sikte mot 2045.** Etappmålet för 2030 ska utgöra ett delmål på vägen mot nettonollutsläpp 2045.

De förändringar som beredningen föreslår jämfört med nuvarande etappmål följer nedan.

Ändring av basår från 1990 till 2005

Miljömålsberedningen föreslår att etappmålet till 2030 ska ändra basår från 1990 till 2005. Beredningen föreslår att växthusgasutsläppen i ESR-sektorn bör minska med minst 60 procent jämfört med 2005, varav 10 procentenheter får ske genom kompletterande åtgärder.

Den föreslagna målnivån innebär preliminärt att ESR-utsläppen i Sverige maximalt får uppgå till cirka 17,3 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter 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, men som från och med 2026 sannolikt ger en högre nivå till följd av ändringar i EU:s utsläppshandelsdirektiv (preliminärt 17,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter).

Den föreslagna målkonstruktionen innebär en ökning av mängden kompletterande åtgärder som maximalt får räknas av mot målet med 2005 som basår, från cirka 3,7 till 4,3 miljoner ton. Ökningen är en konsekvens av att den minsta reduktionen av utsläpp i etappmålet, 50 procent minskade utsläpp jämfört med 2005 års utsläpp, harmoniseras med Sveriges åtagande till 2030 enligt EU:s ESR-förordning.

Beredningen bedömer att nivåerna i den ändrade konstruktionen är så pass lika dagens nivåer att det går att ändra målet till 60 procents minskning jämfört med 2005 samtidigt som ambitionen i klimatmålet hålls intakt.

Utsläppen bör följa en målbana

Miljömålsberedningen menar att utsläppen fram till 2030 bör följa en målbana som följer av en linjär minskning från 2015 års utsläpp till 60 procent minskade utsläpp 2030 jämfört med 2005 års nivå. Förslaget innebär en förändring jämfört med nuvarande konstruktion där två indikativa utsläppsbanor används, en med och en utan användning av kompletterande åtgärder, som stöd för uppföljningen av utvecklingen i ESR-sektorn. Genom att endast ha en målbana menar beredningen att det blir tydligare vilken samlad utveckling utsläpp och kompletterande åtgärder bör ha fram till 2030. För att bättre följa upp utvecklingen mot att nå etappmålet till 2030 och målbanan dit föreslår Miljömålsberedningen genom en ändring i klimatlagen att regeringen i klimatredovisningen ska följa upp utsläppsutvecklingen och utvecklingen av kompletterande åtgärder i förhållande till etappmål och målbana.

Bokföringsregler för kompletterande åtgärder

För att kompensera för utsläpp som kan vara svåra att undvika år 2045 finns enligt klimatpolitiska ramverket en möjlighet att använda kompletterande åtgärder. De kompletterande åtgärderna ska också möjliggöra att Sverige efter 2045 har negativa utsläpp. De kompletterande åtgärderna kan även användas som en flexibilitet i hur etappmålet till 2030 kan nås. Det har ännu inte beslutats om bokföringsregler för hur de kompletterande åtgärderna ska tillgodoräknas gentemot etappmålen. Miljömålsberedningen anser att det är hög tid att besluta om sådana bokföringsregler och föreslår därför bokföringsregler för bio-CCS, för ökade upptag i markanvändningssektorn och för tre typer av verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser.

Miljömålsberedningen föreslår även att relevanta myndigheter får i uppdrag att lägga förslag på bokföringsregler för ytterligare kompletterande åtgärder som kan ske inom Sveriges gränser.

Bokföringsregler för bio-CCS

Miljömålsberedningen föreslår att den biogena koldioxid som under 2030 avskiljs i Sverige och därefter lagras permanent får tillgodoräknas som en kompletterande åtgärd för avräkning mot målet för 2030. Förslaget överensstämmer i allt väsentligt med det förslag om Naturvårdsverket med flera myndigheter lämnade till regeringen år 2023¹. Det ska enligt beredningens mening inte spela någon roll om avskiljningen åstadkommits med offentlig eller privat finansiering, utan avgörande bör vara att avskiljningen har skett vid en anläggning på svenskt territorium.

Bokföringsregler för ökade upptag i markanvändningssektorn

Miljömålsberedningen föreslår att det rapporterade nettoupptag som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen kan tillgodoräknas som en kompletterande åtgärd fram till och med 2030.

¹ Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Ärendenummer NV-09894-21.

LULUCF-förordningen ställer krav på Sverige att öka netto-upptaget med 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 jämfört med perioden 2016–2018. Därutöver ska nettoupptaget under perioden 2026–2029 rymmas inom en upptagsbudget. En överprestation gentemot EU-åtagandet säkerställer att ökade upptag som kompletterande åtgärd ger additionell klimatnytta jämfört med det Sverige enligt EU-lagstiftning redan behöver göra.

Verifierade utsläppsminskningar utomlands

Miljömålsberedningen föreslår bokföringsregler för tre typer av kompletterande åtgärder som kan räknas in under verifierade utsläppsminskningar utomlands.

Insatser under Parisavtalets artikel 6 som kompletterande åtgärd

Miljömålsberedningen föreslår att utsläppsenheter genom Parisavtalets artikel 6 kan användas som kompletterande åtgärd för att täcka maximalt en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet. Beredningen föreslår vidare att Energimyndighetens instruktion ändras så att det tydliggörs att de internationella insatserna under Parisavtalets artikel 6 ska genomföras med hög miljöintegritet, minska utsläppen av växthusgaser och bidra till långsiktig hållbar utveckling, för att kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd. Beredningen anser att det är angeläget att säkerställa att användningen av internationellt överförbara utsläppsenheter sker genom riktiga utsläppsminskningar samtidigt som dubbelräkning undviks. Beredningen anser också att det är angeläget att regeringen styr vilka länder som Energimyndigheten ska samarbeta med och vilka typer av projekt som ska utgöra artikel 6-aktiviteter.

Köp av ESR-enheter som kompletterande åtgärd

Även utsläppsminskningar i andra EU-länder som förvärfvas genom köp av länders utsläppsutrymme, så kallade Annual Emission Allowance (AEA), bör enligt beredningen kunna användas som kom-

pletterande åtgärd. En förutsättning är att ESR-enheterna inte också används för att leva upp till Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen och att enheterna annulleras efter avräkning som kompletterande åtgärder. Utsläppsminskningar inom EU-länders ESR-sektorer rapporteras enligt EU:s regler och bedöms ha en hög grad av trovärdighet och vara additionella, men tillgången, efterfrågan och därmed priset på ESR-enheterna är osäker.

Annullering av utsläppsrätter i ETS som kompletterande åtgärd

Miljömålsberedningen föreslår att det ska vara möjligt att som kompletterande åtgärd tillgodoräkna utsläppsminskningar som har uppstått genom annullerade utsläppsrätter i ETS. Annulleringen kan ske på två sätt:

1. Genom den automatiska annullering som sker i ETS-flexibiliteten i ESR, förutsatt att det utrymme som uppstår genom flexibiliteten inte också används för avräkning mot Sveriges ESR-åtagande.
2. Genom inköp och annullering av ytterligare utsläppsrätter. Om en regering väljer att använda denna åtgärd bör Energimyndigheten få i uppdrag att genomföra inköpet, och att annullera utsläppsrätterna vid lämplig tidpunkt. För att säkerställa att åtgärden blir additionell bör en annullering inte ske förrän marknadsöverskottet av utsläppsrätter understiger den tröskelnivå som triggar en automatisk inmatning till marknadsstabilitetsreserven.

Ytterligare kompletterande åtgärder bör kunna tillgodoräknas

Som kompletterande åtgärder till 2030 bör enligt beredningen även ytterligare åtgärder kunna användas. Miljömålsberedningen föreslår därför att relevanta myndigheter får i uppdrag att lägga förslag på bokföringsregler för ytterligare kompletterande åtgärder som kan ske inom Sveriges gränser. Det inkluderar biokol, direktinfångning och lagring av koldioxid (DACCS) och andra åtgärder som enligt verifierade metoder bidrar till att minska utsläpp eller öka upptag av växthusgaser.

Ökad uppföljning av kompletterande åtgärder

Beredningens bedömer att det inte finns skäl till ett särskilt mål för kompletterande åtgärder för 2030. Nuvarande målkonstruktion där kompletterande åtgärder är en integrerad del av etappmålen visar tydligt att fokus för klimatpolitiken ska vara att minska Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser men att kompletterande åtgärder kan utgöra just ett komplement till utsläppsreduktioner. Samtidigt konstaterar beredningen att det kommer att behövas kompletterande åtgärder för att leva upp till målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 och negativa utsläpp därefter, och att uppbyggnaden gått långsamt under 2020-talet.

Därför menar beredningen att det behövs en tydligare inriktning av politiken för att bygga upp de kompletterande åtgärderna med sikte på 2030 och 2045 och föreslår att uppföljningen av kompletterande åtgärder skärps. Utöver förslaget att regeringen i klimatredovisningen ska redovisa kompletterande åtgärder, föreslår beredningen genom ett tillägg i klimatlagen att regeringen i kommande klimathandlingsplaner presenterar en inriktning för hur regeringen avser att bygga upp kompletterande åtgärder i tillräcklig mängd för att nå etappmålen för 2030 och 2040 samt det långsiktiga målet att senast 2045 nå nettonollutsläpp av växthusgaser och negativa utsläpp därefter.

Den svenska målkonstruktionen behöver ses över när EU:s klimatramverk för perioden efter 2030 är beslutat

Miljömålsberedningen har fått i uppdrag att se över Sveriges klimatmål till 2030 och lämnar förslag som bidrar till att Sveriges etappmål för 2030 bättre överensstämmer med Sveriges åtagande inom EU. Givet att det väntas potentiellt systembärande förändringar i EU:s klimatramverk för perioden efter 2030 bedömer Miljömålsberedningen att det kommer att behövas en mer genomgående översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040 när EU-ramverket finns på plats och föreslår att Miljömålsberedningen då får i uppdrag att göra en sådan översyn.

Beredningen ser i dagsläget att en sådan översyn bland annat kommer gälla etappmålet för ESR-sektorn till 2040, bokföring av kompletterande åtgärder samt om det finns skäl att införa ett mer budgetliknande mål för perioden efter 2030.

Behovet av nationellt sektorsmål för inrikes transporter

Miljömålsberedningen bedömer att en omställning av transportsektorn är central för att nå Sveriges åtaganden inom EU och nationellt och att det nationella målet för inrikes transporter till 2030 har bidragit med en tydlig styrsignal till aktörer inom transportsektorn. 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. Sådana mål skulle t.ex. kunna omfatta elektrifiering av fordonsflottan eller utfasning av fossila bränslen.

Beredningen föreslår att ett uppdrag läggs till relevanta myndigheter att föreslå mål eller indikatorer för utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan som kompletterar EU-lagstiftning. Beredningen bedömer att sådana mål skulle kunna bidra till en påskyndad omställning av transportsektorns klimatpåverkan. I detta bör även beaktas de osäkerheter som finns i EU-lagstiftningens utveckling, vilka redogörs för i ett senare avsnitt.

En valberedning ska utse det klimatpolitiska rådet

Miljömålsberedningen menar att det klimatpolitiska rådet har en ändamålsenlig instruktion med ett brett uppdrag som ger utrymme för att utvärdera regeringens politik.

För att värna myndighetens bredd och kompetens föreslår Miljömålsberedningen att Klimatpolitiska rådets ledamöter utses av en valberedning bestående av generaldirektörer för centrala myndigheter såsom Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Formas, Konjunkturinstitutet och Skogsstyrelsen. För att säkerställa att valberedningen har kännedom om och expertis inom klimatpolitiska rådets breda uppdrag föreslår beredningen att rådets ordförande ingår i valberedningen. Beredningen föreslår också att två repre-

sentanter från riksdagens miljö- och jordbruksutskott ingår i valberedningen.

Beredningen föreslår också att förordnandetiden för ledamöterna förlängs till tre plus tre år för att ge bättre möjligheter till successiv förnyelse och kontinuitet i rådets arbete.

Vidare anser Miljömålsberedningen att det är angeläget att rådet har tillräckliga resurser för att kunna göra vetenskapligt underbyggda analyser och utifrån sin instruktion. För att kunna utföra ett arbete som ytterligare kan bidra till en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik bedömer beredningen att en förstärkning av rådets resurser behövs.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i klimatlagen (2017:720)

Härigenom föreskrivs att 4 och 5 §§ klimatlagen (2017:720) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

Klimatredovisningen ska innehålla

1. en redovisning av utsläpps-
utvecklingen

1. en redovisning av utsläpps-
utvecklingen *och utvecklingen av
kompletterande åtgärder i förhåll-
ande till etappmål och målbana,*

2. en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen, och

3. en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

5 §

Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits.

Handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av

1. Sveriges åtaganden inom EU och internationellt,
2. historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen,

3. prognosticerade utsläppsminskningar,
4. utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar,
5. planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla,
6. i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås,
7. i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen, *och*
8. vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.
7. i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen,
8. vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen, *och*
9. *en inriktning för hur regeringen avser att bygga upp kompletterande åtgärder.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet

dels att 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 a §, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Ordföranden, vice ordföranden och andra ledamöter i nämnden utses av regeringen efter förslag från *Klimatpolitiska rådet*. Förordnandena ges för en bestämd tid, dock högst sex år i följd för ordföranden och högst tre år i följd för övriga ledamöter. *En ledamot som inte är ordförande och som föreslås bli ordförande får förordnas för ytterligare högst tre år.*

Trots det som anges i första stycket får en annan ledamot än ordföranden förordnas för ytterligare högst två år, om det finns särskilda skäl för det.

Klimatpolitiska rådet ska lämna förslag som möjliggör att det i nämnden finns ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdena klimat, klimatpolitik, nationalekonomi, samhällsvetenskap och beteendevetenskap samt att en jämn fördelning av kompetens

Ordföranden, vice ordföranden och andra ledamöter i nämnden utses av regeringen efter förslag från *valberedningen*. Förordnandena ges för en bestämd tid, dock högst sex år i följd för ordföranden och högst tre *plus tre* år i följd för övriga ledamöter.

Valberedningen ska lämna förslag som möjliggör att det i nämnden finns ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdena klimat, klimatpolitik, nationalekonomi, samhällsvetenskap och beteendevetenskap samt att en jämn fördelning av kompetens och erfa-

¹ Senaste lydelse 2019:1308.

och erfarenhet uppnås. En jämn könsfördelning ska eftersträvas. *Myndighetens* förslag ska ges in till regeringen senast tre månader innan förordnandena går ut.

renhet uppnås. En jämn könsfördelning ska eftersträvas. *Valberedningens* förslag ska ges in till regeringen senast tre månader innan förordnandena går ut.

Valberedning

11 a §

Valberedningen består av myndighetscheferna för Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Konjunkturinstitutet, Formas, Skogsstyrelsen, ordförande för Klimatpolitiska rådet samt två andra ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid.

Valberedningen är beslutsför när samtliga ledamöter är närvarande.

Klimatpolitiska rådet ska bistå valberedningen i dess arbete.

Denna förordning träder i kraft 1 juli 2026.

2 Uppdraget och hur det genomförts

2.1 Miljömålsberedningen

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås. Beredningen tog namnet Miljömålsberedningen (2010:04). Beredningens uppgift var att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

Miljömålsberedningen skulle hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den skulle även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels när det gäller frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå¹. Detta uppdrag gällde fram till den 1 december 2020 (dir. 2010:74) med förlängning till sista december samma år. I december 2020 fattade regeringen beslut om ett nytt direktiv till Miljömålsberedningen².

Syftet med Miljömålsberedningen ska, enligt direktivet, fortsatt vara att nå en bred politisk samsyn inom prioriterade områden inom miljöpolitiken. Syftet ska även fortsatt vara att hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika områden som är särskilt prioriterade och komplexa och som inte kan lösas på myndighetsnivå utan kräver politiska avvägningar. En sådan samsyn är nödvändig för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå målen. Genom tilläggsdirektiv ska regeringen besluta om upp-

¹ Dir. 2010:74 Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås.

² Dir. 2020:141 Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljömålen kan uppnås (Miljömålsberedningen).

drag om de särskilda strategier som beredningen ska ta fram. Detta är ett långsiktigt arbete och därför ska beredningens uppdrag gälla tills vidare. Arbetet ska genomföras i samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner, regioner, myndigheter och andra aktörer. Beredningen ska ta sin utgångspunkt i Sveriges genomförande av FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030. Miljömålsberedningen ska utvärderas 2025. Miljömålsberedningen kan vid behov tillsätta expertgrupper för att bistå med kunskap och för att ta fram fördjupade analyser. Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga fakta ligger till grund för beredningens arbete.

Uppdraget att bidra med underlag för att nå de nationella miljömålen

I sitt arbete ska Miljömålsberedningen utgå från att arbetet med miljömålen ska fortsätta och utvecklas med sikte mot 2030. Det tillstånd som miljö kvalitetsmålen beskriver är något varje generation måste sträva efter att uppnå. För miljömålsarbetet gäller som helhet långsiktighet och uthållighet även bortom 2030. Beredningen ska vidare utgå från att miljömålen är det befintliga och riksdagsbundna målsystem som utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Miljömålen är därför en viktig utgångspunkt för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Beredningen ska också i sitt arbete värna synergieffekter och bidra till ett balanserat och integrerat angreppssätt och därmed en stärkt samstämmighet för hållbar utveckling.³ Beredningen ska därför ta fram politiskt förankrade förslag till strategier för områden som regeringen prioriterar.

Strategierna

Beredningen ska

- ta fram strategier som innehåller etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen respektive Generationsmålet,
- ta fram strategier som kan innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera miljömål,

³ Prop. 2019/20:188 Sveriges genomförande av Agenda 2030.

- utforma etappmål, styrmedel och åtgärder så att de om möjligt blir målövergripande eftersom en åtgärd ofta kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål liksom till att nå Generationsmålet,
- vid framtagande av etappmål följa de riktlinjer för etappmål som regeringen anger, och
- belysa de strategier beredningen föreslår i ett EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv och anpassa till EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.⁴

Miljömålsberedningens tidigare delbetänkanden

Miljömålsberedningen har tidigare redovisat följande delbetänkanden: Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101), Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34), Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15), Minska riskerna med farliga ämnen (SOU 2012:38), Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1 (SOU 2013:43), Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50), Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21), En klimat och luftvårdsstrategi för Sverige Del 1 resp. Del 2 bilaga med underlagsrapporter (SOU 2016:47), Havet och människan Volym 1 och Volym 2 (SOU 2020:83), Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15) och Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21).

2.2 Detta uppdrag

Enligt det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 23 januari 2025 ska Miljömålsberedningen bl.a.

- analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet,

⁴ Dir. 2020:141 Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljömålen kan uppnås (Miljömålsberedningen).

- lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter,
- lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och se över reglerna för förordnande av ledamöter till Klimatpolitiska rådet samt i dessa delar lämna nödvändiga författningsförslag.

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2025.

2.3 Avgränsningar

Miljömålsberedningen ska enligt tilläggsdirektivet inte föreslå en ändring av etappmålet för 2040 och inte heller det långsiktiga målet till 2045.

2.4 Miljömålsberedningens arbete

I uppdraget om utformningen av svenska etappmål till 2030 har Miljömålsberedningen sammanträtt vid nio tillfällen. Sammanträdena har, förutom ledamöternas egna diskussioner om olika sakfrågor, överväganden och förslag, ägnats åt kunskapsinhämtning om för utredningen relevanta sakfrågor. Vid sammanträdena har också Miljömålsberedningens ordförande och utredningssekreteriat informerat om och redovisat resultaten från sina möten och samtal med andra utredningar, forskare, sakkunniga och tjänstemän från myndigheter, departement, organisationer, expertgruppsmöten, inspel från experter, m.fl. Under tiden för uppdragets genomförande har Miljömålsberedningen och sekretariatet aktivt hållit sig underrättade och informerat sig om utvecklingen inom området.

2.4.1 Dialog och samråd

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen under uppdraget hålla sig underrättad om utvecklingen inom området. Miljömålsberedningen ska i uppdraget ta hänsyn till andra pågående initiativ, utredningar och processer med koppling till uppdraget. Beredningen ska

inhämta synpunkter från näringslivet, frivilligorganisationer och andra berörda intressenter och föra en dialog med myndigheter, främst med Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Konjunkturinstitutet.

Miljömålsberedningen ordförande och utredningssekretariatet genomförde den 26 mars 2025 ett samråd med deltagande från organisationer, näringslivet, myndigheter m.fl. Beredningens ledamöter bjöds in att närvara.

2.4.2 Experterna

Miljömålsberedningen har haft en brett sammansatt expertgrupp med experter från Regeringskansliet, berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället m.fl. Experterna har inte deltagit i ledamöternas diskussioner om betänkandets innehåll, överväganden och förslag. Experterna har bidragit med sin sakkunskap vid expertgruppsmöten och genom skriftliga inspel samt som föredragande vid beredningens sammanträden. Expertgruppsmötena har genomförts av Miljömålsberedningens ordförande och utredningssekretariat. Beredningens ledamöter har bjudits in att närvara vid expertmötena. Därutöver har utredningssekretariatet kallat enskilda experter till möten i mindre grupper.

3 Snabba, branta och ihållande utsläppsminskningar krävs

FN:s mellanstatliga klimatpanel IPCC slog 2023 i sin sjätte utvärderingsrapport fast att det är möjligt att de redan observerbara effekterna av pågående klimatförändringarna är större än vad som förutspåts i tidigare forskningssammanställningar.¹ Klimatförändringarna har enligt IPCC hittills orsakat betydande och oåterkalleliga skador på ekosystem på land och i vatten, och på flera platser har extremhetta bidragit till att arter dött ut. Vidare har klimatförändringarna bl.a. haft en negativ påverkan på livsmedelssäkerheten och extremhetta har orsakat människors död, drivit människor på flykt samt bidragit till ökad mental ohälsa. Riskerna med klimatförändringar ökar med varje tiondels grad temperaturökning och framtida klimatförändringar kommer enligt IPCC att ytterligare öka risken för extremväder, leda till ökade havsnivåer och svårare påfrestningar på ekosystemen och samhällen.

Temperaturökningen går fortare närmare polerna än i övriga delar av världen. EU:s vetenskapliga råd för klimatfrågor (ESABCC) lyfter fram att Europa är den kontinent där temperaturen stiger snabbast, vilket bland annat bidragit till hälsoproblem och förtida dödsfall.² De hänvisar till statistik från Europeiska miljöbyrån EEA som visar att värmeböljan 2022 kopplas samman med 60 000 till 70 000 förtida dödsfall i Europa. Av de uppmätta kostnaderna för extremväder i Europa sedan 1980 (738 miljarder euro) har mer än en femtedel (162 miljarder euro) uppkommit 2021–2023.³

¹ IPCC 2023 Climate Change 2023 Synthesis Report Summary for Policymakers.

² ESABCC 2025 Scientific advice for amending the European Climate Law – setting climate goals to strengthen EU strategic priorities.

³ EEA hemsida <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>, hämtat 2025-06-04.

I Sverige var medeltemperaturen 1991–2020 1,9 grader Celsius högre än den var perioden 1861–1890. Medeltemperaturen efter 2020 har stigit ytterligare. En jämförelse mellan perioderna 1961–1990 och 1991–2020 visar att snösäsongen i Svealand och Götaland minskade med i genomsnitt över 20 dagar. Enligt SMHI har de största temperaturökningarna i Sverige observerats i de norra och östra delarna av landet och det är framför allt vinter och vår som har blivit varmare.⁴ Värmeböljan i Sverige 2018 uppskattas ha lett till 600 extra dödsfall under sommaren.⁵ Värmeböljan i norra Sverige 2025 fick effekter i form av skogsbränder, utbredd algbloomning och hade påverkan på rennäring och hälso- och sjukvård. En studie från World Weather Attribution kom fram till att klimatförändringar sannolikt gjorde värmeböljan cirka 2 grader Celsius varmare, och att liknande händelser är minst tio gånger mer sannolika att ske i dag jämfört med förindustriell tid.⁶

3.1 Utsläppen och temperaturen fortsätter att stiga

Enligt Parisavtalet ska temperaturökningen jämfört med förindustriell tid hållas långt under 2 grader Celsius och parterna ska vidta ansträngningar för att begränsa den till 1,5 grader Celsius. IPCC slog i sin syntesrapport 2023 fast att den globala yttemperaturen i genomsnitt 2011–2020 var ungefär 1,1 grader varmare än den var 1850–1900. Den globala genomsnittstemperaturen var under 2024 1,62 grader Celsius högre än genomsnittet 1850–1900 och var därmed det andra året i rad där temperaturökningen varit över 1,5 grader.⁷ Naturliga orsaker som väderfenomenet El Niño var sannolikt en bidragande orsak till de höga temperaturerna under 2024 års första halva men även under andra halvåret när El Niño avtagit var alla sex månader över 1,5 grader Celsius varmare än genomsnittet 1850–1900. De stora temperaturökningarna 2023 och 2024 avviker från tidigare mönster vilket försvårar bedömning av framtida temperaturökningar.⁸

⁴ SMHI Observerad klimatförändring i Sverige 1860–2021. Klimatologi Nr 69, 2022.

⁵ SMHI webbsida <https://www.smhi.se/nyheter/nyheter/2025-08-14-den-globala-uppvarmningen-har-okat-sannolikheten-for-svara-varmeboljor>, hämtat 2025-08-18.

⁶ SMHI webbsida <https://www.smhi.se/nyheter/nyheter/2025-08-14-den-globala-uppvarmningen-har-okat-sannolikheten-for-svara-varmeboljor>, hämtat 2025-08-18.

⁷ Berkeley Earth webbsida <https://berkeleyearth.org/global-temperature-report-for-2024/>, hämtat 2025-04-10.

⁸ Berkeley Earth webbsida <https://berkeleyearth.org/may-2025-temperature-update/>, hämtat 2025-06-26.

För att den globala genomsnittstemperaturen ska kunna sägas ha ökat med mer än 1,5 grader Celsius krävs flera sammanhängande år med temperaturökningar över 1,5 grader. Parisavtalet definierar inte när temperaturmålet överskrids, men i indikatorerna för det svenska miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan används tio-årsmedelvärde. Climate Data Store beräknar temperaturökningen utifrån ett medelvärde över en 30-årsperiod.⁹

Klimatförändringarna är en följd av globala utsläpp av växthusgaser från mänskliga aktiviteter där den ökade mängden koldioxid i atmosfären utgör det största bidraget.¹⁰ Mängden koldioxid i atmosfären påverkas av hur mycket koldioxid som tillförs och hur mycket koldioxid som naturligt tas upp av land, hav och så kallade tekniska sänkor som bio-CCS och DACCS (naturliga respektive permanenta upptag). De senaste decennierna har land och hav tagit upp ungefär 55 procent av den koldioxid som släppts ut, vilket innebär att cirka 45 procent av koldioxidutsläppen hamnar i atmosfären.¹¹ Ökade nivåer av koldioxid i atmosfären har under en lång period haft en positiv påverkan på skogstillväxt och därmed bidragit till högre upptag av koldioxid, men på senare tid har de negativa effekterna av klimatförändringar varit större. Under perioden 2014–2023 var det totala upptaget av koldioxid i skog och mark i snitt cirka 11,75 miljarder ton per år, vilket enligt Global Carbon Project är drygt en fjärdedel (27 procent) mindre än vad det hade kunnat vara utan negativa klimateffekter. På samma sätt har upptaget i haven enligt studien begränsats till drygt 10,5 miljarder ton koldioxid per år vilket är en minskning med 6 procent jämfört med vad som hade varit fallet utan negativa klimateffekter.¹²

Den globala medeltemperaturen kommer i princip att fortsätta öka så länge de globala nettoutsläppen av koldioxid är högre än noll, men även därefter kommer effekterna av klimatförändringarna att fortgå. Exempelvis kommer havsnivåhöjningen att fortsätta lång tid efter att uppvärmningen har avstannat.¹³ När de globala nettoutsläppen av koldioxid når noll avstannar temperaturökningen. Netto-

⁹ Se t.ex. Climate Data Store Global temperature trend monitor <https://apps.climate.copernicus.eu/global-temperature-trend-monitor/>, hämtat 2025-06-16.

¹⁰ IPCC 2021AR6 WG1 Summary for policymakers.

¹¹ Friedlingstein m.fl. 2024 Global Carbon Budget 2024 i Earth System Science Data Volume 17 issue 3.

¹² Friedlingstein m.fl. 2024 Global Carbon Budget 2024 i Earth System Science Data Volume 17 issue 3.

¹³ Naturvårdsverket 2022 Begränsad klimatpåverkan. Fördjupad utvärdering av klimatmålen 2023.

utsläpp innebär här en fysisk balans mellan utsläpp av koldioxid som når atmosfären och upptag av koldioxid från atmosfären.

Det är möjligt att få den globala genomsnittstemperaturen att sjunka, genom globala negativa koldioxidutsläpp.¹⁴ Därför används ofta termen överskridande (over shoot) för att beskriva att 1,5-gradersmålet kan nås efter att tillfälligt ha överskridits. En minskning av mer kortlivade växthusgaser som t.ex. metan kan också bidra till sjunkande temperaturer.

I vetenskapliga scenarier tar det åtminstone några decennier innan de globala nettoutsläppen av koldioxid når noll. Därför kommer den globala medeltemperaturen att stiga under de kommande decennierna, även vid utsläppsminskningar i närtid.¹⁵

3.2 Återstående utsläppsutrymme för att leva upp till Parisavtalets temperaturmål

Enligt IPCC krävs det snabba, branta och ihållande utsläppsminskningar för att begränsa den globala temperaturökningen i enlighet med Parisavtalets mål.¹⁶ Ännu har de globala utsläppen inte minskat i någon omfattande utsträckning. I mitten av 2010-talet planade de globala koldioxidutsläppen relaterade till förbränning av fossila bränslen ut, runt 34,5 miljarder ton koldioxid per år, och det fanns tecken på att de globala utsläppen hade nått sin kulmen. Sedan 2017 har utsläppen med undantag för pandemiåren 2020 och 2021 emellertid ökat för att senaste åren ligga runt 37 miljarder ton.¹⁷ 2024 uppskattades de fossila koldioxidutsläppen ha varit högre än någonsin, 37,4 miljarder ton, vilket var en ökning med cirka 300 miljoner ton jämfört med 2023. Förutom de fossila utsläppen av koldioxid sker det även utsläpp av koldioxid till följd av förändrad markanvändning. Dessa uppskattades till 4,2 miljarder ton år 2024.¹⁸

¹⁴ IPCC 2023 Frequently asked questions FAQ 3.1 Is it possible to stabilise warming without net negative CO₂ and GHG emissions?.

¹⁵ IPCC 2022 Climate Change 2022 Mitigation of climate change, Technical summary. AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change – IPCC.

¹⁶ IPCC 2023 Climate Change 2023 Synthesis Report Summary for Policymakers.

¹⁷ Global Carbon Project 2024 Global Carbon Budget 2024 GtCO₂ for Media. Hämtat via <https://globalcarbonbudget.org/fossil-fuel-co2-emissions-increase-again-in-2024/>, 2025-05-06.

¹⁸ Se bl.a. Global Carbon Project 2024. Fossil fuel CO₂ emissions increase again in 2024. Hämtat via <https://globalcarbonbudget.org/fossil-fuel-co2-emissions-increase-again-in-2024/>, 2025-09-22.

För varje år som utsläppen inte minskar kommer det krävas brantare utsläppsminskningsskurvor senare. Kraftiga utsläppsminskningar tidigt möjliggör en längre tid fram till nettonollutsläpp, medan fortsatt höga utsläpp under 2020-talet kräver att nettonollutsläppen nås tidigare, eftersom det är de kumulativa utsläppen av koldioxid som påverkar temperaturen. Därför beskrivs det ofta att de olika temperaturmålen har en utsläppsbudget, alltså en mängd utsläpp som kan släppas ut för att hålla temperaturökningen under en viss nivå.

Forskargruppen vid Global Carbon Project har beräknat hur stora utsläpp från 1 januari 2025 och framåt som är förenliga med en femtioprocentig chans att begränsa temperaturökningen till olika nivåer.¹⁹ Uppskattningarna är ett genomsnitt av de utsläppsbudgetar som IPCC presenterade i sin sjätte samlingsrapport och en senare uppdatering²⁰, och ser ut som följer.

- 1,5 graders temperaturökning – 235 miljarder ton koldioxid
- 1,7 graders temperaturökning – 585 miljarder ton koldioxid
- 2 graders temperaturökning – 1110 miljarder ton koldioxid.

De globala koldioxidutsläppen uppskattades 2024 vara dryga 41,6 miljarder ton koldioxidekvivalenter (inklusive koldioxidutsläppen från markanvändning). Om utsläppen 2025 blir 42 miljarder ton, förbrukas under året nästan 18 procent av det återstående utsläppsbudgeten för att med 50 procents chans hålla temperaturökningen under 1,5 grader och nästan 4 procent av den återstående budgeten för att med 50 procents chans hålla temperaturökningen under 2 grader.

Det kan diskuteras om 50 procents sannolikhet att hålla temperaturökningen under 2 grader är förenligt med Parisavtalets mål om att hålla temperaturökningen väl under 2 grader. Skulle man i stället använda utsläppsbudgetar som med 67 procents sannolikhet håller temperaturökningen under ovan nivåer krymper budgeten.²¹

¹⁹ Friedlingstein m.fl. 2024 Global Carbon Budget 2024 i Earth System Science Data Volume 17 issue 3.

²⁰ Forster m.fl. 2024 Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence i Earth System Science Data Volume 16, issue 6.

²¹ IPCC AR6 WG3, Chapter 5, Table 5.8.

3.3 Andra växthusgasers påverkan på utsläppsutrymmet

Det bör noteras att koldioxidbudgetarna är budgetar just för återstående mängd koldioxidutsläpp, eftersom koldioxid lagras i atmosfären under längre tid. Den koldioxid som släpps ut i dag kommer att påverka klimatet i flera hundra år framöver. Även utsläpp av andra växthusgaser, främst metan, påverkar temperaturökningen, men har en kortare livslängd och påverkar därför klimatet under en kortare period. Metan har en livslängd i atmosfären på 12 år.²²

Skillnaden mellan koldioxidens och metanets livslängd har på åtminstone två sätt betydelse för hur utsläpp och utsläppsminskningar av de båda gaserna påverkar klimatet. Om koldioxidutsläppen stagnerar och ligger på samma nivå under lång tid kommer det att bidra till ökade temperaturer, medan konstanta metanutsläpp inte bidrar till ytterligare uppvärmning över längre tid. Minskade koldioxidutsläpp bidrar fortfarande till uppvärmning, om än i långsammare takt, medan minskade metanutsläpp kan innebära sjunkande temperaturer.

Av detta följer att utsläppsbudgetar för klimatförändringar avser just koldioxidutsläpp. I IPCC-scenarier har antaganden om utsläpp av andra växthusgaser gjorts. Skulle utsläppen av metan minska ytterligare, skulle det också begränsa temperaturökningen och kan även bidra till en sänkning av temperaturen.

3.4 Sveriges bidrag till att begränsa klimatförändringen

Enligt miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ska

halten av växthusgaser i atmosfären [...] i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

²² IEA webbsida <https://www.iea.org/reports/global-methane-tracker-2023/understanding-methane-emissions>, hämtat 2025-05-08.

Enligt preciseringen innebär det att

den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

Huruvida de svenska etappmålen begränsar utsläppen för att i tillräcklig utsträckning utgöra Sveriges bidrag till att begränsa klimatförändringarna i enlighet med ovan kan bedömas utifrån flera utgångspunkter.

Parisavtalets artikel 2.2 slår fast att avtalet ska genomföras på ett sätt som återspeglar rättvisa och principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga, i ljuset av olika nationella förhållanden. I Parisavtalets artikel 4 står att parterna ska sträva efter att nå kulmen för de globala utsläppen så snart som möjligt, och att det kommer ta längre tid för utvecklingsländers utsläpp att kulminera. Morfeldt med flera pekar på ett antal olika principer och fördelningsnycklar för att mellan länder fördela det återstående utsläppsutrymmet, bland annat historiskt ansvar, jämlika utsläpp per capita och länders kapacitet att genomföra utsläppsminskningens åtgärder.²³

Miljömålsberedningen menade i betänkande SOU 2016:21 att målet om netto-nollutsläpp innebär att Sverige tar på sig ett ambitiöst åtagande, med hänvisning till att etappmålet för 2045 motsvarar ett genomsnittligt utsläpp på knappt 0,9 ton per capita. Beredningen menade att målet innebar att Sveriges per capita-utsläpp 2045 var ambitiöst i förhållande till de utsläppsbanor som då tagits fram för att nå det globala 1,5-gradersmålet, utifrån vad Sverige skulle tilldelas i form av utsläppsutrymme enligt fördelnings- och rättvisep principer som utgår från att länders genomsnittliga utsläpp per capita ska konvergera på sikt.

Utifrån andra fördelningsprinciper, som exempelvis väger in ett lands historiska utsläpp och ekonomiska kapacitet (BNP/capita), konstaterade beredningen att Sverige bör bidra till globala utsläppsminskningar som överträffar landets samlade utsläpp, det vill säga att Sverige behöver ha negativa utsläpp.

²³ Morfeldt m.fl. 2022 Nationella utsläppsmål utifrån Parisavtalet och internationella rättvisep principer – analys av Sveriges territoriella klimatmål.

Morfeldt med flera drar liknande slutsats utifrån en beräkning av de kumulativa utsläppen vid en linjär minskning mot Sveriges 2045-mål. Enligt dessa beräkningar ger svenska klimatmålen ett utsläppsutrymme som är i linje med en begränsning av medeltemperaturökningen vid 1,5 grader om världens återstående utsläppsutrymme fördelas lika per capita, eller med ett historiskt ansvar som börjar på 1990-talet. Om det historiska ansvaret sträcker sig längre bakåt i tiden, överskrider Sverige sitt utsläppsutrymme.²⁴

Anderson med flera menar i sin tur att de kumulativa utsläpp som följer av de svenska klimatmålen överskrider det svenska utsläppsutrymmet. Anderson använder en metod för fördelning av utsläppsutrymme där utvecklingsländer tilldelas cirka fyra femtedelar av det återstående utsläppsutrymmet och utvecklade länders utrymme baseras på historiska utsläpp genom så kallad grand fathering, vilket betyder att länder med historiskt höga utsläpp tilldelas ett större utsläppsutrymme.²⁵

²⁴ Morfeldt m.fl. 2022 Nationella utsläppsmål utifrån Parisavtalet och internationella rättvisepprinciper – analys av Sveriges territoriella klimatmål.

²⁵ Anderson, m.fl. 2020 A factor of two: how the mitigation plans of ‘climate progressive’ nations fall far short of Paris-compliant pathways.

4 Svenska etappmålen i ljuset av EU:s skärpta klimatmål

Miljömålsberedningen bedömer:

- att skillnaden mellan de svenska etappmålen och Sveriges EU-åtaganden har minskat när EU-lagstiftningen har skärpts.
- att det fortfarande finns ett behov av nationella etappmål för att skapa långsiktighet och stabilitet i klimatpolitiken över mandatperioder och för att styra mot Sveriges långsiktiga mål om nettonollutsläpp senast 2045.
- att de mål och styrmedel som infördes genom EU:s 55-procentpaketet ökar effektiviteten i styrningen mot Sveriges etappmål för 2030. 55-procentpaketet bidrar till att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser i ESR-sektorn och ökar därmed verkningfullheten i styrningen mot Sveriges etappmål för 2030, men även mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp 2045.
- att det finns behov av en kombination av styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser och nå uppsatta klimatmål. Styrmedel som kompletterar varandra krävs både på nationell nivå och på EU-nivå.

4.1 Svenska etappmålen i ljuset av EU:s skärpta klimatmål

Det klimatpolitiska ramverket och det långsiktiga etappmålet att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser tar sin utgångspunkt i Parisavtalets mål att hålla ökningen av den globala medeltemperaturen till långt under 2 grader Celsius jämfört

med förindustriell nivå och göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader Celsius. Miljömålsberedningen gjorde 2016 bedömningen att etappmålen till 2030 och 2040 var ambitiösa och viktiga steg på vägen mot nettonollutsläpp 2045, att de föreslagna målnivåerna utifrån dåvarande kunskapsnivå var realistiska att nå, att de föreslagna målnivåerna ställer krav på en betydligt snabbare omställning av samhället mot låga utsläppsnivåer jämfört med utvecklingen dittills, samt att målnivåerna inte garanterat är tillräckligt ambitiösa utan kan behöva skärpas över tid.

När det klimatpolitiska ramverket togs fram hade Miljömålsberedningen också blicken riktad mot EU. Etappmålen för 2030 och 2040 omfattar med hänvisning till EU-lagstiftning inte hela ekonomin utan endast de utsläpp som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning¹ (hädanefter ESR-förordningen). Miljömålsberedningen konstaterade 2016 att de föreslagna etappmålen medför att utsläppen i Sverige hamnar på betydligt lägre nivåer jämfört med de krav på utsläppsminskningar som ställdes i EU:s dåvarande klimatramverk. Beredningen bedömde vidare att de ambitiösa etappmålen kunde ses som en förberedelse för att Sverige även skulle kunna uppfylla skärpta klimatmål inom EU i framtiden. Beredningen menade därtill att det är en viktig princip att skärpta svenska nationella klimatmål även leder till att de EU-gemensamma utsläppen minskar, så att inte höga ambitioner med låga utsläpp i Sverige leder till att andra länder inom ramen för EU:s gemensamma åtagande kan fortsätta ha relativt sett högre utsläpp. Beredningen menade 2016 också att eventuella framtida förändringar av handelssystemets omfattning även skulle innebära att de nationella etappmålen för den icke-handlande sektorn behövde ses över, både vad gäller omfattning och för att behålla beslutad ambitionsnivå.

Sveriges åtaganden enligt EU-lagstiftningen har skärpts sedan det klimatpolitiska ramverket och etappmålen antogs. Etappmålen antogs när EU hade som mål att senast 2030 minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 40 procent jämfört med 1990. Därefter har EU antagit ett mål att senast 2030 minska nettoutsläppen med minst 55 procent jämfört med 1990. För att leva upp till målet har EU antagit flera nya och skärpta lagstiftningsakter. Bland annat har med-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet.

lemsländernas mål enligt ESR-förordningen och mål för ökade upptag i skog och mark enligt EU:s förordning om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk² (hädanefter LULUCF-förordningen) skärpts.

Miljömålsberedningen jämför i detta kapitel Sveriges åtaganden enligt ESR- och LULUCF-förordningarna med det nuvarande svenska etappmålet till 2030 och redovisar hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen påverkas av 55-procentspaketet. I avsnitt 4.2 återfinns en redogörelse för de olika målen och åtaganden, och skillnader och likheter dem emellan. I avsnitt 4.3 behandlas effektiviteten av 55-procentspaketets införande och det fortsatta behovet av nationella etappmål och styrmedel.

4.2 En jämförelse mellan Sveriges åtaganden enligt ESR- och LULUCF-förordningen och det nationella etappmålet till 2030

Enligt direktiv 2025:3 ska Miljömålsberedningen analysera och redovisa skillnaderna mellan Sveriges etappmål till 2030 och åtaganden enligt ESR- och LULUCF-förordningarna.

4.2.1 Sveriges etappmål under miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och klimatpolitiska ramverket till 2030

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan är fastlagt av riksdagen och utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen). Genom beslut om det klimatpolitiska ramverket uppdaterade riksdagen 2017 preciseringen av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan till temperaturmålet i enlighet med Parisavtalet, vilket innebär att målet är att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius och att ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030.

Enligt miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ska:

halten av växthusgaser i atmosfären [...] i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Enligt preciseringen innebär det att:

den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

Kopplat till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan finns det fyra etappmål som också är del av klimatpolitiska ramverket.

Ett långsiktigt mål som innebär att:

Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå netto-nollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990.

Ett etappmål till 2040 som innebär att:

Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast år 2040 vara minst 75 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Ett etappmål för 2030 som innebär att:

Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Det sektorspecifika etappmålet till 2030 som lyder:

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter, förutom koldioxidutsläpp från inrikes flyg, ska år 2030 minska med minst 70 procent jämfört med 2010.

Miljömålsberedningens uppdrag enligt direktiv 2025:3 kopplar till de två sistnämnda etappmålen. Etappmålet för 2030 behandlas i kapitel 5 medan det sektorspecifika transportmålet behandlas i kapitel 6.

Etappmålen i miljömålssystemet ska förtydliga vad som behöver göras för att Generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska identifiera en önskad samhällsomställning och visa steg på vägen till Generationsmålet och till ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen ska däremot inte ange ett miljötillstånd eftersom det är fastlagt i miljökvalitetsmålen med preciseringar. Etappmål ska även kunna tillföras miljömålssystemet genom att mål som beslutas inom EU eller genom internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet.³

Etappmålet för 2030 är ett punktmål som styr mot nettonollutsläpp 2045

Enligt målen i det klimatpolitiska ramverket ska Sverige senast 2045 ha nettonollutsläpp av växthusgaser för att därefter uppnå negativa utsläpp. Möjligheten att tillgodoräkna kompletterande åtgärder motsvarande 15 procent av 1990 års utsläpp innebär att Sveriges totala växthusgasutsläpp 2045 kan vara cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Etappmålen för 2030 och 2040 syftar till att skapa en väg mot nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Etappmålen 2030 och 2040 omfattar endast de utsläpp som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem ETS, medan 2045-målet omfattar alla Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser. Således omfattar etappmålet för 2030 inte alla de utsläpp som behöver minska till 2045.

Miljömålsberedningen menade i SOU 2016:47 att det främsta skälet att etappmålen för 2030 och 2040 endast ska omfatta utsläpp utanför ETS är att verksamheterna inom ETS redan omfattas av ett europeiskt tak för utsläppen och att det därför vore ineffektivt att även införa ett inhemskt tak för dessa utsläpp.⁴ Beredningen menade vidare att etappmålen till år 2030 och 2040 bör ses över om omfattningen av ETS ändras.

Etappmålet för 2030 har liksom 2045-målet 1990 som basår. Målet innebär att utsläppen i ESR-sektorn bör minska med 63 procent jämfört med 1990, varav 8 procentenheter kan nås med kompletterande åtgärder. Det medför att de svenska ESR-utsläppen som lägst måste minska med 55 procent jämfört med 1990.

³ Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

⁴ SOU 2016:47 En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.

Om kompletterande åtgärder som motsvarar 8 procentenheter av utsläppsminskningarna används fullt ut innebär det utifrån den statistisk som Naturvårdsverket presenterade i slutet av 2024 (hädanefter 2025 års utsläppsinventering) att de svenska ESR-utsläppen år 2030 maximalt skulle få uppgå till cirka 20,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter för att nå det svenska etappmålet. Om kompletterande åtgärder inte används skulle den maximalt tillåtna utsläppsvolymen uppgå till cirka 17,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030. Denna beräkning bygger på det antagande som gjordes i SOU 2016:47 om att utsläppen som ansågs tillhöra ETS-sektorer uppgick till 25 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 1990, vilket i sin tur innebär att ESR-utsläppen år 1990 beräknas uppgå till 46,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter i den senaste inventeringen. En ändring i ETS-direktivet som träder i kraft den 1 januari 2026 innebär dock att cirka 460 svenska anläggningar inte längre ska omfattas av systemet. En preliminär beräkning av hur stora utsläpp dessa anläggningar uppskattas ha haft år 1990 ger cirka 1,4 miljoner ton CO₂e. Beräkningen är dock komplex, och bygger på en schablonmetod utifrån dessa anläggningars utsläpp år 2013. För att få fram exakta data för 2013 behöver dessutom utsläppen från varje anläggning brytas ned på förbränningsutsläpp och processutsläpp. En uppskattning är att utsläppen som ska adderas till 1990 års ESR-utsläpp maximalt uppgår till cirka 1,5 miljoner ton CO₂e. Uppskattningen är osäker. Vid en ny beräkning för utsläppen 1990, där de maximalt uppskattade utsläppen från dessa anläggningar beaktas, uppgår de utsläpp som ska antas tillhöra ETS år 1990 till åtminstone cirka 23,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Resterande utsläpp ska antas tillhöra ESR-sektorn, vars nivå därmed blir uppemot 1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter högre år 1990. Ändringarna i ETS-direktivet innebär därför att målnivåerna i etappmålet blir annorlunda från och med 2026 jämfört med de nivåer som anges tidigare i detta stycke. Om de maximalt uppskattade utsläppen från de anläggningar som flyttar från ETS till ESR beaktas, och detta adderas till 2025 års utsläppsinventering, skulle den maximalt tillåtna utsläppsvolymen uppgå till cirka 17,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030.

Oavhängigt det faktum att nivån för ETS-utsläppen år 1990 är låst är den exakta nivån för nuvarande etappmålet 2030 i ton räknat inte fast, eftersom nya rapporteringsriktlinjer och metodföränd-

ringar årligen innebär en ändring i basnivån för ESR-utsläppen år 1990. När det klimatpolitiska ramverket röstades igenom av riksdagen uppskattades utsläppen i ESR-sektorn år 1990 vara 46,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, medan utsläppen för 1990 i 2025 års utsläppsinventering uppskattas till 46,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Kompletterande åtgärder i klimatpolitiska ramverket

För att kompensera för utsläpp som kan vara svåra att undvika år 2045, och för att bidra till negativa utsläpp efter 2045 föreslog Miljömålsberedningen 2016 att det klimatpolitiska ramverket skulle innehålla kompletterande åtgärder. De kompletterande åtgärderna skulle enligt beredningen också kunna användas som en flexibilitet i hur etappmålet till 2030 kan nås.

Miljömålsberedningen pekade 2016 ut tre exempel på kompletterande åtgärder som kan användas för att uppnå etappmålen: ökat nettoupptag av växthusgaser i skog och mark (LULUCF), avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS) samt verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser.

I propositionen om det klimatpolitiska ramverket fastslås att bokföringen av kompletterande åtgärder ska ske på basis av beräkningar i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering. Enligt samma proposition bör kompletterande åtgärder för att nå etappmålen till år 2030 och 2040 samt det långsiktiga utsläppsmålet kunna tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler. Det finns i dag inget beslut om hur de kompletterande åtgärderna ska bokföras. Miljömålsberedningen lämnar i kapitel 5 förslag för hur olika kompletterande åtgärder ska bokföras fram till 2030.

I 2025 års utsläppinventering innebär 8 procent av 1990 års ESR-utsläpp att de kompletterande åtgärderna får uppgå till cirka 3,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Som tidigare konstaterat bör dock basårsnivån för ESR-utsläppen 1990 skrivas upp från och med 2026, vilket också skulle innebära att den maximala mängden kompletterande åtgärder som får användas kommer att ändras. Om de maximalt uppskattade utsläppen från de anläggningar som flyttar från ETS till ESR beaktas, och detta adderas till 2025 års utsläpps-

inventering, skulle 8 procentenheter av etappmålets minskning motsvara cirka 3,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

4.2.2 Sveriges åtaganden enligt ESR- och LULUCF-förordningarna

I juni 2021 antogs EU:s klimatlag, som slår fast att Unionen senast 2050 ska vara klimatneutral och till 2030 minska sina nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent jämfört med 1990. Kommissionen presenterade i juli 2021 det så kallade 55-procentspaketet, med förslag till lagstiftningsakter som under efterföljande år förhandlades och beslutades. I paketet ingick bl.a. revideringar av ESR-förordningen och LULUCF-förordningen, som båda antogs i mars 2023.

Sveriges åtagande enligt de reviderade förordningarna är följande:

- Sveriges ESR-utsläpp ska minska med 50 procent år 2030 jämfört med 2005 och utsläppen ska följa en målbana med årligt utsläppsutrymme under 2021–2030. Till skillnad från de svenska etappmålen är utsläppsnivån i ESR år 2005 fastslagen i en genomförandeakt och ändras i regel inte. Givet att basnivån är fast kan också Sveriges åtagande i ESR för 2030 fastställas till cirka 21,6 miljoner ton.
- För Sveriges nettoupptag inom LULUCF under perioden 2021–2025 gäller att det svenska redovisade nettoupptaget inte får minska jämfört med perioden 2005–2007 för jordbruksmark, respektive en referensnivå baserad på skogstillståndet 2000–2009 för skogsmark. Dessutom ingår nettoutsläppen från avskogning respektive nettoupptagen för beskogning enligt förordningens bokföringsregler. De underskott som eventuellt uppstår i LULUCF under perioden 2021–2025 behöver kompenseras för genom minskade utsläpp i ESR.
- Sveriges rapporterade nettoupptag från markanvändningssektorn ska enligt LULUCF-förordningen år 2030 vara cirka 4 miljoner ton högre än det i genomsnitt var 2016–2018. Därutöver ska nettoupptaget under perioden 2026–2029 rymmas inom den upptagsbudget som skapas av en linjär målbana 2022–2030 med utgångspunkt i de genomsnittliga nettoupptagen 2021–2023.

EU:s åtagande under Parisavtalet (NDC) är ett punktmål för 2030

EU:s klimatmål till 2030 utgör också Unionens nationellt fastställda bidrag (NDC, Nationally Determined Contribution) under Parisavtalet. EU:s NDC innehåller ingen växthusgasbudget eller målbana för perioden 2021–2030, utan bara ett punktmål om minskade nettoutsläpp med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990.⁵ Nettoutsläppen för 2030 utgörs av summan av de utsläpp och upptag som omfattas av ETS-, ESR- och LULUCF-lagstiftningarna. Sverige lämnar inte in någon egen NDC under Parisavtalet utan bidrar till att uppfylla EU:s åtagande.

ESR-åtagandet kan nås med hjälp av flexibiliteter

För att öka kostnadseffektiviteten i uppfyllelsen av ESR-förordningens övergripande mål om att minska utsläppen med 40 procent till 2030 jämfört med 2005, finns ett antal flexibilitetsmekanismer som medlemsstaterna kan använda. Dessa mekanismer kan delas in i tre kategorier.

1. Överföring av utsläppsutrymme mellan år och mellan medlemsstater inom ESR.
 - Medlemsstater får spara överskott i ESR upp till motsvarande 75 procent av tilldelningen för år 2021 och upp till motsvarande 25 procent av årlig tilldelning för åren 2022–2029.
 - En medlemsstat får på förhand avtala överföringar av utrymme till andra medlemsstater motsvarande 10 procent av årlig tilldelning för åren 2021–2025, och motsvarande 15 procent av årlig tilldelning för åren 2026–2030. Ingen begränsning finns på mottagarsidan.
 - Om en medlemsstat har ett konstaterat överskott av utrymme ett visst år efter godkänd granskning av den inrapporterade utsläppsstatistiken får den medlemsstaten överföra hela det överskottet till andra medlemsstater.

⁵ Update of the NDC of the European Union and its member states.
Hämtat via <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf>, 2025-09-03.

- En medlemsstat får för varje år under perioden 2021–2025 låna upp till 7,5 procent av påföljande års tilldelning, och för varje år under perioden 2026–2029 låna upp till 5 procent av påföljande års tilldelning.
2. Överföring av utsläppsutrymme från ETS.
 - Nio medlemsstater med höga ESR-åtaganden får överföra utrymme från ETS till ESR. För svensk del får utrymme motsvarande 2 procent av de fastställda ESR-utsläppen år 2005 överföras varje år under perioden 2025–2030, vilket motsvarar knappt 0,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Motsvarande mängd utsläppsrätter annulleras och dras av från Sveriges tilldelning av auktionsintäkter.
 3. Överföring av överskott från LULUCF-förordningen.
 - En medlemsstat som överpresterar mot sitt LULUCF-åtagande och som underpresterar ett visst år i ESR får överföra ett begränsat utrymme från LULUCF till ESR. Sverige får överföra maximalt 2,45 miljoner ton totalt för perioden 2021–2025 och maximalt 2,45 miljoner ton totalt under perioden 2026–2030.

För perioden 2021–2025 finns en ”omvänd” flexibilitet, som innebär att om Sverige inte lever upp till LULUCF-förordningens krav, belastas Sveriges ESR-åtagande med ett krav om att kompensera för underskottet från LULUCF-åtagandet.

4.2.3 Jämförelse mellan etappmålet och ESR-åtagandet

Givet att det svenska etappmålet och åtagandena i ESR-förordningen är uppbyggda på olika sätt finns det skäl att göra en fördjupad analys av respektive måls ambitionsnivå, och jämförelser däremellan. Som beskrivits tidigare består ESR-betinget av en mål bana med årliga utsläppsrestriktioner, medan etappmålet har två indikativa målbanor som stöd för uppföljning. Beroende på hur utsläppen har förhållit sig till målbanan under åren fram till 2030 kan det påverka den maximalt tillåtna utsläppsnivån i ESR år 2030, medan nivån i etappmålet inte påverkas av utsläppsutvecklingen under föregående år. Den omvända flexibiliteten mellan LULUCF

och ESR, som innebär att eventuella underskott i LULUCF 2021–2025 behöver kompenseras för genom lägre utsläpp i ESR, kan också komma att påverka ESR-åtagandet för 2030. Enligt Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisningen 2025 kan Sverige komma att bokföra ett underskott i LULUCF för perioden 2021–2025 på 63–71 miljoner ton koldioxidekvivalenter, beroende på skogens tillväxt. För Sveriges vidkommande skulle denna omvända flexibilitet därför kunna innebära att ESR-åtagandet för 2030 kräver avsevärt lägre utsläpp än etappmålet. Den slutliga avräkningen för åtagandeperioden 2021–2025 görs under 2027.

Vidare skiljer sig målen åt avseende vilket basår som används. Etappmålet är utformat som en minskning i förhållande till 1990 års utsläpp, medan ESR-målet mäts mot 2005 års utsläpp. Skillnaderna stannar dock inte där. Inom EU har varje medlemsstats utsläpp för 2005 fastställts i genomförandebeslut.⁶ Denna nivå ändras i regel inte även om det skulle ske metodförändringar som visar att de uppdaterade utsläppsnivåerna år 2005 skiljer sig från den fastställda. Basårsutsläppen för etappmålet är däremot flytande och uppdateras årligen genom metodförändringar. Inom ramen för ESR-förordningen har Sveriges utsläpp år 2005 fastställts till 43,22 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Den senast uppdaterade statistiken i utsläppsinventeringen 2025 anger att utsläppen år 2005 uppgick till 42,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter, dvs en miljon ton koldioxidekvivalenter under den fastställda nivån i ESR. På motsvarande sätt uppskattades utsläppen i ESR-sektorn år 1990 vara 46,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter när det klimatpolitiska ramverket antogs, medan den senaste uppdaterade statistiken uppskattar utsläppen till 46,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Krav på utsläppsminskningar 2030 i miljoner ton koldioxidekvivalenter

I 2025 års utsläppsinventering uppgår utsläppen i ESR-sektorn år 1990 till 46,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Det innebär att etappmålet om att minska utsläppen med 63 procent till 2030 ger en maximal utsläppsnivå på 17,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

⁶ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2126 av den 16 december 2020 om fastställande av medlemsstaternas årliga utsläppstilldelningar för perioden 2021–2030 i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842.

Det motsvarar en minskning i förhållande till den fastlåsta ESR-basen 2005 på cirka 60,4 procent.

Som tidigare konstaterat innebär den senaste revideringen av ETS-direktivet, som antogs 2023, att anläggningar som under åren 2019–2023 har använt mer än 95 procent hållbar biomassa inte längre kommer att omfattas av ETS från 2026, och i stället omfattas av ESR. För svensk del handlar det framför allt om pappers- och massabruk samt el- och fjärrvärmeanläggningar. Ungefär 300 svenska anläggningar kommer att lämna ETS till följd av denna direktivsändring.

Som en följd av de nya reglerna fattade regeringen under våren 2024 även beslut om att slopa den unilaterala inkluderingen i ETS av fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt under 20 MW. Det innebär att ytterligare cirka 160 anläggningar lämnar ETS från och med 2026. Dessa anläggningar är generellt sett små och har relativt små utsläpp, såväl historiskt som i nutid.

Utsläppen från de cirka 460 anläggningar som lämnar ETS vid årsskiftet kommer i stället att bokföras i ESR, vilket även påverkar beräkningen av etappmålets utsläppsbas år 1990. För att få fram den ursprungliga uppskattningen till fördelning av ETS- och ESR-sektorer i 1990 års utsläppsstatistik användes i Miljömålsberedningens betänkande från 2016 en metod där samma fördelning mellan ESR- och ETS-utsläppen inom varje enskild delsektor år 2013 applicerades på utsläppen 1990. Beredningen fastslog då att ETS-utsläppen år 1990 var 25 miljoner ton, medan ESR-utsläppen ansågs utgöra resten av utsläppen, som alltså justeras kontinuerligt. Om samma metod används utifrån den situation som uppstår när ETS-direktivets ändringar träder i kraft 2026, bör ETS-utsläppen år 1990 minska med uppemot 1,5 miljoner ton, till totalt 23,5 miljoner ton. Dessa utsläpp bokförs då i stället i ESR-sektorn. Beräkningarna är komplexa och kräver att utsläppsstatistiken bryts ned på detaljerad nivå, varför 1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter bör betraktas som ett riktmärke för den maximala överflyttningen till ESR.

Om den maximala överflyttningen av dessa anläggningars utsläpp skulle appliceras på årets växthusgasinventering skulle de svenska ESR-utsläppen år 1990 uppgå till cirka 47,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. För att klara etappmålet till 2030 skulle de svenska ESR-utsläppen i så fall få uppgå till cirka 17,6 respektive cirka 21,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter, beroende på om kompletterande åtgärder utnyttjas eller inte. Det motsvarar en

minskning jämfört med den fastlåsta ESR-basen 2005 på 59,3 respektive 50,2 procent. Därtill skulle den maximalt tillåtna mängden kompletterande åtgärder år 2030 öka från cirka 3,7 till cirka 3,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, eftersom den tillåtna andelen kompletterande åtgärder skulle utgå från högre basårsutsläpp.

Det är i nuläget oklart om ändringen i ETS-direktivet även kommer att påverka den fastlåsta basnivån i ESR. Basnivån ändras dock i regel inte, och justerades till exempel inte när den reviderade ESR-förordningen förhandlades inom ramen för 55-procentspaketet.

Förutsatt att basnivån i ESR-förordningen ligger fast och att utsläppen i ESR-sektorn år 1990 inte justeras med metodförändringar i kommande inventering innebär ändringen i ETS-direktivet att det preliminärt kan skilja drygt 0,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter mellan punktmålet i ESR och etappmålet 2030, om kompletterande åtgärder används fullt ut.

Miljömålsberedningen bedömer att skillnaden mellan de svenska etappmålen och Sveriges EU-åtaganden har minskat när EU-lagstiftningen har skärpts.

Begränsning av kumulativa utsläpp över perioden

Inom ramen för ESR-förordningen tilldelas varje medlemsstat ett årligt utsläppsutrymme fram till måläret 2030. För åren 2021 och 2022 sattes gränsvärdena utifrån en linjär bana från medelvärdet av utsläppen 2016–2018 fram till de maximalt tillåtna utsläppen år 2030. För åren 2023–2025 har de årliga gränsvärdena beslutats utifrån en linjär bana från 2022 års tilldelning fram till den maximalt tillåtna utsläppsnivån år 2030. Under 2025 kommer tilldelningen beslutas för åren 2026–2030. Denna gång dras en linjär bana från medelvärdet av utsläppen 2021–2023 fram till 2030. I den vänstra kolumnen i tabell 4.1 framgår Sveriges tilldelning av utsläppsutrymme, så kallade AEA-krediter, under perioden 2021–2030. För åren 2026–2030 har preliminär tilldelning angetts, baserat på rapporterade utsläpp under 2021–2023. De rapporterade utsläppen ska granskas och godkännas av kommissionen innan tilldelningen beslutas.

I den högra kolumnen i tabell 4.1 framgår det kumulativa över- eller underskott som byggs upp under perioden. Med anledning av de ökade utsläppen för inrikes transporter och vägmaskiner år 2024

är det sannolikt att underskottet i ESR i slutet av perioden blir större än vad som framgår i tabellen. Även om siffrorna kommer uppdateras fungerar tabellen fortsatt som en illustration över uppbyggnaden av under- eller överskott i ESR.

Det svenska målet under ESR-förordningen innebär att utsläppen år 2030 maximalt får uppgå till cirka 21,6 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter, om flexibiliteter inte används. I teorin skulle hela den minskning som krävs för att nå dit kunna uppnås genom olika flexibilitetsmekanismer. Sverige har notifierat kommissionen om användning av flexibilitetsmekanismen från ETS, vilket innebär att utsläppsutrymmet i ESR ökar med knappt 0,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter varje år under perioden 2025–2030. Det innebär i praktiken att ESR-utsläppen år 2030 får uppgå till cirka 22,47 miljoner ton koldioxidekvivalenter, så länge notifieringen inte ändras.

Flexibiliteter som flyttar utsläppsutrymme mellan medlemsländer eller mellan ETS och ESR ett visst år medför i normalfallet inte att EU:s totala utsläppsnivå ökar för det året. Det innebär att de svenska ESR-utsläppen skulle kunna överstiga åtagandet i ESR år 2030, utan att Sveriges utsläpp skulle bidra till att EU:s utsläpp överstiger åtagandet enligt Parisavtalet. Om sparade överskott från tidigare under perioden 2021–2029 används år 2030, eller om Sverige använder inköpta krediter som härstammar från andra länders sparade överskott, medför det däremot att Sveriges utsläpp som överstiger åtagandet om 50 procents minskning år 2030 kan innebära att EU missar sitt åtagande enligt Parisavtalet.

Att hålla de inhemska ESR-utsläppen under 21,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030 skulle innebära att ambitionsnivån hålls intakt med sikte på 2045, under förutsättning att kompletterande åtgärder kan utnyttjas fullt ut.

Tabell 4.1 Årligt utsläppsutrymme för ESR-åtagandet, utsläpp och kumulativt över-/underskott i ESR

Illustrativt exempel baserat på Naturvårdsverkets underlag till Klimatredovisning 2025

Målar i ESR	Tilldelat utsläppsutrymme (ton koldioxidekvivalenter, inkl. ETS-flex, kursivt anger preliminär tilldelning)	Utsläpp (ton koldioxidekviva- lenter, avrundat, kursivt anger scenario med beslutade styr- medel i Naturvårdsverkets underlag till klimatredovis- ning 2025)	Kumulativt över-/underskott
2021	31 331 358	29 030 000	2 300 000
2022	30 731 996	27 230 000	5 800 000
2023	29 592 278	26 820 000	8 600 000
2024	28 452 560	30 280 000 (prel.)	6 700 000
2025	28 200 000	28 800 000	6 100 000
2026	26 400 000	27 800 000	4 700 000
2027	25 400 000	27 100 000	3 000 000
2028	24 400 000	25 900 000	1 500 000
2029	23 500 000	24 800 000	200 000
2030	22 500 000	23 800 000	-1 000 000

Tabellen utgör ett illustrativt exempel. Naturvårdsverkets scenario har i regeringens klimatredovisning 2025 uppdaterats och visar på andra siffror än de i tabellen.

Samspelet mellan flexibiliteter och kompletterande åtgärder

Givet att det ännu inte är beslutat hur de kompletterande åtgärderna får bokföras är det inte helt enkelt att göra jämförelser med flexibiliteterna i ESR. Det bör också noteras att vad som kan utgöra en flexibilitet och hur samspelet mellan flexibiliteter och kompletterande åtgärder kan komma att förändras genom nya EU-ramverk. Läs mer om EU:s kommande 2040-ramverk i avsnitt 5.3.

Fram till 2030 finns lagstiftning som reglerar hur stora Sveriges nettoupptag av koldioxid i markanvändningssektorn ska vara, samt att upptag som överstiger EU-åtagandet också kan användas som flexibilitet för att leva upp till Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen. Användning av ökade nettoupptag från LULUCF kan således användas för att leva upp till ESR-åtagandet och det klimatpolitiska ramverkets etappmål, men i vilken utsträckning det är jämförbart beror på hur Sverige väljer att bokföra ökade nettoupptag som en kompletterande åtgärd. För att kunna använda LULUCF som flexibilitet gentemot ESR-åtagandet krävs att Sverige överpresterar

gentemot åtagandet att 2030 ha ett nettoupptag som är 4 miljoner ton koldioxid högre än det i genomsnitt var 2016–2018. Ett längre resonemang om bokföringsregler för ökade upptag som kompletterande åtgärd återfinns i kapitel 5.

Verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser kan användas som kompletterande åtgärd och flexibilitet, men det finns skillnader. Verifierade utsläppsminskningar i andra länder som har tillkommit genom Parisavtalets artikel 6 kan för perioden fram till 2030 inte tillgodoräknas som flexibilitet i ESR. Inköp av AEA-krediter från andra medlemsstater i EU kan användas som flexibilitet för att uppnå ESR-åtagandet, och skulle beroende på bokföringsregler kunna användas som kompletterande åtgärd. Likaså kan Sverige avstå intäkter från ETS för att öka utrymmet i ESR, med följderna att motsvarande mängd utsläppsrätter annulleras. Beroende på bokföringsregler skulle denna flexibilitet, liksom ytterligare inköp och annulleringar av utsläppsrätter, kunna räknas som en kompletterande åtgärd. Läs om Miljömålsberedningens förslag om bokföringsregler för kompletterande åtgärder i avsnitt 5.2.2.

Skillnad i sanktioner vid bristande måluppfyllelse

Sveriges ESR-åtagande och etappmål skiljer sig åt när det gäller konsekvenser vid missad måluppfyllelse. Att bryta mot en EU-förordning är förenat med risk för böter. Det finns två typer av böter: ett schablonbelopp (klumpsumma) för den period som överträdelsen har gällt fram till bötesdomen, och löpande viten så länge överträdelsen pågår. Böter föregås av en process där kommissionen inleder ett överträdelseärende mot en medlemsstat som inte anses ha följt EU-rätten. Om medlemsstaten fälls i EU-domstolen för sin överträdelse men ändå inte upphör med överträdelsen kan kommissionen vända sig till domstolen på nytt och yrka på böter (FEUF art. 260.2). Att en dom i EU-domstolen leder till ett bötesärende är ovanligt. Av de hundratals överträdelseärenden som inleds varje år, har böter enligt det här förfarandet bara utdömts 46 gånger sedan möjligheten infördes med Maastrichtfördraget 1993. Schablonbelopp och viten baseras på landets betalningsförmåga och brottets allvar. Det högsta vitet som hittills har beslutats innebar 1 miljon euro/dag

som Polen ålades att betala för inskränkningar i domstolars oberoende.⁷

När Sverige dömdes för otillräcklig implementering av IPPC-direktivet som reglerar föroreningar från industriverksamhet dömdes Sverige att betala böter om 2 miljoner euro plus 4 000 euro för varje ytterligare dag som Sverige inte levde upp till den tidigare domen.⁸

Det finns inga tidigare domar som indikerar bötesbelopp och viten för att inte leva upp till förordningar om minskade växthusgasutsläpp. Enligt kommissionens riktlinjer ska bötes- och vitesbelopp vara högre än den vinst som medlemsstaten kan göra genom att bryta mot EU-regeln.⁹ Ett sätt att beräkna den ekonomiska vinsten av att bryta mot ESR-förordningen är att beräkna kostnaden för att köpa ESR-krediter från andra länder som motsvarar underskottet i utsläppsutrymme. Det finns i dag inte säkra uppgifter på vad en ESR-kredit kan komma att kosta, dels eftersom efterfrågan och utbud är osäker, dels eftersom priset sätts i bilaterala förhandlingar mellan medlemsländer.

Svenska staten är bunden av krav på klimatåtgärder som följer av såväl Europakonventionen och Parisavtalet som av svensk lag och grundlag.¹⁰ Regeringsformen innehåller inga uttalade klimatförpliktelser, men föreskriver att: "Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer." Detta stadgande, som placerar ett ansvar på "det allmänna" omfattar även klimatåtgärder. Staten kan bli skadeståndsskyldig vid brott mot Europakonventionen. Även om Europakonventionen varken nämner "miljö" eller "klimat" medför den rättigheter som även omfattar miljöskydd och skydd mot klimatförändringar.

Klimatlagen anger att: "Regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt". Även om klimatlagen inte innehåller några sanktionsbestämmelser, uppställer den rättsligt definierade förpliktelser för staten genom regeringen. Det finns flera exempel från andra länder på hur organisationer eller privatpersoner har dragit regeringar inför domstol med anklagelser om bristande åtgärder för att minska

⁷ Sieps 2023 Böter i EU-domstolen – i vilket läget kan det bli aktuellt för Sverige.

⁸ Sieps 2023 Böter i EU-domstolen – i vilket läget kan det bli aktuellt för Sverige.

⁹ Sieps 2023 Böter i EU-domstolen – i vilket läget kan det bli aktuellt för Sverige.

¹⁰ Ebbesson, Jonas "Klimatprocesser mot staten – i Sverige och runt om i världen", Juridisk tidskrift 2020/21, s. 106–137.

klimatförändringarna. I april 2024 kom en dom från Europadomstolen som fastslog att Schweiz regering kränkte rätten till privatliv enligt Europakonventionens artikel 8, eftersom de inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att hindra klimatförändringarna.¹¹

4.3 Hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet

EU:s 55-procentspaket innefattar lagstiftningar som innebär för Sverige bindande åtaganden för utsläppsnivåer inom ESR-sektorn och bindande åtaganden för rapporterat nettoupptag av växthusgaser. Paketet innehåller också flera lagstiftningsakter som utgör styrmedel som påverkar utsläppen av växthusgaser i Sveriges icke-handlande sektor, till exempel det nya utsläppshandelssystemet för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2) och koldioxidkraven på nya bilar.

4.3.1 55-procentspaketets påverkan på effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030

En analys av 55-procentspaketets påverkan på effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen bör brytas ner i mindre delar. För det första går det att analysera effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen utifrån EU:s målsättande lagstiftningar (ESR och LULUCF) och utifrån styrmedelslagstiftningarna (t.ex. ETS 2 och utsläppskrav på fordon). För det andra kan effektivitet brytas ner i verkningfullhet (hur väl styr lagstiftning och styrmedel mot att utsläppen når målnivån), kostnadseffektivitet (hur väl styr lagstiftning och styrmedel mot att utsläppsmål nås till lägsta möjliga kostnad för samhället) och genomförbarhet (hur väl styr lagstiftning och styrmedel mot att det bedöms som genomförbart att nå utsläppsmålen). Därutöver kan resultatet påverkas av huruvida det läggs störst vikt vid effektiviteten fram till 2030 eller 2045 och därefter.

¹¹ Institutet för mänskliga rättigheter, "Historisk dom i Europadomstolen: stater har ett ansvar att skydda sina invånare mot klimatförändringar", april 2024.

Nollalternativet i analysen är läget innan 55-procentspaketet infördes. Då hade Sverige precis som nu etappmål för 2030, 2040 och 2045. Sveriges ESR-åtagande var att minska utsläppen med 40 procent jämfört med 2005 till 2030, och Sveriges LULUCF-åtagande var att inte ha några nettoutsläpp över en viss referensnivå enligt de så kallade no-debit-reglerna. De EU-gemensamma styrmedlen var utformade som innan 55-procentspaketet lades fram, sommaren 2021.

Beredningen bedömer att de mål och styrmedel som infördes genom 55-procentspaketet ökar effektiviteten i styrningen mot Sveriges etappmål för 2030. 55-procentspaketet bidrar till att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser i ESR-sektorn och ökar därmed verkningsfullheten i styrningen mot Sveriges etappmål för 2030, men även mot etappmålet 2045. Genom 55-procentspaketet införs flera styrmedel vars avsikt är att hantera marknadsmisslyckanden, och som därmed bidrar till en ökad kostnadseffektivitet i styrningen mot de svenska etappmålen, jämfört med om 55-procentspaketet inte hade införts.

Påverkan på styrning mot etappmål för 2030 och åtaganden i ESR- och LULUCF-förordningen

I och med 55-procentspaketets införande skärptes EU:s mål för utsläppen i sektorer som inte omfattas av ETS, från en minskning på 30 procent till 2030 jämfört med 2005 till 40 procent. För svenskt vidkommande innebar det att Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen gick från att minska växthusgasutsläppen med 40 procent 2030 jämfört med 2005, till 50 procents minskade utsläpp jämfört med 2005. Därmed minskade skillnaden mellan ESR-åtagandet och det nationella etappmålet vad gäller tillåtna utsläppsminskningar 2030 (se avsnitt 4.1 för närmare jämförelse av de båda målen).

Det skärpta ESR-åtagandet bidrar till att öka styrningen mot det svenska etappmålet bland annat därför att ESR-åtagandet är en bindande förordning med sanktioner, till skillnad från etappmålet. Det skärpta ESR-åtagandet innebär också en ytterligare begränsning av Sveriges kumulativa utsläpp under perioder 2021–2030.

För att leva upp till EU:s gemensamma åtagande har EU antagit flera styrmedel som bidrar till att minska utsläppen. Från 2027 införs det nya utsläppshandelssystemet ETS 2 för utsläpp från väg-

transporter, byggnader och mindre industrier. ETS 2 begränsar utsläppen i dessa sektorer på EU-nivå och medför ett koldioxidpris på förbränning av fossila bränslen i dessa sektorer.

Skärpta koldioxidkrav för nya bilar och koldioxidkrav på nya tunga fordon, förordningen om utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel (AFIR) och revideringen av direktivet om byggnaders energiprestanda EPBD är andra exempel på EU-lagstiftning som bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser i enskilda medlemsländer och på EU-nivå.

Naturvårdsverket bedömer att 55-procentspaketets styrmedel tillsammans med nuvarande nationella styrmedel inte är tillräckliga för att Sverige ska leva upp till ESR-åtagandet eller det nationella etappmålet.¹² Jämfört med nollalternativet har 55-procentspaketet bidragit till att öka effektiviteten i styrningen mot Sveriges ESR-åtagande och etappmål. Styrmedel som minskar utsläppen ökar verkningsfullheten i styrningen. ETS 2 som i Sverige ska omfatta i princip samtliga förbränningsutsläpp i ESR-sektorn bidrar till att öka kostnadseffektiviteten i styrningen jämfört med ett nollalternativ där 55-procentspaketet inte genomförts,¹³ och den sociala klimatifonden bedöms öka genomförbarheten av klimatpolitiken genom att återföra intäkter från ETS 2 till åtgärder och stöd som minskar omställningens kostnader för medborgarna. Även övriga intäkter från ETS 2, eller motsvarande ekonomiskt värde, ska användas för åtgärder som underlättar klimatomställningen.

Genom uppdateringen av LULUCF-förordningen som genomfördes som del av 55-procentspaketet ska EU som helhet ha ett rapporterat nettoupptag av växthusgaser på 310 miljoner ton 2030. Det innebär att Sverige har ett åtagande om att öka nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn, med 4 miljoner ton jämfört med perioden 2016–2018, vilket kan jämföras med etappmållets nuvarande möjlighet att maximalt använda 3,7 miljoner ton ökade upptag av växthusgaser som kompletterande åtgärd. För att understödja ökningen av EU:s nettoupptag har EU antagit förordningen om certifiering av permanenta kolupptag, kolinlagrande markanvändning och kollagring i produkter (CRCF).¹⁴ Utöver stöd till återvätning av dikade torvmarker saknas i Sverige i stort styrmedel

¹² Naturvårdsverket 2025 Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025.

¹³ Se t.ex. Naturvårdsverket 2023 Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2. Skrivelse 2023-05-09.

¹⁴ EU-förordning 2024/3012.

som syftar till att öka det rapporterade nettoupptaget av växthusgaser. Genom LULUCF-förordningen och förordningen om certifierade upptag, bidrar 55-procentspaketet till ökad styrning mot ett ökat nettoupptag i markanvändningssektorn, vilket beroende på bokföringsregler kan användas som en kompletterande åtgärd. Läs om Miljömålsberedningens förslag om bokföringsregler för kompletterande åtgärder i avsnitt 5.2.2.

Påverkan på styrning mot Sveriges långsiktiga etappmål

Genom EU:s klimatlag fastställdes att EU har som långsiktigt mål att vara klimatneutralt 2050. Det är ännu inte fastslaget hur fördelning av netto-nollmålet ska se ut mellan utsläppsreduktioner och negativa utsläpp. I konsekvensanalyserna bakom kommissionens förslag om att minska nettoutsläppen med 90 procent till 2040 antas bruttoutsläppen minska med 85 procent. Resterande del upp till 90 procent antas nås med ökade nettoupptag i skog och mark och genom permanenta upptag t.ex. bio-CCS.¹⁵ I förslaget till klimatlag som lades fram sommaren 2025 öppnar kommissionen för att internationella krediter motsvarande 3 procent av 1990 års nettoutsläpp får användas för att nå målet.

Det svenska netto-nollmålet för 2045 innebär att utsläppen från svenskt territorium ska minska med minst 85 procent jämfört med 1990, medan resterande 15 procentenheter får uppnås med kompletterande åtgärder. Målet är alltså procentuellt jämförbart med en tänkbar utformning av EU:s 2040-mål. Om jämförelsen kompletteras med hur höga per capita-utsläppen är vid uppfyllelse av de båda målformuleringarna framgår att de svenska per capita-utsläppen år 2045 är betydligt lägre än vad de är i EU som helhet 2040 vid ett nettomål om –90 procent. Utsläppen uppgår då i Sverige till 0,9 ton koldioxidekvivalenter per capita år 2045 jämfört med 1,7 ton koldioxidekvivalenter i EU år 2040. Det följer av att de svenska utsläppen vid basåret 1990 var lägre än i EU som helhet. I kommissionens scenarier hamnar EU:s genomsnittliga kvarstående utsläpp 2050 på en nivå som motsvarar 0,9 ton utsläpp av växthusgaser per capita¹⁶, vilket

¹⁵ Naturvårdsverket 2024 EU:s 2040-mål och förutsättningar för Sverige. PM 2024-05-13.

¹⁶ Naturvårdsverket 2024 EU:s 2040-mål och förutsättningar för Sverige. PM 2024-05-13.

alltså är samma nivå som Sverige når med 85 procents utsläppsminskning till 2045.

Genom 55-procentpaketet ökade styrningen på en rad områden där Sveriges utsläpp behöver minska för att de totala utsläppen ska minska med minst 85 procent till 2045. En skärpning av hur stora utsläppsminskningar som krävs i ETS, från –43 till –62 procent 2030 jämfört med 2005, bidrar till att ytterligare styra mot minskade utsläpp i de handlande sektorerna. Det högre utsläppspriset, tillsammans med bland annat stödssystem som innovationsfonden, antas ha en positiv effekt på effektiviteten i styrningen mot Sveriges långsiktiga etappmål, både avseende kostnadseffektivitet och verkningsfullhet. Genom att styrningen också blir starkare i hela EU kan det antas öka genomförbarheten av de svenska etappmålen. Naturvårdsverket menar att åtgärderna som bedöms krävas för att nå Sveriges etappmål för 2045 gynnas av de ekonomiska incitament som följer av skärpt EU-lagstiftning för 2040,¹⁷ vilket rimligen bör gälla även när målen skärptes för 2030. Många av de planerade industrisatsningarna i Sverige är enligt Naturvårdsverket sådana som gynnas av högre utsläppspriser i ETS, och skärpt EU-lagstiftning på klimatområdet gynnar således dessa företags konkurrenskraft.¹⁸ Den sociala klimatfonden knuten till ETS 2 ska användas för att kompensera ekonomiskt utsatta för effekterna av utsläppshandeln för vägtransporter och egen uppvärmning och bidrar därmed till ökade genomförbarhet.

Genom de ökade kraven på ökad kolinlagring styr 55-procentpaketet mot att bygga upp kolsänkan i markanvändningssektorn. Beroende på vilka åtgärder som används för att leva upp till 2030-åtagandet i LULUCF-förordningen och hur kommande lagstiftningar på området utformas kan det ha olika påverkan på kolupptaget på längre sikt.

4.3.2 Behovet av nationella etappmål och styrmedel efter 55-procentpaketets införande

Nära analysen av hur 55-procentpaketet påverkar effektiviteten i styrningen mot Sveriges nationella etappmål och åtaganden i ESR- och LULUCF-förordningen finns diskussionen om i vilken utsträck-

¹⁷ Naturvårdsverket 2024 EU:s 2040-mål och förutsättningar för Sverige. PM 2024-05-13.

¹⁸ Naturvårdsverket 2024 EU:s 2040-mål och förutsättningar för Sverige. PM 2024-05-13.

ning 55-procentspaketet påverkar behovet av nationella etappmål och styrmedel.

Ett argument för nationella klimatmål har varit att det skapar möjlighet för länder att driva på omställningen. Miljömålsberedningen menade i sitt betänkande 2016:21 att det sedan lång tid finns en bred politisk enighet om den allmänna inriktningen på klimatpolitiken, inklusive vikten av att Sverige fortsätter att vara föregångsland i det internationella klimatarbetet. Man skrev vidare:

Beredningen menar att det är viktigt att skärpta svenska nationella klimatmål även leder till att de EU-gemensamma utsläppen minskar, så att inte höga ambitioner med låga utsläpp i Sverige leder till att andra länder inom ramen för EU:s gemensamma åtagande kan fortsätta ha relativt sett högre utsläpp.

Det har argumenterats för att länders nationella mål var viktiga för att skapa förutsättningar för att EU kunde skärpa sina mål och införa 55-procentspaketet, och att det exempelvis skapade tryck på att minska antalet utsläppsrätter i systemet när utsläppen minskade snabbare än utsläppstaket i ETS.¹⁹ På så sätt kan argumenteras att de svenska etappmålen har bidragit till att öka kostnadseffektiviteten och verkningsfullheten i svensk klimatpolitik genom att de bidragit till att EU antagit skarpare klimatmål. I linje med vad Miljömålsberedningen förutspådde 2016 har de nationella etappmålen också förberett Sverige på att uppfylla skärpta klimatmål inom EU.

Med nuvarande EU-lagstiftning är Sveriges ESR-åtagande om att minska utsläppen med 50 procent jämfört med 2005 i nivå med en linjär utsläppsminskning mot Sverige långsiktiga mål att ha nettollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Genom ett nationellt etappmål säkerställer man att den ambitionen bibehålls även vid svängningar i den europeiska politiken. Därför är ett nationellt etappmål ett sätt att bibehålla rådigheten över klimatpolitiken. Vidare bidrar ett nationellt mål beslutat av Sveriges riksdag till att öka det politiska ägarskapet av målet, jämfört med mål som beslutats inom EU. Ett nationellt etappmål kan också bidra till att minska den politiska risken vid företags långsiktiga investeringar som leder till minskade utsläpp av växthusgaser.

¹⁹ Se bl.a. Silbye och Sörensen 2023 National Climate Targets Under Ambitious EU Climate Policy i Nordic Economic Policy Review och Engström, Mats 2023 Föregångsländer driver på EU:s klimatpolitik. Debattartikel i Altinget 2023-03-29.

Andra har dragit slutsatsen att den minskade skillnaden mellan målen reducerar betydelsen av de nationella målen.^{20,21} Nilsson menar bland annat att 55-procentpaketets lagstiftning är minst lika styrande för den svenska klimatpolitiken som de nationellt beslutade målen och att det därför är tveksamt om de svenska målen i sin nuvarande form fyller någon funktion.²² Han menar att om nya övergripande nationella klimatmål fastställs bör de baseras på samma definitioner och målstruktur som används inom EU. Han förespråkar även att ett mål för ökad nettoinlagring av kol införs. För att vara meningsfulla måste målen enligt Nilsson innebära större nettoutsläppsminskningar (inom och/eller utanför EU) än vad som följer av EU-lagstiftningen.²³ I ett scenario där Sverige annullerar det överskott av utsläppsutrymme som skapas av ett etappmål som ger betydligt lägre utsläpp än vad ESR-målet tillåter, blir effekten av de nationella målen på utsläpp i atmosfären större. Enligt resonemang som förs fram av bl.a. Brännlund leder sådana mål till försämrad kostnadseffektivitet, bl.a. till följd av risken för koldioxidläckage och försämrad konkurrenskraft när svenska företag får hårdare krav än sina europeiska konkurrenter.²⁴ Å andra sidan argumenteras att de nationella målen förbereder svenska företag för den omställning som väntar och därmed bidrar till en konkurrensfördel på längre sikt.²⁵

Etappmålets begränsning av antal flexibiliteter och mängd utsläppsminskningar som kan uppnås genom flexibiliteter jämfört med ESR-åtagandet utgör enligt Konjunkturinstitutet en kostnadsineffektivitet för efterlevnad av målen för 2030.²⁶ Det kan vara mer osäkert hur effektiviteten av denna begränsning ser ut fram till 2045, eftersom etappmålet förutsätter att utsläppen då har minskat med minst 85 procent. Om målen för 2030 uppnås genom flexibiliteter som innebär att Sveriges utsläpp 2030 är på en högre nivå än vad punktmålet antar, krävs för att nå minst 85 procents utsläppsreduktion till 2045 en brantare utsläppsminskningskurva för perioden 2031–2045. Hur det påverkar kostnadseffektiviteten kräver en djupare analys.

²⁰ Nilsson, Magnus 2023 Temperaturhöjning i klimatpolitiken.

²¹ Hassler, John 2023 Sveriges klimatstrategi – 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit-For-55.

²² Nilsson, Magnus 2023 Temperaturhöjning i klimatpolitiken.

²³ Nilsson, Magnus 2023 Temperaturhöjning i klimatpolitiken.

²⁴ Brännlund, Runar m.fl. Mål och medel i klimatpolitiken. Tillväxtanalys PM 2022:10:01.

²⁵ Se bl.a. Fossilfritt Sverige 2021 POLITIK FÖR FOSSILFRI KONKURRENSKRAFT: DEL 2.

²⁶ Se t.ex. Konjunkturinstitutet 2022 Miljö, ekonomi och politik Fit for 55.

Sammantaget konstaterar Miljömålsberedningen att skillnaden mellan de svenska etappmålen och EU-åtaganden har minskat när EU-lagstiftningen skärpts. Även EU-kraven styr nu mot en omställning i enlighet med vad som är den svenska inriktningen. Beredningen menar emellertid att det fortfarande finns behov av nationella etappmål och påminner om bedömningen från SOU 2016:21 där beredningen menade att det svenska klimatarbetet ska kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens.

Ett nationellt etappmål till 2030 fungerar enligt beredningen som inriktning för hur Sverige avser att genomföra EU-lagstiftning men framför allt som ett mål för en minst linjär utsläppsutveckling mot att Sverige ska nå netto-nollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Därutöver menar beredningen att den nationella rådigheten och politiska förankringen utgör skäl till att ha ett nationellt etappmål. En bred politisk förankring i Sveriges riksdag kring de klimatpolitiska målen utgör en säkerhet för de företag som avser göra långsiktiga investeringar som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser.

Behovet av nationella styrmedel efter 55-procentpaketets införande

De styrmedel som har införts till följd av 55-procentpaketet bidrar till att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser i ESR-sektorn. Såväl Hassler och Nilsson som Naturvårdsverket pekar emellertid på att den EU-gemensamma styrningen behöver kompletteras med nationella styrmedel för att Sverige ska leva upp till sitt nationella etappmål och ESR-åtagande. Ett exempel är ETS 2 som begränsar utsläppen inom flera av ESR-sektorerna, men eftersom begränsningen är på EU-nivå säkerställer inte ETS 2 att utsläppsminskningarna i Sverige hamnar i linje med vad ESR-åtagandet kräver. Sannolikheten att EU som helhet når till minus 40 procent minskade utsläpp i ESR-sektorn ökar genom ETS 2, och därmed ökar sannolikheten att det finns ESR-överskott från andra länder att köpa som Sverige kan använda för att leva upp till ESR-åtagandet. Eftersom ETS 2 inte täcker hela ESR-sektorn är det emellertid ingen garanti. Därtill innehåller ETS 2 ett pristak som gör att fler utsläppsrätter sätts ut på marknaden om priset överstiger vissa nivåer, vilket gör att utsläppen i ETS 2 kan bli högre.

I de konsekvensanalyser och scenarier som underbyggde kommissionens förslag i 55-procentpaketet, inklusive införandet av ETS 2, var en utgångspunkt att medlemsstaterna har nationella styrmedel.²⁷

IPPC lyfte i sin sjätte utvärderingsrapport fram att en mix av styrmedel behövs för att genomföra den snabba, branta och ihållande utsläppsminskning som enligt IPCC krävs för att begränsa den globala temperaturökningen i enlighet med Parisavtalets temperaturmål. Enligt rapporten spelar styrning på sub-nationell, nationell och internationell nivå en avgörande roll för att skapa förutsättningar för en omställning. Rapporten framhåller att styrmedelspaket bör tas fram med hänsyn till nationella förutsättningar.²⁸

Miljömålsberedningen menar att klimatomställningen är komplex och ställer krav på olika delar av samhället. Det finns olika marknadsmisslyckanden som behöver korrigeras. För att påverka aktörers beslutsfattande, möjliggöra genomförande och för att få acceptans för omställningen behöver olika typer av verktyg användas.

Miljömålsberedningen bedömer därför att det finns behov av en kombination av styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser och nå uppsatta klimatmål. Ytterligare och skärpta styrmedel som kompletterar varandra krävs både på nationell nivå och på EU-nivå.

²⁷ Se bl.a. Kommissionen 2020 Impact assessment – stepping up Europe's 2030 climate ambition SWD (2020) 176 final och Kommissionen 2021 COM(2021) 551 final.

²⁸ IPCC 2023 AR6 Synthesis report. Summary for policymakers. C6, Governance and policies.

5 En uppdaterad målkonstruktion för det svenska etappmålet om minskade växthusgaser till 2030

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* en ändring av basåret för det svenska etappmålet från 1990 till 2005 innebär en ökad grad av harmonisering till Sveriges EU-åtagande och bidrar till ökad tydlighet och jämförbarhet mellan de båda målen.
- *att* kompletterande åtgärder kommer vara centralt för att nå det långsiktiga målet om att Sveriges utsläpp av växthusgaser senast 2045 ska vara nettonoll och negativa därefter.
- *att* det finns behov av att bygga upp kompletterande åtgärder kontinuerligt till 2030 och därefter för att Sverige senast 2045 ska ha nettonollutsläpp av växthusgaser och därefter negativa utsläpp.

Miljömålsberedningen föreslår:

- *att* Sveriges etappmål för att minska utsläppen av växthusgaser formuleras enligt följande: Utsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast år 2030 vara minst 60 procent lägre än utsläppen 2005. Högst 10 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.
- *att* basårsutsläppen för 2005 ska vara samma som i EU:s ansvarsfördelningsförordning.

- att utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn fram till 2030 bör följa en målbana som följer av en linjär minskning från 2015 års utsläpp till 60 procent minskade utsläpp 2030 jämfört med 2005 års nivå.
- att regeringen i kommande klimatredovisningar redovisar utvecklingen av utsläppsreduktioner och kompletterande åtgärder i förhållande till etappmålet och målbanan.
- att som kompletterande åtgärd fram till och med 2030 får räknas:
 - a) permanent lagring av biogen koldioxid, bio-CCS. Som bidrag till etappmålet 2030 får räknas den totala mängd biogen koldioxid som avskilts i Sverige under år 2030 för att därefter permanent lagras.
 - b) det rapporterade nettoupptag som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen. Som bidrag till etappmålet 2030 får räknas det rapporterade nettoupptag som överstiger åtagandet för 2030.
 - c) verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser. Som bidrag till etappmålet 2030 får räknas de enheter som bidragit till minskade utsläpp i andra länder under år 2030. Som verifierade utsläppsminskningar i andra länder kan t.o.m. 2030 räknas
 - i) International transferable mitigation outcomes (ITMOS) enligt reglerna för Parisavtalets artikel 6 får användas för att täcka maximalt en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet,
 - ii) Annual Emission Allowances (AEA) enligt EU:s ESR-förordning. Förvärvade AEA:er ska efter att ha tillgodoräknats som kompletterande åtgärder annulleras och får inte användas för måluppfyllelse av andra mål inom eller utanför Sverige, exempelvis Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen,
 - iii) utsläppsrätter från EU ETS som Sverige genom Energimyndigheten införskaffar och annullerar, eller som annulleras automatiskt till följd av flexibiliteten gentemot ESR. Energimyndigheten får endast annullera utsläppsrätterna vid tillfällen då det går att säkerställa att annullering av dessa utsläppsrätter inte skulle ha skett ändå genom de automatiska mekanismer för marknadsstabilitet som finns i EU ETS. Utsläppsrätter som annulleras automatiskt genom flexibiliteten mot ESR får enbart räknas av om det

utsläppsutrymme som uppstår inte används för avräkningen mot Sveriges ESR-åtagande.

d) biokol, direktinfångning och lagring av koldioxid (DACCS) och andra åtgärder som enligt verifierade metoder bidrar till att minska utsläpp eller öka upptag av växthusgaser, efter beslut om bokföringsregler.

- att Energimyndighetens instruktion ändras så att det tydliggörs att de internationella insatserna som genomförs i enlighet med Parisavtalets artikel 6 ska genomföras med hög miljöintegritet, minska utsläppen av växthusgaser och bidra till hållbar utveckling.
- att ett uppdrag ska ges till relevanta myndigheter att lägga förslag på bokföringsregler för ytterligare kompletterande åtgärder som kan ske inom Sveriges gränser. Det inkluderar biokol, direktinfångning och lagring av koldioxid (DACCS) och andra åtgärder som enligt verifierade metoder bidrar till att minska utsläpp eller öka upptag av växthusgaser.
- att regeringen i kommande klimathandlingsplaner presenterar en inriktning för hur regeringen avser att bygga upp kompletterande åtgärder i tillräcklig mängd för att nå etappmålen för 2030 och 2040 samt det långsiktiga målet att senast 2045 nå nettonollutsläpp av växthusgaser och negativa utsläpp därefter.
- att Miljömålsberedningen får i uppdrag att se över Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040, när EU:s klimatramverk för 2040 är beslutat.

5.1 Etappmål för 2030 som bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och där ambitionsnivån hålls intakt

Miljömålsberedningen har i sitt arbete med att ta fram ett förslag på en uppdaterad målkonstruktion utgått från fyra aspekter som beredningen menar behöver beaktas för att skapa en målkonstruktion som förbättrar förutsättningarna för Sveriges klimatarbete.

- **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 i Parisavtalet.
- **Sikte mot 2045.** Etappmålet för 2030 ska utgöra ett delmål på vägen mot nettonollutsläpp 2045.

Miljömålsberedningen menar att förslaget till ny målkonstruktion är det som bäst svarar upp mot de kriterierna för att hantera den nya spelplan som skärpta EU-krav innebär.

5.1.1 Basåret ändras till 2005 för att bättre överensstämma med EU-lagstiftning

Sveriges nuvarande etappmål mäts mot utsläppsnivån 1990, medan ESR-förordningen mäts mot utsläppsnivån 2005. Därtill är utsläppsnivån i ESR fastslagen i ett genomförandebeslut (EU 2020/2126), medan nivån för utsläppen som bedöms ha ingått i ESR-sektorn år 1990 årligen justeras när nya internationella rapporteringsriktlinjer och emissionsfaktorer appliceras.

Miljömålsberedningen ansåg 2016 det var en fördel att kommunicera utsläppsmål på konsekvent sätt med samma basår som utgångspunkt, och förordade därför att behålla 1990 framför att införa 2005 som basår för ESR-sektorn. Man hänvisade bland annat till att det svenska etappmålet för 2020 hade 1990 som basår, liksom det nationella etappmålet till 2045. Beredningen konstaterade samtidigt att det skulle finnas fördelar med att välja 2005 som basår för etappmålen för 2030 och 2040, bland annat med hänvisning till att bedömningar av utsläppen från handlande respektive icke-handlande sektorn baseras på mer osäkra antaganden vid 1990 som basår jämfört med 2005. Det är först från 2005 som det finns tillgänglig och kvalitets-säkrad statistik över utsläppen från verksamheter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Miljömålsberedningen menar nu att den kommunikativa fördel som bedömdes finnas år 2016 inte längre är så stor att den bör avgöra val av basår. Snarare torde det enligt beredningens mening finnas en kommunikativ fördel att använda 2005 som basår, för att kunna jämföra och harmonisera med Sveriges åtaganden enligt ESR-förordningen. Miljömålsberedningen föreslår därför att det nationella etappmålet till 2030 ska använda 2005 som basår.

Att bara ändra basår till 2005 i etappmålet skulle till viss del underlätta jämförelser mellan målen, men skulle fortsatt omgärdas av komplexitet eftersom basårsutsläppen i etappmålet ändå skulle justeras varje år när nya rapporteringsriktlinjer och metodförändringar appliceras. Miljömålsberedningen föreslår därför att utsläppsnivån för 2005 även i det nationella etappmålet ska utgå från den nivå som finns i genomförandebeslut EU 2020/2126 under ESR-förordningen.

Beredningen är medveten om att en fastlåst nivå för basårsutsläppen innebär att framtida metodförändringar och ändrade rapporteringsriktlinjer inte kommer att beaktas för basårsutsläppen, vilket innebär att etappmålets maximalt tillåtna utsläpp hade kunnat komma att se annorlunda ut kommande år jämfört med beredningens förslag. De årliga metodförändringar som hittills har applicerats sedan ramverket infördes har inneburit årliga justeringar såväl uppåt som nedåt, men den övergripande trenden är att basårsutsläppen har justerats ner. Fastlåsta basårsutsläpp är samma metod som används inom EU, och beredningen menar att de fördelar som detta innebär fram till 2030 i form av ökad jämförbarhet mellan målen överträffar behovet av att årligen uppdatera basårsutsläppen enligt de senaste metodförändringarna.

Miljömålsberedningen anser därtill att det med fem år kvar till etappmålet finns skäl att slå fast vilken utsläppsnivå som gäller för basåret 2005 och därmed målnivån för 2030. Det skapar enligt beredningens mening en tydlighet om vilken målnivå politiken ska sikta mot. Beredningen menar också att det finns fördelar med att på kort sikt styra mot en fastslagen nivå av utsläppta ton, jämfört med en procentuell reduktion av historiska utsläpp. Därutöver bidrar det till ökad harmonisering med EU:s målkonstruktion och en förenklad jämförelse mellan etappmål och ESR-åtagande.

Miljömålsberedningen bedömer att 60 procent minskade utsläpp till 2030 jämfört med den fastlåsta ESR-nivån år 2005, varav 10 procentenheter kan nås med kompletterande åtgärder är en målnivå som håller integriteten och ambitionsnivån inom det klimatpolitiska ramverket intakt med sikte på 2045. Den föreslagna målnivån innebär 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 en 63-procentig reduktion jämfört med 1990 års basnivå, som utifrån 2025 års inventering ger en maximal utsläppsnivå om 17,1 miljoner ton. Om de maximalt uppskattade utsläppen från de anläggningar som 2026 flyttar från ETS till ESR beaktas skulle 63 procent minskade utsläpp jämfört med 1990 innebära en maximal tillåten utsläppsvolym på cirka 17,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030. Beredningen bedömer att nivåerna i förslaget till ändrad konstruktion är så pass lika nivåerna i etappmålets befintliga konstruktion att det går att ändra målet till 60 procents minskning jämfört med den fastlåsta ESR-nivån 2005 med bibehållen ambitionsnivå och med marginal för osäkerheter i beräkningar och framtida metodförändringar i klimatrappporteringen.

Ett mål om 60 procents minskning jämfört med 2005, där 10 procentenheter får nås med kompletterande åtgärder, innebär att de maximala utsläppen i ESR-sektorn får vara 21,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030, om kompletterande åtgärder utnyttjas fullt ut. Det innebär också att de maximalt tillåtna utsläppen i ESR-sektorn vid fullt utnyttjande av kompletterande åtgärder år 2030 harmoniserar med punktmålet 2030 enligt ESR-förordningen. Mängden kompletterande åtgärder som maximalt får räknas av mot etappmålet ökar i den nya konstruktionen, från cirka 3,7 till 4,3 miljoner ton, som en konsekvens av harmoniseringen mellan ESR-åtagandet och den utsläppsreduktion som krävs för att nå målet om kompletterande åtgärder används fullt ut.

Tabell 5.1 Jämförelse mellan ESR-åtagande, nuvarande etappmål utifrån 2025 års utsläppsinventering, nuvarande etappmål efter ändrad ESR-omfattning och föreslaget etappmål

	ESR-åtagande	Nuvarande etappmål 2025 års inventering	Nuvarande etappmål efter ändrad omfattning ETS-ESR (prel.)	Föreslaget etappmål
Basår	2005	1990	1990	2005
Mål för 2030	–50 %	–63 %	–63 %	–60 %
Mål jfr 1990	X	–63 %	–63 %	X
Mål jfr ESR-bas 2005	–50 %	–60,4 %	–59,3 %	–60 %
Max territoriella ESR-utsläpp 2030 om KÅ inte används och utan flex i ESR	21,6 Mton	17,1 Mton	17,6 Mton	17,3 Mton
Max storlek KÅ	X	3,7 Mton	3,8 Mton	4,3 Mton
Max territoriella ESR-utsläpp 2030 vid mesta möjliga användning av KÅ och utan flex i ESR	21,6 Mton	20,8 Mton	21,5 Mton	21,6 Mton
Budgetmål/målbana	Årliga begränsningar 2021–2030	Indikativa målbananor	Indikativa målbananor	En målbana 2026–2030
Flexibiliteter/Kompletterande åtgärder	Överföring från ETS Överskott jfr LULUCF-åtagande Sparat överskott Köp av ESR-krediter	Bio-CCS Ökade netto-upptag i LULUCF Internationella utsläppsminskningar	Bio-CCS Ökade netto-upptag i LULUCF Internationella utsläppsminskningar	Bio-CCS Överskott jfr LULUCF-åtagande Internationella utsläppsminskningar (art. 6, AEA, EUA) Ev. övriga

Siffrorna i tabellen är avrundade till en decimal.

5.1.2 Utsläppen bör följa en målbana

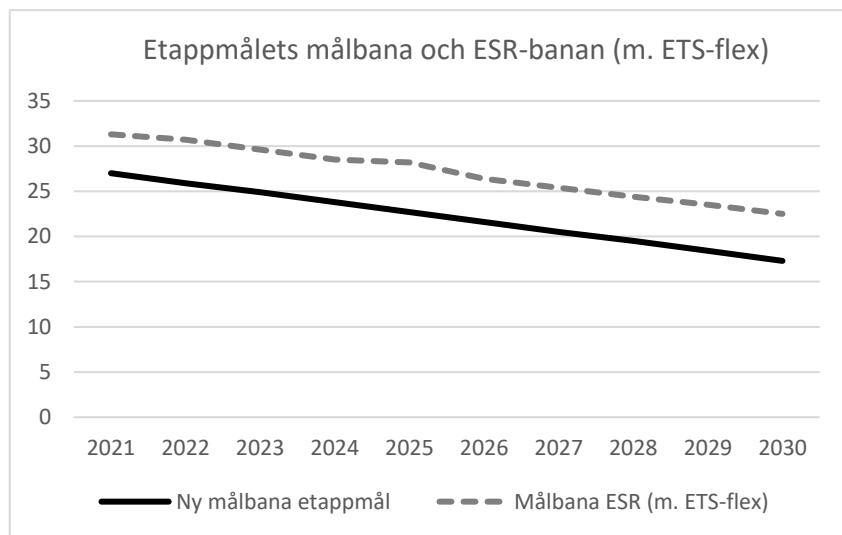
Miljömålsberedningen menar att utsläppen fram till 2030 bör följa en målbana som följer av en linjär minskning från 2015 års utsläpp till 60 procent minskade utsläpp 2030 jämfört med 2005 års nivå. Förslaget innebär en förändring jämfört med nuvarande konstruktion, enligt vilken en indikativ utsläppsbana bör användas som stöd för uppföljningen av utvecklingen i ESR-sektorn. Banan skulle enligt propositionen för det klimatpolitiska ramverket kompletteras med en bana som indikerar hur stor del av utsläppsminskningen som ska klaras utan att kompletterande åtgärder används. Det innebär att det funnits två indikativa målbananor som i varierande utsträckning använts för att följa upp utsläppsutvecklingen.

Den nu föreslagna målbanan utgår från den nuvarande indikativa målbanan utan användning av kompletterande åtgärder, men den föreslagna banan kan nås med kompletterande åtgärder. Utsläppsnivån för det enskilda året räknas då ut genom utsläpp av växthusgaser minus effekten av kompletterande åtgärder. Genom att endast ha en mål bana menar beredningen att det blir tydligare vilken samlad utveckling utsläpp och kompletterande åtgärder bör ha fram till 2030 och det blir enklare att följa utvecklingen av utsläpp och kompletterande åtgärder.

Förslaget om att utsläppen bör följa en mål bana till 2030 innebär jämfört med nuläget med två indikativa målbanor en ökad harmonisering med ESR-åtagandets budgetkonstruktion, där utsläppen ska följa en mål bana där flexibiliteter kan räknas in under perioden fram till 2030. Tillsammans med de föreslagna ändringarna om att regeringar behöver följa upp utvecklingen av såväl utsläpp som uppbyggnaden av kompletterande åtgärder i klimatredovisningar innebär förslaget att det tydligare går att följa och analysera de totala utsläppseffekterna från regeringars åtgärder under perioden.

Figur 5.1 Målbana för det uppdaterade etappmålet 2030 och preliminär ESR-bana

Mton koldioxidekvivalenter



Miljömålsberedningens förslag att regeringen i klimatredovisningar ska redovisa både utsläppsreduktioner och kompletterande åtgärder i förhållande till mål och målbana

Regeringen ska enligt klimatlagen varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen, som ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen och en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utsläppsutvecklingen. Beredningen menar att det i flera klimatredovisningar varit svårt att utläsa hur utvecklingen av utsläpp och kompletterande åtgärder utvecklats i förhållande till framför allt de indikativa målbana.

För att bättre följa upp utvecklingen mot att nå etappmålet till 2030 och målbanan dit föreslår Miljömålsberedningen genom en ändring i klimatlagen att regeringen i klimatredovisningen ska följa upp utsläppsutvecklingen i förhållande till etappmål och målbanan. För att det ska vara möjligt behöver regeringen även följa upp utvecklingen av kompletterande åtgärder. En redovisning av utvecklingen av kompletterande åtgärder bidrar även till att visa på upp-

byggnaden av kompletterande åtgärder för att Sverige senast 2045 ska nå nettonollutsläpp av växthusgaser och därefter negativa utsläpp.

För att redovisa utvecklingen mot målet och målbanan ska regeringen redovisa den totala summan av utsläpp minus mängden kompletterande åtgärder.

Under 2027 kommer utfallet av LULUCF- respektive ESR-åtagandet för perioden 2021–2025 att klargöras. Beredningen menar därför att det i klimatredovisningen i 2028 års budgetproposition bör läggas särskilt fokus på hur utsläppen har utvecklats gentemot EU-åtagandena, och hur eventuella konsekvenser av den utvecklingen ska hanteras.

5.2 Kompletterande åtgärder behöver byggas upp för att Sverige ska kunna nå målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter

För att kompensera för utsläpp som kan vara svåra att undvika år 2045, och för att bidra till negativa utsläpp efter 2045 föreslog Miljömålsberedningen 2016 att det klimatpolitiska ramverket skulle innehålla kompletterande åtgärder. De kompletterande åtgärderna skulle enligt beredningen också kunna användas som en flexibilitet i hur etappmålet till 2030 kan nås.

IPCC har vid flera tillfällen slagit fast att negativa utsläpp kommer vara nödvändigt för att nå Parisavtalets temperaturmål. I den sjätte syntesrapporten 2023 skrev de bl.a. följande:

Carbon Dioxide Removal (CDR) is necessary to achieve net zero CO² and GHG emissions both globally and nationally, counterbalancing ‘hard-to-abate’ residual emissions. CDR is also an essential element of scenarios that limit warming to 1.5°C or below 2°C (>67%) by 2100, regardless of whether global emissions reach near zero, net zero or net negative levels.

Klimatpolitiska ramverket pekar ut tre exempel på kompletterande åtgärder som kan användas för att leva upp till klimatmålen för 2030, 2040 och 2045: avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS), ökat nettoupptag av växthusgaser i skog och mark (LULUCF), samt verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser. För att nå nuvarande etappmålet om 63 procents

utsläppsminskning till 2030 kan maximalt 8 procentenheter av utsläppsminskningarna täckas med kompletterande åtgärder. För målet om netto-nollutsläpp 2045 får maximalt 15 procentenheter av netto-nollmålet uppnås med kompletterande åtgärder. Kompletterande åtgärder behövs också för att nå negativa nettoutsläpp efter 2045.

I samband med att det klimatpolitiska ramverket antogs beslutades inte om bokföringsregler för de kompletterande åtgärderna. Beredningen menar att det nu är hög tid att besluta om bokföringsregler för de kompletterande åtgärderna, Miljömålsberedningen föreslår därför regler för hur kompletterande åtgärder ska kunna tillgodoräknas bidra till etappmålet 2030.

Kompletterande åtgärder bör enligt beredningen byggas upp kontinuerligt, för att skapa möjligheter att de kan användas för att nå målet om netto-nollutsläpp 2045 och negativa utsläpp därefter. Om kompletterande åtgärder enbart skulle användas så att de kompenserar för en högre utsläppsnivå under ett specifikt målår är deras klimateffekt inte jämförbar med klimateffekten av utsläppsminskningar i Sverige.

5.2.1 Ökade krav på uppföljning och redovisning av kompletterande åtgärder

Uppbyggnaden av de kompletterande åtgärderna har under 2020-talet gått långsamt och det är osäkert om det är möjligt att till 2030 bygga upp de kompletterande åtgärderna så att de 2030 kan utgöra 10 procentenheter av målet på 60 procent minskade utsläpp, vilket kräver 4,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter från kompletterande åtgärder. Underlag från Naturvårdsverket och Energimyndigheten pekar mot att nuvarande styrmedel kan bio-CCS och internationella klimatinsatser genom Parisavtalets artikel 6 bidra med cirka 1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter till år 2030. Underlagen innefattar inte någon bedömning av möjligheterna att tillgodoräkna sig kompletterande åtgärder från ökade nettoupptag i markanvändningssektorn LULUCF.¹ Utbudet av ESR-enheter fram till 2030 är osäkert, likaså efterfrågan och därmed också kostnaden för att köpa

¹ Naturvårdsverket 2025 Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025 och e-post Sonia Ruyter Energimyndigheten 2025-06-26.

in ESR-enheter.² Möjligheten att flytta utsläppsutrymme från ETS till ESR-sektorn genom EU-lagstiftningens ETS-flexibilitet uppgår till knappt 0,9 miljoner ton 2030. Därutöver har Sverige enligt beredningens förslag möjligheten att köpa och annullera ytterligare utsläppsrätter i ETS.

Det ingår i direktivet att Miljömålsberedningen ska analysera för- och nackdelar med mer specificerade mål för de olika typerna av kompletterande åtgärder. Miljömålsberedningen lyfte i SOU 2016:47 att kommande regeringar kan behöva överväga etappmål för kompletterande åtgärder, till exempel till 2030, vilket även framkom i regeringens proposition för det klimatpolitiska ramverket.³

Den klimatpolitiska vägvalsutredningen menade att mål för kompletterande åtgärder bör fastställas och beslutas.⁴ Utredaren föreslog ett mål om att Sverige år 2030 ska åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 3,7 miljoner ton koldioxid per år, att Sverige år 2045 ska åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 10,7 miljoner till koldioxid per år och att nivån ska kunna öka efter 2045. Man menade vidare att volymen mellan 2021 och 2045 ska öka kontinuerligt. Utredaren menade också att det är upp till framtida regeringar att besluta i vilken utsträckning de kompletterande åtgärderna ska räknas av mot målen i det klimatpolitiska ramverket.

En fördel med specificerade mål för de olika kompletterade åtgärderna kan vara att det blir tydligt för de olika aktörerna som arbetar med kompletterande åtgärder vad som förväntas i deras sektor. Investeringar i bio-CCS-anläggningar, ökade upptag i skogen och olika typer av verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser är åtgärder som skiljer sig åt och därför kan behöva olika styrning och uppföljning. Det blir även enklare för regering och myndigheter att utforma politik för de enskilda kompletterande åtgärder om det finns tydliga mål.

En nackdel med specificerade mål kan vara att politiken i ett tidigt skede beslutar om mål för enskilda åtgärder som senare visar sig svåra eller enkla att uppnå beroende på utveckling i teknik och pris. Det kan begränsa teknikneutraliteten i målkonstruktionen på ett sätt som hämmar kostnadseffektiviteten.

² Naturvårdsverket 2024 Analys av förutsättningarna för EU:s medlemsländer att klara sina 2030-åtaganden under ESR- och LULUCF-förordningarna.

³ Prop. 2016/17:146.

⁴ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid.

Beredningens bedömning efter att ha beaktat tidigare utredningar är att det inte finns skäl till ett särskilt mål för kompletterande åtgärder för 2030. Nuvarande målkonstruktion där kompletterande är en integrerad del av etappmålen visar tydligt att fokus för klimatpolitiken ska vara att minska Sveriges territoriella utsläpp men att kompletterande åtgärder kan utgöra just ett komplement till utsläppsreduktioner. Samtidigt konstaterar beredningen att det kommer att behövas kompletterande åtgärder för att leva upp till målet om nettollutsläpp av växthusgaser senast 2045 och negativa utsläpp därefter (se vidare diskussion i avsnitt 5.3). Beredningen konstaterar vidare att de behöver byggas upp kontinuerligt. För att synliggöra behovet av kompletterande åtgärder och ge politiken för att skapa kompletterande åtgärder en tydligare inriktning föreslår Miljömålsberedningen att uppföljningen av uppbyggnaden av kompletterande åtgärder skärps. Det ligger i linje med vad Klimatpolitiska vägvalsutredningen föreslog i SOU 2020:4 och vad Naturvårdsverket med flera myndigheter föreslog 2023.⁵

Miljömålsberedningens förslag att regeringen i sin klimathandlingsplan presenterar en inriktning för de kompletterande åtgärderna

Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Enligt klimatlagen ska handlingsplanen bland annat beskriva prognoser för utsläppsminskningar, utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar och planerade åtgärder för utsläppsminskningar.

Givet de kompletterande åtgärdernas betydelse för möjligheten att leva upp till Sveriges etappmål på kort och lång sikt menar Miljömålsberedningen att utvecklingen av kompletterande åtgärder samt planerade åtgärder för att bygga upp kompletterande åtgärder bör vara del av klimathandlingsplanen.

Miljömålsberedningen föreslår därför genom ett tillägg i klimatlagen att regeringen i kommande klimathandlingsplaner presenterar en inriktning för hur regeringen avser att bygga upp kompletterande åtgärder i tillräcklig mängd för att nå etappmålen för 2030 och 2040

⁵ Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Ärendenummer NV-09894-21.

samt det långsiktiga målet att senast 2045 ha nettonollutsläpp av växthusgaser och negativa utsläpp därefter.

5.2.2 Bokföringsregler för kompletterande åtgärder som kan användas för att nå etappmålet till 2030

I propositionen om det klimatpolitiska ramverket fastslås att bokföringen av kompletterande åtgärder ska ske på basis av beräkningar i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering.⁶ Regeringen gjorde i sin klimatpolitiska handlingsplan 2023 bedömningen att det bör klargöras med beaktande av utvecklingen inom EU och internationellt hur avräkning mot målen ska ske och vilka bokföringsregler för kompletterande åtgärder som ska gälla.⁷ Naturvårdsverket har tillsammans med flera myndigheter lämnat förslag på hur kompletterande åtgärder ska bokföras.⁸ Miljömålsberedningen menar att det nu är hög tid att besluta om bokföringsregler för de kompletterande åtgärder, och lämnar därför förslag på sådana regler för flera kompletterande åtgärder.

Miljömålsberedningen anser att de kompletterande åtgärder som ska användas fram till 2030 behöver ha bokföringsregler som beslutats med brett parlamentariskt stöd. Beredningen föreslår bokföringsregler för bio-CCS och ökade upptag i markanvändningssektorn. Beredningen föreslår också bokföringsregler för tre typer av verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser: enheter inom ramen för Parisavtalets artikel 6, enheter inom ramen för EU:s ESR-förordning samt för att under vissa förutsättningar tillgodoräkna annullerade utsläppsrätter i ETS som en kompletterande åtgärd.

Som kompletterande åtgärder till 2030 bör enligt beredningen även ytterligare åtgärder kunna användas. Miljömålsberedningen föreslår därför att relevanta myndigheter får i uppdrag att lägga förslag på bokföringsregler för ytterligare kompletterande åtgärder som kan ske inom Sveriges gränser. Det inkluderar biokol, direktinfångning och lagring av koldioxid (DACCS) och andra åtgärder som enligt verifierade metoder bidrar till att minska utsläpp eller öka upptag av växthusgaser.

⁶ Prop. 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

⁷ Regeringen 2023 Skr. 2023/24:59 Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll.

⁸ Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket.

Ärendenummer NV-09894-21.

Miljömålsberedningens förslag för bokföring av bio-CCS som kompletterande åtgärd

Genom bio-CCS avskiljs koldioxid av biogent ursprung från t.ex. olika industriella processer eller förbränningsanläggningar och lagras permanent i geologiska formationer.⁹ Miljömålsberedningen föreslår att den biogena koldioxid som under 2030 avskiljs i Sverige och därefter lagras permanent får tillgodoräknas som kompletterande åtgärd för avräkning mot målet för 2030. Avskiljning som görs under åren fram till och med 2029 kan räknas som kompletterande åtgärd i förhållande till etappmålets målbana. Förslaget överensstämmer i allt väsentligt med det förslag om Naturvårdsverket med flera myndigheter lämnat till regeringen.¹⁰

Det ska enligt beredningens mening inte spela någon roll om avskiljningen åstadkommits med offentlig eller privat finansiering, utan avgörande bör vara att avskiljningen skett vid anläggning på svenskt territorium. För att kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd måste det säkerställas att samma ton bio-CCS inte används för måluppfyllelse i flera länder eller mot flera av Sveriges åtaganden och mål. För det fall privata företag inom eller utanför Sveriges har bidragit med finansiering av bio-CCS och vill använda det i sin klimatbokföring menar beredningen att det inte uppstår dubbelräkning av negativa utsläpp, och det negativa utsläpp som uppstår är enligt beredningens mening additionellt. Detta synsätt är i linje med EU:s förordning om certifiering av koldioxidupptag.¹¹

Energimyndigheten genomförde under 2024 den första omvända auktionen för ett driftstöd för avskiljning, infångning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS) genom omvänd auktionering. I den första auktioneringsrundan tilldelades Stockholm Exergi stöd till bio-CCS för en kraftvärmeanläggning i Stockholm. Stödet uppgår till knappt 20,3 miljarder kronor och sträcker sig över 15 år. Stockholm exergi kommer fånga in och lagra 11,52 miljoner ton koldioxid under perioden 2028–2042. Enligt uppgifter från Energimyndigheten uppskattas Stockholms Exergi lagra in 30 000 ton

⁹ Energimyndigheten hemsida <https://www.energimyndigheten.se/utlysningar/investerings-och-driftstod-for-bio-ccs/>, hämtat 2025-06-24.

¹⁰ Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Ärendenummer NV-09894-21.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 av den 27 november 2024 om inrättande av en unionsram för certifiering av permanenta kolupptag, kolinlagrande mark-användning och kollagring i produkter.

koldioxid under 2028, 0,7 miljoner ton under 2029 och 0,83 miljoner ton under 2030. Totalt bedömer Energimyndigheten att det år 2030 i Sverige kan lagras in runt 1 miljon ton biogen koldioxid genom bio-CCS.¹²

Ambitionen för de kompletterande åtgärderna bör vara att de ska öka kontinuerligt. Beredningen är emellertid medveten om att bio-CCS i ett inledningsskede kommer att utvecklas stegvis snarare än linjärt. Eftersom Stockholm Exergi enligt anbudet till den statliga omvända auktioner ska påbörja sin inlagring 2028 är det rimligt att anta att någon bio-CCS-inlagring inte kommer att ske före 2028, vilket påverkar den ackumulerade effekten av den kompletterande åtgärden till 2030.

Miljömålsberedningens förslag för bokföring av verifierade utsläppsminskningar utomlands som kompletterande åtgärd

Miljömålsberedningen menar att Sverige fram till 2030 bör kunna använda sig av tre typer av verifierade utsläppsminskningar utomlands som kompletterande åtgärd, enheter enligt reglerna i Parisavtalets artikel 6, så kallade ITMO:s (Internationally transferable outcomes), utsläppsutrymme enligt ESR-förordningen, så kallade AEA (Annual Emission Allowances), samt annullering av utsläppsrätter i ETS.

För verifierade utsläppsminskningar utomlands bör enligt beredningen gälla att utsläppskrediter som förvärvas och som avser minskade utsläpp under 2030 kan användas som avräkning mot målet för 2030. Krediter som förvärvas och som avser utsläppsminskningar under tidigare år kan räknas av mot målbanan. Krediter som tillgodoräknas mot etappmålet måste sedan annulleras för att säkerställa att de inte också används för att uppfylla andra mål i eller utanför Sverige.

Krediter från samarbeten inom ramen för Parisavtalets artikel 6 som kompletterande åtgärd

Det finns under Parisavtalets artikel 6 två samarbetsformer som regleras genom beslut antagna av UNFCCC:s partsmöte: Artikel 6.2 som baseras på bi- eller multilaterala samarbeten mellan länder och

¹² E-post Sonia Ruyter Energimyndigheten 2025-06-26.

där länder själva kan avtala hur de vill samarbeta för att minska utsläpp. Artikel 6.4 är projektbaserad, vilket innebär att en projektutvecklare först söker tillstånd hos värdlandet för att få utveckla projekt, varpå projektutvecklaren söker tillstånd för projektet hos FN. FN:s översynsorgan för artikel 6.4 ansvarar för att godkänna metodologier för att mäta utsläppsminskningar.¹³ I samband med en överföring av krediter behöver landet göra en justering i sin utsläppsrapportering.

Energimyndigheten ansvarar för auktorisering av deltagande i samarbeten och utfärdande av utsläppsminskningsenheter i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet.

Med hänvisning till att reglerna för artikel 6 är relativt nya, och att systemet med projekt och insatser är under uppbyggnad menar beredningen att det finns risker med att till 2030 i för hög utsträckning förlita sig på artikel 6-krediter som kompletterande åtgärd. Sverige har via sina höga ambitioner med pågående artikel 6-insatser en viktig roll att spela för att bidra till ett robust system där samtliga krediter som genereras genom artikel 6 har hög miljöintegritet. För att säkra miljöintegriteten i de kompletterande åtgärderna föreslår Miljömålsberedningen att maximalt en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet får komma från krediter från artikel 6.

Utsläppsminskningarna ska komma från projekt som har granskats av en oberoende aktör, som bland annat ställer krav på additionalitet, det vill säga att utsläppsminskningarna inte hade kommit till stånd utan artikel 6-samarbetet. På så sätt säkras att aktiviteten inte negativt påverkar värdlandets möjlighet att nå sina egna klimatmål. Verifierade utsläppsminskningar som har överförts till Sverige kan bidra till att nå de svenska klimatmålen genom att tillgodoräknas som kompletterande åtgärder. Utsläppsminskningarna kan även räknas som s.k. resultatbaserad klimatfinansiering men räknas då inte av mot de svenska klimatmålen.

Miljömålsberedningen föreslår att Energimyndighetens instruktion ändras så att det tydliggörs att de internationella insatserna ska genomföras med hög miljöintegritet, minska utsläppen av växthusgaser och bidra till hållbar utveckling. Beredningen anser att det är angeläget att säkerställa att användningen av internationellt överför-

¹³ Fridahl, Mattias 2024 Handel med utsläpskrediter inom ramen för Sveriges nationella och internationella klimatåtaganden.

bara utsläppsenheter sker genom riktiga och långsiktiga utsläppsminskningar samtidigt som dubbelräkning undviks.

Beredningen anser också att det är angeläget att regeringen styr vilka länder som Energimyndigheten ska samarbeta med och vilka typer av projekt som ska utgöra artikel 6-aktiviteter.

Naturvårdsverket bedömer att nuvarande bemyndiganderam till Energimyndighetens program för inköp av krediter inom Parisavtalets artikel 6 skulle kunna bidra med 0,4–0,5 miljoner ton minskade utsläpp år 2030, inom ramen för den kompletterande åtgärden verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser. Sammanlagt bedöms krediter på mellan 1,5–2 miljoner ton kunna levereras fram till 2030. Naturvårdsverket menar att det alltjämt råder stor osäkerhet om vilka volymer som kan åstadkommas då artikel 6-marknaden fortfarande är outvecklad.¹⁴

Köp av ESR-enheter som kompletterande åtgärd

Även utsläppsminskningar i andra EU-länder som förvärvas genom köp av länders utsläppsutrymme, så kallade Annual Emission Allowance (AEA), bör enligt beredningen kunna användas som kompletterande åtgärd. En förutsättning är att ESR-enheterna inte också används för att leva upp till Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen och att enheterna annulleras efter avräkning som kompletterande åtgärder. Utsläppsminskningar inom EU-länders ESR-sektorer rapporteras enligt EU:s regler och bedöms ha en hög grad av trovärdighet och vara additionella. Utbudet av AEA:er är enligt en analys från Naturvårdsverket osäker och kostnaden för att förvärva AEA:er kan bli hög. Naturvårdsverkets analys av länders utsläppsscenarier visar att efterfrågan på AEA:er kan bli hög samtidigt som utbudet blir lågt.¹⁵

Möjligheten att använda ESR-enheter efter 2030 är beroende av hur EU:s klimatramverk efter 2030 utformas.

¹⁴ Naturvårdsverket 2025 Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025.

¹⁵ Naturvårdsverket 2024 Analys av förutsättningarna för EU:s medlemsländer att klara sina 2030-åtaganden under ESR- och LULUCF-förordningarna.

Annullerade utsläppsrätter i ETS som en kompletterande åtgärd

Miljömålsberedningen föreslår att det ska vara möjligt att som kompletterande åtgärd tillgodoräkna utsläppsminskningar som har uppstått genom annullerade utsläppsrätter i ETS. Annulleringen kan ske på två sätt:

1. Genom den automatiska annullering som sker i ETS-flexibiliteten i ESR, förutsatt att det utrymme som uppstår genom flexibiliteten inte används för avräkning mot Sveriges ESR-åtagande. På så sätt säkerställs att det utsläppsutrymme som uppstår genom flexibiliteten inte används för att öka utsläppen gentemot ESR-åtagandet och samtidigt tillgodoräknas som en kompletterande åtgärd.
2. Genom inköp och annullering av ytterligare utsläppsrätter. Om en regering väljer att använda denna åtgärd bör Energimyndigheten få i uppdrag att genomföra inköpet och att annullera utsläppsrätterna vid lämplig tidpunkt. För att säkerställa att åtgärden blir additionell bör en annullering inte ske förrän marknadsöverskottet av utsläppsrätter understiger den tröskelnivå som triggar en automatisk inmatning till marknadsstabilitetsreserven.

Flexibiliteten mellan ESR och ETS går inte att justera för enskilda år utan gäller på samma nivå för hela perioden fram till 2030. Under 2027 finns dock en möjlighet att avsäga sig flexibiliteten, eller att minska storleken på överföringen, som i så fall gäller för alla resterande år. Om de nationella ESR-utsläppen når etappmålet 2030 kommer det utrymme som uppstår genom ETS-flexibiliteten för det året sannolikt inte att vara nödvändigt för att klara det årets åtagande i ESR-förordningen, eftersom etappmålet innebär att åtagandet i ESR nås utan flexibiliteter. Det utrymmet kan då antingen annulleras och räknas av som en kompletterande åtgärd, eller användas mot ESR-åtagandet ifall det finns ett släpande underskott från perioden 2021–2025. I det senare fallet kan utrymmet inte räknas av som en kompletterande åtgärd. Vid användning av ETS-flexibiliteten går Sverige miste om auktionsintäkter. Vid ett snittpris på 80 euro per utsläppsrätt innebär det att Sverige går miste om auktionsintäkter på totalt cirka 400 miljoner euro om denna flexibilitet nyttjas fullt ut under 2025–2030.

Miljömålsberedningen konstaterar vidare att ETS-flexibiliteten i ESR med största sannolikhet innebär att fler utsläppsrätter kommer annulleras än vad som syns i bokföringen. Det beror på att de utsläppsrätter som annulleras inom ramen för flexibiliteten fortsatt kommer att räknas till marknadsöverskottet trots att de inte längre finns på marknaden. Varje år som marknadsöverskottet av utsläppsrätter befinner sig i spannet 833–1096 miljoner kommer varje utsläppsrätt som har annullerats inom ramen för flexibiliteten mot ESR innebära att ytterligare en utsläppsrätt förs över från auktionspotten till marknadsstabilitetsreserven, där den sannolikt kommer att annulleras. Om marknadsöverskottet överstiger 1096 miljoner utsläppsrätter kommer varje utsläppsrätt som har annullerats inom ramen för flexibiliteten bidra till att 0,24 utsläppsrätter överförs till marknadsstabilitetsreserven (exemplet med 0,24 utsläppsrätter är enbart illustrativt eftersom en utsläppsrätt inte är delbar). Effekten är kumulativ och innebär att en utsläppsrätt som annulleras inom ramen för flexibiliteten år 2026 kommer bidra till avsättningar till marknadsstabilitetsreserven alla efterföljande år då marknadsöverskottet överstiger 833 miljoner utsläppsrätter. Marknadsöverskottet har för åren 2023 och 2024 legat runt 1,1 miljard utsläppsrätter.

Om en regering väljer att köpa och annullera ytterligare utsläppsrätter för avräkning som kompletterande åtgärd bedömer Miljömålsberedningen att det ska läggas ett uppdrag till Energimyndigheten för att säkerställa additionell effekt. En annullering av utsläppsrätter har sannolikt bara en additionell effekt om den görs när marknadsöverskottet understiger 833 miljoner, eftersom motsvarande mängd som har köpts in ändå kommer matas in till marknadsstabilitetsreserven och därefter sannolikt annulleras, om överskottet är högre än tröskelvärdet. Som ansvarig myndighet för det unionsregister där utsläppsrätter hanteras kan Energimyndigheten säkerställa att en annullering görs när det garanterar en additionell effekt. Samma resonemang om kumulativa effekter som framgår i föregående stycke kan appliceras på inköp och lagring av utsläppsrätter. Det ger därför sannolikt en större effekt ju tidigare i perioden en utsläppsrätt köps in. Den kumulativa effekten upphör när den inköpta utsläppsrätten annulleras.

Miljömålsberedningens förslag för bokföring av ökade upptag i markanvändningssektorn

Miljömålsberedningen föreslår att det rapporterade nettoupptag som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen kan tillgodoräknas som kompletterande åtgärd fram till och med 2030.

LULUCF-förordningen ställer krav på Sverige att öka upptaget med 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 jämfört med perioden 2016–2018. Därutöver ska nettoupptaget under perioden 2026–2029 rymmas inom den upptagsbudget som skapas av en linjär mål bana 2022–2030 med utgångspunkt i de genomsnittliga nettoupptagen 2021–2023.

Det upptag som under perioden 2026–2029 överstiger målbanan enligt LULUCF-förordningens åtagande för perioden kan enligt förslaget kunna tillgodoräknas gentemot etappmålens mål bana. Det rapporterade nettoupptag som 2030 överstiger Sveriges åtagande för 2030 enligt LULUCF-förordningen kan enligt förslaget tillgodoräknas som kompletterande åtgärd för att leva upp till etappmålet 2030.

En överprestation gentemot EU-åtagandet säkerställer att ökade upptag som kompletterande åtgärd ger additionell klimatnytta jämfört med det Sverige enligt EU-lagstiftning redan behöver göra. Att överpresterat mot EU-åtagandet kan ha antagits vara grundtanken när ökade upptag fördes in som kompletterande åtgärd. Det var även grunden för att den klimatpolitiska vägvalsutredningen föreslog att en kompletterande åtgärd inom LULUCF skulle tillgodoräknas endast för de åtgärder som bidrog till ett ökat nettoupptag utöver vad som krävdes för att klara Sveriges då gällande åtagande enligt LULUCF-förordningen.¹⁶ Sedan dess har LULUCF-förordningen förändrats och Sveriges LULUCF-åtagande ändrats från s.k. no-debit där kravet var att inte öka utsläppen jämfört med en referensnivå i olika markkategorier, till nuvarande regler för perioden 2026–2030 där kravet är en ökning av det totala upptaget i LULUCF-sektorn. Naturvårdsverket bedömer att det skärpta åtagande som följde av LULUCF-förordningens förändringar medför att det inte längre ska vara ett krav att Sverige överträffar sitt EU-åtagande för att det ska kunna räknas som kompletterande åtgärd.¹⁷

¹⁶ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid.

¹⁷ Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Ärendenummer NV-09894-21.

Eftersom upptag i skog och mark till betydande del beror av vädrets påverkan på skogstillväxt kan detta sätt att bokföra innebära att kompletterande åtgärder tillgodoräknas utan att åtgärder har genomförts, eller att kompletterande åtgärder inte kan tillgodoräknas trots att åtgärder vidtagits.

Beredningen menar ändå att det för att säkerställa additionaliteten i den kompletterande åtgärden behöver vara EU-åtaganden som utgör grunden för ökade upptag som kompletterande åtgärd, åtminstone fram till och med 2030. Grunden för bokföring av ökade upptag som kompletterande åtgärd kan komma att behöva ses över efter 2030 beroende på utfallet av de kommande förändringarna av EU:s klimatramverk.

Vidare innebär förslaget en harmonisering med EU-lagstiftning, eftersom det krävs en överprestation mot LULUCF-förordningens åtagande för att kunna räkna ökade upptag som flexibilitet gentemot ESR-åtagandet.

Nettoupptagets utveckling är osäker

Det rapporterade nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn har minskat det senaste decenniet. Mellan 2014 och 2023 minskade nettoupptaget med 46 procent, från knappt 58 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2014 till drygt 31 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2023. Den nedåtgående trenden beror främst på att tillväxten av levande träd minskat samtidigt som avverkningen och den naturliga avgången har ökat. Under samma period har utsläppen av växthusgaser i övriga sektorer minskat med cirka 9 miljoner ton.

Naturvårdsverket har redovisat scenarier där det rapporterade nettoupptaget 2030 hamnar på mellan 29 och 35 miljoner ton koldioxidekvivalenter, beroende på vilken tillväxttakt för skogen som antas. Det innebär att scenarierna pekar mot att Sverige missar sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen med 15–21 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Scenarierna antar en ökad avverkning fram till 2030. Till 2045 minskar nettoupptaget till mellan 16 och 25 miljoner ton beroende på antaganden om skogens tillväxt. Osäkerheten i scenarierna ökar på längre sikt, både vad gäller skogens tillväxt, avverkning och naturliga störningar som alla har stor påverkan på nettoupptaget. Hur framtida klimatförändringar påverkar skogstill-

växten är en faktor som bidrar till osäkerheten. Det finns indikatorer på att skogstillväxten återhämtat sig från de tidigare låga nivåerna.¹⁸ Samtidigt har avverkningsnivåerna under 2023 och 2024 sjunkit jämfört med 2020–2022.¹⁹

Skogen spelar en viktig roll för att begränsa Sveriges klimatpåverkan. Skogen lagrar mer växthusgaser än den släpper ut och koldioxid lagras i långlivade träprodukter. Dessutom bidrar skogen med förnyelsebara råvaror som kan ersätta fossila bränslen och material. De stora osäkerheterna om utvecklingen av markanvändningens nettoupptag av växthusgaser innebär enligt beredningen att minskning av de fossila utsläppen ska prioriteras framför åtgärder som syftar till att överträffa LULUCF-åtagandet.

5.3 Den svenska målkonstruktionen behöver ses över när EU:s klimatramverk för perioden efter 2030 är beslutat

Miljömålsberedningen har fått i uppdrag att se över Sveriges klimatmål till 2030 och lämnar förslag enligt ovan som bidrar till att Sveriges etappmål för 2030 bättre överensstämmer med Sveriges åtagande inom EU. Miljömålsberedningen bedömer att det kommer att behövas en mer genomgående översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040 när EU-ramverket finns på plats och föreslår att Miljömålsberedningen då får i uppdrag att göra en sådan översyn.

5.3.1 Den kommande ändringen av EU:s klimatlag och klimatramverk

Den 2 juli lämnade kommissionen ett förslag till förordning om ändring av den europeiska klimatlagen (EU 2021/1119), i syfte att införa ett nytt klimatmål för EU till 2040. Förslaget följer av artikel 4 i klimatlagen, som anger att EU ska anta ett klimatmål för 2040 i syfte att bidra till uppfyllelse av det långsiktiga målet om

¹⁸ SLU Riksskogstaxeringen 2025 Skogsdata 2025 Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från SLU Riksskogstaxeringen.

¹⁹ Skogsstyrelsens webbsida Avverkningsstatistik

<https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/avverkning/avverkning/>, hämtad 2025-09-25.

klimatneutralitet senast 2050. Kommissionen har i sitt förslag till ändring av klimatlagen föreslagit ett mål till 2040 som innebär att nettoutsläppen i EU ska minska med 90 procent jämfört med 1990. Därtill föreslås att verifierade utsläppsminskningar utomlands inom ramen för Parisavtalets artikel 6 eventuellt ska kunna tillgodoräknas för måluppfyllelse, upp till motsvarande 3 procent av 1990 års nettoutsläpp. Det framgår inte i förslaget hur dessa utsläppsminskningar ska bokföras, annat än att de inte kommer ingå i utsläppshandelssystemet. Vidare föreslås att permanenta upptag ska inkluderas i ETS.

Kommissionens förslag till förordning innehåller inga konkreta detaljer om kommande klimatrampverk som ska genomföra 2040-målet. Ett stort lagstiftningspaket är att vänta under 2026, förutsatt att förhandlingarna om ett 2040-mål mellan rådet och Europaparlamentet slutförs enligt plan. Flera av de befintliga rättsakterna i klimatrampverket innehåller dock specifika skrivningar om att kommissionen ska utvärdera och eventuellt lägga fram lagförslag för vissa specifika delar under 2026. Det gäller t.ex. en eventuell inkludering av utsläpp från avfallsbehandling i EU:s utsläppshandelssystem och en eventuell breddning av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM) till ytterligare sektorer och varor.

5.3.2 EU:s kommande 2040-mål och klimatrampverk gör att svenska målkonstruktionen behöver ses över

Givet att det väntas potentiellt systembärande förändringar i EU:s 2040-ramverk bedömer beredningen att det kommer att behövas en översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040 när EU-ramverket finns på plats. Beredningen ser i dagsläget att en sådan översyn bland annat kommer gälla etappmålet för ESR-sektorn till 2040. En potentiell ändring i ett nytt klimatrampverk skulle t.ex. kunna vara att ESR-förordningen slopas eller ändras efter 2030, vilket skulle föranleda diskussioner om sektorsomfattningen i det svenska etappmålet till 2040, som baseras på den nuvarande ESR-förordningens omfattning. En annan potentiell aspekt av ändringar i EU:s ramverk är hur det kan påverka bedömningen av hur kompletterande åtgärder ska bokföras. Det är möjligt att bio-CCS och utsläppsminskningar utomlands i form av krediter genom artikel 6 kommer bli del av EU:s klimatrampverk. I det nuvarande EU-ram-

verket kan inte bio-CCS räknas hem vare sig i ETS, ESR eller LULUCF, men kommissionens förslag till ändring av klimatlagen antyder att ett kommande förslag om att inkludera permanenta upptag i utsläppshandelssystemet är att vänta.

En ytterligare aspekt att beakta vid en större översyn är om det finns skäl att införa ett mer budgetliknande mål för perioden efter 2030 för att på så sätt tydligare framhålla att det är de samlade utsläppen över tid som påverkar hur stor temperaturökningen blir.

Svenska 2040-målet rör ESR-sektorn

Etappmålet för 2040 innebär att utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn bör vara 75 procent lägre 2040 än de var 1990, varav 2 procentenheter kan vara kompletterande åtgärder.

När EU beslutat om hur eventuella nationella åtaganden utformas efter 2030 avseende omfattning och ambition är det rimligt att se över i vilken utsträckning det svenska etappmålet för 2040 bör justeras.

Kompletterande åtgärder med sikte på 2045

Som beskrivits i tidigare avsnitt kan val av bokföringsmetoder för kompletterande åtgärder påverkas av vad som bedöms vara referensnivån för vad som ska räknas som kompletterande eller additionellt. Om referensnivån ska vara Sveriges åtaganden på EU-nivå, att en kompletterande åtgärd endast kan tillgodoräknas om Sverige överträffar sitt EU-åtagande, blir möjligheten att leva upp till Sveriges åtagande 2040 och 2045 beroende av vilken lagstiftning som beslutas om på EU-nivå. För närvarande är det bara ökade nettoupptag i markanvändningssektorn av de kompletterande åtgärderna som omfattas av EU-åtaganden. Det förefaller emellertid troligt att såväl verifierade utsläppsminskningar i andra länder (genom Parisavtalets artikel 6) och bio-CCS kommer att vara del av EU-lagstiftning efter 2030. Om bio-CCS skulle bli del av en gemensam europeisk utsläppshandel skulle det bli svårt att särskilja vilken av den bio-CCS som genomförs på svenskt territorium som är additionell i förhållande till EU-lagstiftning.

Det svenska nettonollmålet 2045 skiljer sig från EU:s mål om klimatneutralitet avseende syn på upptag. I EU:s mål för 55 procents nettominskning till 2030 räknas hela EU:s nettoupptag in, dock med en begränsning vid 225 miljoner ton koldioxid. Det kan antas att en liknande definition där hela nettoupptaget plus negativa utsläpp i form av permanenta utsläpp som bio-CCS används för att definiera hur unionen ska nå klimatneutralitet. Det svenska målet om nettonollutsläpp 2045 tar inte hänsyn till Sveriges samlade nettoupptag, utan säger att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 85 procent och att resterande del kan nås med kompletterande åtgärder.

En av frågorna som bör utredas vidare är i vilken utsträckning de kompletterande åtgärderna ska förhålla sig till EU-lagstiftning som referenspunkt och om det är förenligt med att nå det långsiktiga etappmålet om nettonollutsläpp och negativa utsläpp därefter med den nuvarande svenska målkonstruktionen.

Det är av propositionen för det klimatpolitiska ramverket och dess förarbeten svårt att tydligt utläsa principerna bakom de kompletterande åtgärderna, utöver att de bör kunna tillgodoräknas i enlighet med internationella regler. Begreppet kompletterande åtgärder inbjuder till tolkningar av vad som är kompletterande såväl som åtgärd. Begreppet avsåg vid framtagandet av det klimatpolitiska ramverket även att fånga såväl det eventuella behovet av flexibilitet för att nå etappmålet för 2030 och för att kompensera för de utsläpp som kan vara svåra att undvika.

Klimatpolitiska vägvalsutredningen angav 2020 ett antal principer som utredaren ansåg bör vägleda arbete med kompletterande åtgärder, bland annat att samma klimateffekt ska uppnås som för utsläppsminskningar i Sverige, att de ska användas för att sänka kostnaderna för att nå klimatmålen, att riskerna bör spridas och att volymen bör byggas upp successivt.²⁰

Det är möjligt att begreppet kompletterande åtgärder efter 2030 bör ersättas med ett begrepp som tydligare förmedlar vad som behövs för att nå nettonoll och negativa utsläpp därefter, exempelvis negativa utsläpp eller permanenta upptag.

Kompletterande åtgärder bör enligt beredningen byggas upp över tid, för att skapa möjligheter att använda för måluppfyllelse 2045 och negativa utsläpp därefter.

²⁰ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid.

Budgetmål efter 2030

I det förslag som Miljömålsberedningen lämnar tydliggörs att utsläppen bör följa en målbana fram till etappmålet 2030. Förändringen innebär att den svenska målkonstruktionen bättre överensstämmer med ESR-förordningen, genom att det pekas ut en målbana för utsläppen. ESR-förordningens målbana utgör också grunden för ett maximalt totalt utsläppsutrymme över perioden 2021–2030. Vid en översyn av Sveriges etappmål efter 2030 finns anledning att analysera om även Sverige skulle anamma principen om budgetmål.

6 Behovet av nationellt sektorsmål för inrikes transporter till 2030

Miljömålsberedningen bedömer:

- att en omställning av transportsektorn är central för att klara Sveriges klimatåtaganden såväl inom EU som nationellt.
- att det nationella målet för inrikes transporter till 2030 har bidragit med en tydlig styrsignal till aktörer inom transportsektorn.
- att det fortsatt finns behov av tydliga politiska signaler efter 2030 om att fasa ut fossila utsläpp i transportsektorn.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att ett uppdrag läggs till relevanta myndigheter att föreslå mål eller indikatorer för utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan som kompletterar EU-lagstiftning.

Det nationella etappmålet för inrikes transporter lades fram som förslag av Miljömålsberedningen 2016 och antogs av riksdagen 2017, med följande lydelse:

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter, förutom koldioxidutsläpp från inrikes flyg, ska år 2030 minska med minst 70 procent jämfört med 2010.

6.1 Fortsatt behov av transportmål

Miljömålsberedningen bedömer att det fortsatt finns ett behov av tydliga politiska signaler efter 2030 om behovet av att ställa om transportsektorn, och att det därför finns behov av ytterligare mål eller indikatorer efter 2030. Sådana mål skulle t.ex. kunna omfatta elektrifiering av fordonsflottan eller en hel utfasning av fossila bränslen. Beredningen föreslår att ett uppdrag läggs till relevanta myndigheter att föreslå mål eller indikatorer för utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan som kompletterar EU-lagstiftning. Beredningen bedömer att sådana mål skulle kunna bidra till en påskyndad omställning av transportsektorns klimatpåverkan. I detta bör även beaktas de osäkerheter som finns i EU-lagstiftningens utveckling, vilka redogörs för i ett senare avsnitt.

Transportsektorns utsläppsutveckling i förhållandet till utsläpmsmålet för inrikes transporter

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (exklusive inrikes flyg) svarade 2010 för cirka 20,5 miljoner ton koldioxid. För att nå målet om 70 procent minskade utsläpp får utsläppen år 2030 maximalt vara cirka 6,2 miljoner ton koldioxid. Inrikes transporter stod 2023 för utsläpp av cirka 13,5 miljoner ton koldioxid, vilket utgjorde drygt hälften av Sveriges utsläpp i ESR-sektorn. Den preliminära statistiken för 2024 visar att utsläppen från inrikes transporter ökade till cirka 16,5 miljoner ton koldioxid, vilket innebär att minskningen sedan 2010 är drygt 19 procent. Ökningen av utsläpp under 2024 bedöms av Naturvårdsverket främst bero på den ändrade reduktionsplikten från 7,8 procent till 6 procent för bensen och från 30,5 procent till 6 procent för diesel. Utsläppen från inrikes transporter behöver därmed minska med cirka 63 procent för att målet ska nås. Det skulle kräva en årlig minskning av utsläppen med cirka 16 procent vid en exponentiell bana, eller en årlig minskning på cirka 1,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter om utsläppen ska följa en linjär bana.

I Naturvårdsverkets scenario med beslutade styrmedel från 2024 minskar utsläppen med 43 procent till 2030, vilket innebär att målet för inrikes transporter missas med cirka 6 miljoner ton koldioxid.¹

¹ Naturvårdsverket 2025 Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning.

Baserat på den preliminära utsläppsstatistiken för 2024 väntas detta scenario skrivas upp. Även Trafikanalys bedömer sannolikheten som låg för att målet för inrikes transporter ska nås till 2030 med befintliga styrmedel. Som skäl anges dels den ändrade reduktionsplikten, dels en avstannande elektrifiering i nybilsregistreringen och hög export av laddbara personbilar.²

Målet till 2030 har bidragit med en tydlig styrsignal

Miljömålsberedningen bedömer att en omställning av transportsektorn är central för att nå Sveriges åtaganden inom EU och nationellt. Miljömålsberedningen konstaterar att berörda myndigheter slagit fast att målet för inrikes transporter till 2030 inte är inom räckhåll med befintliga styrmedel. Beredningen menar att målet har bidragit med en tydlig styrsignal till aktörer inom transportsektorn. Den bilden har bekräftats i kontakter med berörda aktörer, exempelvis inom ramen för beredningens expertgrupp.

Framväxten av det nationella etappmålet för vägtransporter – en tillbakablick

Etappmålet för inrikes transporter kan sägas ha vuxit fram ur den långsiktiga prioriteringen från 2009 års proposition En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik³ att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Prioriteringen definierades i den så kallade FFF-utredningen⁴ som ett

vägtransportsystem vars fordon i huvudsak drivs med biodrivmedel eller elektricitet.

Utredaren i FFF-utredningen menade att en utsläppsreduktion med 80 procent 2030 jämfört med 2010 var realistisk men utmanande, och skapade goda förutsättningar för Sverige att leva upp till den dåvarande visionen om att vara klimatneutralt 2050. Vägen till 80 procent minskade utsläpp 2030 skulle enligt utredningen gå via 35 procent minskade utsläpp 2020 och 60 procent minskade ut-

² Trafikanalys 2025 Uppföljning av de transportpolitiska målen.

³ Prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik.

⁴ SOU 2013:84 Fossilfrihet på väg.

släpp 2025. Utredaren bedömde att över hälften av den minskning av fossil energianvändning i trafikarbetet som behövdes för att nå målet kunde nås genom energieffektivisering (exklusive el) och genom utveckling av samhälle och transportsystem. Övergång till batteridrift och energieffektivisering genom el bedömdes bara kunna stå för en mindre del av utfasningen. Utredaren gjorde bedömningen att batteribilar inte fullt ut skulle kunna ersätta en konventionell bil, bl.a. på grund av den begränsade räckvidden. I utredningen antogs vidare att 20–40 procent av utfört trafikarbete från nya bilar år 2030 skulle kunna komma från batteridrift, och att motsvarande nivå år 2050 skulle vara 35–60 procent. Enligt Trafikanalys är det inte möjligt att bryta ned statistik över utfört trafikarbete på metod för framdrift⁵, men om de beräkningar som gjordes i FFF-utredningen sätts i relation till antal elbilar på nybilsmarknaden år 2024 eller i relation till EU:s regler för utsläppskrav på nya lätta fordon går det likväl att konstatera att elektrifieringstakten sannolikt understattades i utredningen.

Samtidigt fanns det sannolikt en övertro på vilka utsläppsminskningar som skulle kunna uppnås genom åtgärder för minskat trafikarbete. Genom åtgärder så som hållbar stadsplanering och trängsel-skatter bedömdes trafikarbetets tillväxt avseende personbilar kunna begränsas med 10–21 procent år 2030, jämfört med ett referens-scenario. I ett underlag som konsultbyrån WSP tog fram år 2022 på uppdrag av Trafikanalys konstateras att utvecklingen mot 2030-målet avseende transporteffektivt samhälle inte har utvecklats lika positivt som de andra två benen för transportsektorns omställning (energieffektiva och fossilfria fordon samt förnybara drivmedel).⁶ Även Statens väg- och transportforskningsinstitut konstaterar i en rapport från 2020 att trafikarbetet mellan 2010 och 2020 hade ökat med 9 procent, och att detta inte ligger i linje med bedömningen i FFF-utredningens scenario.⁷

I utredningens referensscenario uppskattades bränslepriset år 2025 till cirka 14 kronor per liter för diesel och bensin, räknat i 2007 års priser. I 2025 års priser motsvarar det drygt 20 kronor.

⁵ Trafikanalys 2024 ”Utvecklad transportstatistik avseende elektrifiering”, Rapport 2024:1.

⁶ WSP 2022 Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle.

⁷ VTI 2020 Bygger transportsektorns utsläppsmål på välgrundade antaganden om framtidens trafikarbete på väg? Working Papers, 2020:3.

Transportmålet i Miljömålsberedningens tidigare betänkande och det klimatpolitiska ramverket

Miljömålsberedningen som lade fram förslaget till klimatpolitiskt ramverk hade 2016 också i uppdrag att analysera behovet av sektorsvisa etappmål och överväga hur sådana kan utformas. Beredningen valde då att koncentrera analysen av eventuella sektorsmål till transportsektorn, eftersom det var den sektor som stod för den högsta andelen av utsläppen i den icke-handlande sektorn och att transportsektorns utveckling ansågs avgörande för att etappmålen och långsiktiga målet till 2045 skulle vara möjliga att nå. Beredningen menade att den sedan långt tillbaka uttalade politiska prioriteringen att Sverige 2030 ska ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen behövde förtydligas. Beredningen menade också att transporter är ett område där Sverige har goda förutsättningar att visa exempel på en utveckling som andra länder kan ta efter, samt att många aktörer efterfrågade ett tydligt transportmål.

Beredningen konstaterade 2016 att det teoretiskt kan vara så att det i ett samhälle utan sektorsmål för transporter kan skapas förutsättningar för en högre kostnadseffektivitet i hur etappmålet för hela den icke-handlande sektorn till 2030 kan nås. Den risken vägdes enligt beredningen upp av de begränsade utsläppen och åtgärdsomöjligheterna i övriga delar av icke-handlande sektorn samt att det i praktiken skulle vara svårt att införa enhetlig prissättning eller motsvarande för de kvarstående utsläppen i den icke-handlande sektorn. Därför ansåg beredningen att det skulle vara svårt att få till en teoretiskt sett optimal styrning mot uppsatta etappmål. Beredningen såg i stället utsläppsmålet för inrikes transporter som en ”extra förstärkning” för att etappmålet för hela den icke-handlande sektorn skulle kunna nås, snarare än att det skulle tvinga fram dyrare åtgärder än sådana som annars hade kunnat genomföras i övriga delar av den icke-handlande sektorn.

I den efterföljande propositionen som antogs av riksdagen 2017 delade regeringen bedömningen att utvecklingen av transportsektorns utsläpp var av avgörande betydelse för möjligheten att nå etappmålen för 2030, 2040 och 2045. Regeringen menade att sektorsmål kan tydliggöra ambitioner och utgångspunkter för sektorns aktörer. Regeringen konstaterade vidare att omställningen till 2030 till stora delar kommer ske med befintlig fordonspark, och att tillgången till

biobränsle skulle vara avgörande för att kunna nå målet. Regeringen menade precis som beredningen att utsläppsmålet för transportsektorn ska förstås som en extra förstärkning för att övriga etappmål ska nås.

6.1.1 Miljömålsberedningen förslag om att myndigheter ges i uppdrag att lämna förslag på kompletterande mål och indikatorer för att främja elektrifiering och utfasning av fossila bränslen från inrikes transporter

Miljömålsberedningen menar att elektrifiering av vägtransporter och utfasningen av fossila drivmedel är central för att ställa om transportsektorn och nå det långsiktiga målet om netto-noll utsläpp av växthusgaser senast 2045. Beredningen menar att utvecklingen av transportsektorns utsläpp är av avgörande betydelse för möjligheten att nå etappmålen för 2030, 2040 och 2045 och att mål för utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan kan tydliggöra ambitioner och utgångspunkter för sektorns aktörer.

Miljömålsberedningen föreslår därför att relevanta myndigheter får i uppdrag att lämna förslag på mål eller indikatorer för utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan. Sådana mål har föreslagits i tidigare utredningar, bland annat utfasningsutredningen och utredningen Sveriges klimatstrategi: 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55.

Elektrifieringstakten saktade in 2024

I Utfasningsutredningens scenario "Hög el" antogs 100 procent av nyregistrerade personbilarna vara nollutsläppsfordon år 2030. För lätta lastbilar antogs samma nivå uppnås 2035, medan introduktionstakten för tunga nollutsläppsfordon antogs vara 90 procent år 2040. I scenariot uppgår försäljningen av nya nollutsläppsfordon som andel av nybilsmarknaden till 50 procent år 2025, och andelen laddhybrider på nybilsmarknaden till 20 procent. År 2024 uppgick andelen elbilar i nybilsförsäljningen till 32 procent, vilket var en minskning med 6 procentenheter från året före. Andelen laddhybrider uppgick till 23 procent. Bensin- och dieslbilar stod för

32 procent av nybilsregistreringen.⁸ De bilar med förbränningsmotor som registreras i nybilsförsäljningen i dag väntas ha en livslängd bortom 2040.⁹

Trafikverket har tagit fram tre scenarier för att illustrera vägtransporternas utsläpp till 2045 beroende på elektrifiering och trafikarbete. Samtliga scenarier antar en reduktionsplikt på 10 procent för både diesel och bensen, men har olika grad av elektrifiering och nivå av trafikarbete. I alla tre scenarier, inklusive det scenario som når 100 procent nollutsläpp år 2035 för nya lätta fordon respektive 2040 för nya tunga fordon, återstår fossila utsläpp år 2045, då det fortfarande finns kvar förbränningsmotordrivna fordon som körs på fossila bränslen.¹⁰

Utsläppen inom inrikes transporter bör vara nära noll 2040

I Naturvårdsverkets uppdaterade målscenarier för 2045-målet når utsläppen från inrikes transporter nära nollnivåer år 2040.¹¹ Målscenarierna syftar till att, utifrån rådande kunskap om tillgänglig teknik och teknik under utveckling, belysa om och i så fall hur det är möjligt att minska utsläppen i en sådan omfattning och takt som bedöms krävas för att nå klimatmålen.

Utvecklingen för inrikes transporter i scenarierna är baserade på scenarier från Utfasningsutredningen, som föreslog att riksdagen skulle anta ett mål om utfasning av fossila bränslen i inrikes transporter och arbetsmaskiner år 2040.¹² I Utfasningsutredningens scenarioanalys lyfts en omfattande elektrifiering fram som en kostnadseffektiv lösning för att nå nollutsläpp i transportsektorn, men även förnybara drivmedel som biobränslen lyfts fram som nödvändiga för att fasa ut fossila utsläpp i trafikslag som är svåra att elektrifiera. Även Bioekonomiutredningen konstaterade att en ökad tillgång till hållbara biodrivmedel var nödvändig för att fasa ut de fossila utsläppen i transportsektorn.¹³

⁸ Trafikverket 2025 Vägtrafikens utsläpp 2024.

⁹ Trafikanalys 2025 Uppföljning av de transportpolitiska målen.

¹⁰ Trafikverket 2025 Vägtrafikens utsläpp 2024.

¹¹ Naturvårdsverket 2021 Uppdaterade målscenarier som visar hur målen i det svenska klimatpolitiska ramverket skulle kunna nås.

¹² SOU 2021:48 I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040.

¹³ SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle.

Utfasningsutredningens förslag

Utfasningsutredningen föreslog en utfasning av fossila drivmedel till 2040. En utfasning 2040 skulle enligt utredningen underlätta målpuppfyllelsen av det klimatpolitiska målet om nettonollutsläpp i hela ekonomin senast 2045. Utfasning till 2040 antogs även underlätta att nå etappmålet för 2040. Målåret för utfasning av fossila drivmedel var enligt utredningen en avvägning mellan att så snabbt som möjligt minska utsläppen på nationell nivå och samtidigt genomföra utfasningen på ett sätt som är så hållbart och kostnadseffektivt som möjligt.

En utgångspunkt för utfasningsutredningen var att Sverige bör vara ett föregångsland, vilket kräver att utfasningen genomförs på ett sätt som även kan genomföras i andra delar av EU och världen. Andra länder ska både vilja och kunna ta efter. Därför bör den övergripande strategin enligt utredningen vara:

- Elektrifiera vägtransporter så långt och snabbt det går
- Minskad trafik genom ett mer transporteffektivt samhälle
- Långsiktigt hållbara förnybara drivmedel där det är svårt att elektrifiera.

Vidare föreslog Utfasningsutredningen att riksdagen skulle anta ett mål om att 100 procent av nybilsförsäljningen år 2030 skulle bestå av nollutsläppsfordon.

Sveriges klimatstrategi: 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55

Professor John Hassler fick under 2023 i uppdrag av regeringen att analysera hur Sveriges klimatpolitik bör utvecklas utifrån de förändringar som har beslutats eller kan förväntas inom 55-procentspaketet.¹⁴ I sin utredning argumenterade Hassler för att målet för inrikes transporter innebär ett för snävt fokus på en specifik sektor, och att behovet av åtgärder i andra sektorer minskar eller bortfaller. Hassler argumenterar vidare för att ett utsläppsminskningmål inte nödvändigtvis riktar fokus mot elektrifiering, eftersom ett sådant

¹⁴ Hassler 2023 Sveriges klimatstrategi – 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit for 55.

mål får ett naturligt fokus mot reduktionsplikt. Hassler föreslår därför att reduktionsmålet ersätts av ett mål för elektrifiering av hela fordonsflottan, vilket anses kunna stimulera de styrmedel och åtgärder som behövs för den elektrifiering som krävs för att nå de långsiktiga målen. Detta mål skulle enligt Hassler kunna kompletteras med en politiskt förankrad indikation över vilka utsläppsminskningar som bedöms rimliga, givet transportsektorns betydelse för de övergripande målen.

Policyutvecklingen inom EU är osäker och bör beaktas vid framtagande av mål för perioden efter 2030

Utvecklingen av lagstiftning och styrmedel på EU-nivå har en central påverkan på möjligheterna att skynda vägtransporters elektrifiering och utfasningen av fossila bränslen. Inte minst utvecklingen av EU:s nya handelssystem ETS 2 och utsläppsnormer för lätta och tunga fordon antas ha en stor påverkan på den svenska omställningen. Utformning av mål och indikatorer för vägtransporter efter 2030 bör beakta policyutvecklingen på EU-nivå.

EU:s nya utsläppshandelssystem ETS 2

Inom ramen för 55-procentspaketet har EU beslutat att införa ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter, byggnader och vissa andra utsläpp (ETS 2). I nuläget behöver verksamhetsutövare enbart rapportera sina utsläpp, men från och med 2027 inträder skyldigheten att överlämna utsläppsrätter motsvarande de rapporterade utsläppen. Under vissa villkor kopplade till marknadspriser på gas och olja kan skyldigheten skjutas upp till 2028. Systemet omfattar all vägtrafik inom EU. Sverige har därtill valt att frivilligt inkludera utsläpp från ytterligare sektorer i systemet så som fritidsbåtar, spårtrafik och arbetsmaskiner. Det innebär att i princip alla utsläpp som ingår i målet för inrikes transporter till 2030 kommer att omfattas av ETS 2. Hur systemet kommer att utvecklas efter 2030 beror på vilket klimatmål EU antar för 2040, och hur ramverket som ska genomföra målet utformas. I konsekvensanalysen som tillhör kommissionens meddelande med en rekommendation om att minska EU:s utsläpp går att utläsa att den sista utsläppsrätten i ETS 2 ut-

färdas 2046, i det scenario som leder till minskade nettoutsläpp om 90 procent till 2040 jämfört med 1990. Det ska dock läsas som resultatet av en kostnadsoptimerad modellering, och innebär inte nödvändigtvis att det är en sådan bana som kommer att föreslås av kommissionen.

Utsläppsnormer för nya lätta fordon

EU:s förordning om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon fastställer utsläppskrav riktade mot fordonstillverkare. I den revidering som gjordes inom 55-procentspaketet fastslogs att den genomsnittliga utsläppsgränsen för nya personbilar och lätta nyttofordon ska minska med 15 procent till 2025, jämfört med 2021 års nivåer. Till 2035 ska utsläppsnivåerna vara 50 respektive 55 procent lägre för personbilar och lätta nyttofordon, jämfört med 2021 års nivåer. Enligt förordningen får inga nya lätta fordon med koldioxidutsläpp säljas från 2035. I maj 2025 röstade rådet och Europaparlamentet för att lätta på reglerna för uppfyllelse av målen till 2025, som innebär att nivån för att klara målet för personbilar ska beräknas som ett snitt för åren 2025–2027. En översyn av förordningen väntas ske under 2026.

Utsläppsnormer för nya tunga fordon

EU har också en förordning om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon. I förordningen anges att nya tunga fordon ska ha utsläppsnivåer som minskar med 45 procent till 2030, 65 procent till 2035 och 90 procent till 2040, jämfört med snittutsläppen 2019–2020. En översyn av förordningen väntas ske under 2026.

7 Klimatpolitiska rådet

Miljömålsberedningen bedömer:

- att det klimatpolitiska rådet har en ändamålsenlig instruktion med ett brett uppdrag som ger utrymme för att utvärdera regeringens politik.
- att ökade resurser skulle ge klimatpolitiska rådet bättre möjlighet att utifrån sin instruktion utföra ett arbete som ytterligare kan bidra till en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik och öka omfattningen av rådets utvärderingar, exempelvis gällande regeringens politik för att minska de globala utsläppen av växthusgaser och effekten av oppositionspartiets budgetar.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att en valberedning för val av rådsmedlemmar tillsätts, där ledamöter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Formas, Konjunkturinstitutet, Skogsstyrelsen, Klimatpolitiska rådet samt riksdagens miljö- och jordbruksutskott ingår.
- att förordnandetiden för ledamöterna förlängs till tre plus tre år för att ge bättre möjligheter till successiv förnyelse och kontinuitet i rådets arbete.

Klimatpolitiska rådets uppdrag

Klimatpolitiska rådet inrättades i januari 2018 som en del i det klimatpolitiska ramverket. Klimatpolitiska rådet är en myndighet, ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan som utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådet har en instruktion med en inrikt-

ning för rådets arbete. Rådet ska enligt den utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen; belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv; identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs för att nå klimatmålen samt analysera hur klimatmålen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort- och långsiktigt. Förutom att utvärdera regeringens politik, ska rådet även utvärdera de kunskapsunderlag och modeller den bygger på samt bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken. Klimatpolitiska rådet ska varje år lämna en rapport till regeringen med en bedömning av klimatarbetet och utsläppsutvecklingen, samt om regeringens politik leder till klimatmålen. Rådet har hittills lämnat sju rapporter till regeringen varav samtliga förutom den första innehåller rådets bedömning av regeringens samlade politik med avseende på klimatmålen samt rekommendationer.

Inom ramen för sitt uppdrag ger Klimatpolitiska rådet och dess kansli varje år forskare och andra experter i uppdrag att genomföra analyser och studier med relevans för rådets utvärderingsarbete. Under 2025 publicerade rådet bl.a. en rapport om social acceptans för klimatpolitik och under 2024 togs underlagsrapporter fram om bl.a. EU-politik och kostnadseffektiva styrmedel. Miljömålsberedningen menar att rådet inom ramen för sin instruktion har möjlighet att genomföra de analyser och fördjupningar som rådet bedömer behövs för att granska regeringens politik. En ytterligare specificering av uppgifter skulle riskera att snäva in rådets möjligheter snarare än att bredda det. Beredningen bedömer därmed att rådet har en ändamålsenlig instruktion för sitt uppdrag.

Rådet består av åtta ledamöter med hög vetenskaplig kompetens inom relevanta områden och stöds av ett kansli med fyra anställda. Klimatpolitiska rådets resurser har legat på samma nivå som när rådet inrättades 2018. Klimatpolitiken omfattar allt fler sektorer och styrmedel, vilket kräver mer avancerade och tvärvetenskapliga analyser än tidigare. I en internationell jämförelse är det svenska klimatpolitiska rådets resurser små och rådet lyfter i sin rapport 2025 fram att det är svårt att genomföra mer omfattande analyser av komplexa styrmedel och sektorsövergripande klimatpolitik med nuvarande resurser.

Miljömålsberedningen anser att det är angeläget att rådet har tillräckliga resurser för att kunna göra vetenskapligt underbyggda analyser och utifrån sin instruktion. För att kunna utföra ett arbete som ytterligare kan bidra till en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik anser beredningen att en förstärkning av rådets resurser behövs.

Hur Klimatpolitiska rådets ledamöter nomineras och utses

Klimatpolitiska rådet inrättades efter förslag från Miljömålsberedningen efter modell från Finanspolitiska rådet (SOU 2016:21, prop. 2016/17:146). Från början hade de två myndigheterna liknande regler och sätt att välja nya ledamöter. Efter att Klimatpolitiska rådet inrättats ändrades sättet som Finanspolitiska rådets ledamöter utses på. Tidigare föreslog rådet själva nya medlemmar till regeringen men nu lades den uppgiften på en valberedning. Ändringen genomfördes efter förslag från den parlamentariska Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67). Kommittén ansåg att det dåvarande sättet att nominera rådsmedlemmar, dvs. att rådet förnyar sig självt, hade potentiella nackdelar och att en valberedning i högre grad skulle värna myndighetens bredd och kompetens.

Miljömålsberedningen anser att Klimatpolitiska rådet ska följa modellen för Finanspolitiska rådet och att ledamöter ska utses på samma sätt genom att en valberedning tillsätts. Beredningen menar att en valberedning innebär att myndighetens bredd och kompetens värnas. Valberedningen bör bestå av generaldirektörer för centrala myndigheter såsom Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Formas, Konjunkturinstitutet och Skogsstyrelsen. För att säkerställa att valberedningen har kännedom om expertis inom det breda uppdrag som klimatpolitiken innebär föreslår beredningen att rådets ordförande ingår i valberedningen. Beredningen föreslår också att två representanter från riksdagens miljö- och jordbruksutskott ingår i valberedningen.

Den normala förordnandetiden för ledamöterna i klimatpolitiska rådet är i dag tre år. Det innebär att de flesta år byts tre av åtta ledamöter ut, ibland fler då en ledamots övriga förhållanden kan leda till att ett förordnande behöver avbrytas i förtid. Klimatpolitiska rådet har i en skrivelse till regeringen anfört att det inte ger

tillräcklig kontinuitet för att på ett bra sätt genomföra och utveckla rådets arbete. Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67) föreslog att ledamöter utses för tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare högst tre år. Miljömålsberedningen menar att en längre förordnandetid skulle ge rådet bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag då det skapar större kontinuitet i rådets arbete och säkerställer att rådet behåller värdefull kunskap och erfarenhet över tid. Beredningen anser därmed att det ska finnas möjlighet att förlänga förordnanden för ledamöter som inte är ordförande med ytterligare högst tre år.

8 Samlad konsekvensbedömning

8.1 Sammanfattande bedömning

Miljömålsberedningens förslag medför små förändringar jämfört med nollalternativet och konsekvenserna blir därmed också små.

8.2 Det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas

Det klimatpolitiska ramverket antogs när EU hade som mål att till 2030 minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 40 procent jämfört med 1990. Därefter har EU antagit ett mål att minska nettoutsläppen med minst 55 procent jämfört med 1990. För att leva upp till målet har EU antagit flera nya och skärpta lagstiftningsakter. Bland annat har medlemsländernas mål enligt ansvarsfördelningsförordningen ESR och mål för ökade upptag i skog och mark enligt LULUCF-förordningen skärpts. Enligt utredningsdirektivet innebär EU:s skärpta klimatpolitik

att kartan för klimatpolitiken inom hela unionen har ritats om, vilket påverkar förutsättningarna för Sveriges nationella klimatpolitik.

Miljömålsberedningen skulle därför enligt direktivet

analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet, inklusive Sveriges åtaganden inom ESR och LULUCF, med utgångspunkten att målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter ligger fast och att Sverige ska leva upp till Parisavtalet,
analysera och redovisa skillnaderna mellan Sveriges etappmål till 2030 och åtaganden enligt ESR och LULUCF,

analysera det fortsatta behovet av ett nationellt sektorsmål för inrikes transporter till 2030 utifrån de överenskommelser som nåtts inom 55-procentpaketet, koldioxidkrav för tunga fordon och Sveriges åtaganden enligt ESR och LULUCF,

analysera hur de kompletterande åtgärderna som finns i det klimatpolitiska ramverket samspelar med eller är i konflikt med 55-procentpaketet.

Beredningen skulle också

lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas för att bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt styra mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045.

I ljuset av EU:s uppdateringar av mål och styrmedel menar beredningen att en mindre uppdatering också av det nationella etappmålet för 2030 behövs för att stärka klimatramverkets legitimitet.

Beredningen menar att en förändring av etappmålet till 2030 bör leda till

- **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 överensstämmer med Sveriges åtagande inom EU, inklusive EU:s NDC i Parisavtalet.
- **Sikte mot 2045.** Etappmålet för 2030 ska utgöra ett delmål på vägen mot nettonollutsläpp 2045.

8.2.1 Nollalternativet och dess konsekvenser

Nollalternativet är att bibehålla det etappmål för 2030 som beslutades om 2017, att utsläppen i ESR-sektorn bör minska med 63 procent jämfört med 1990, varav 8 procentenheter kan göras genom kompletterande åtgärder. De föreslagna förändringarna av etappmålet är små varför konsekvenserna av nollalternativet och det föreslagna etappmålet också är små.

Nollalternativet innebär att Sverige för etappmålet 2030 har ett annat basår än EU-åtagandet vilket försvårar jämförelsen mellan de båda målen. Nollalternativet innebär att det fem år före måluppfyllelsen inte finns några regler för hur de kompletterande åtgärderna ska bokföras eller vilka de är. Konsekvenserna av detta skulle bli en osäkerhet om vad som krävs för att nå etappmålet för 2030, vilket i sin tur riskerar leda till en osäkerhet i styrningen mot etappmålet.

8.3 Det föreslagna alternativet

Miljömålsberedningen lämnar förslag på tre områden: ett uppdaterat etappmål för 2030, ett uppdrag till relevanta myndigheter att ta fram förslag på mål för inrikes vägtransporter, samt förslag på förändringar som rör utnämning av ledamöter i klimatpolitiska rådet.

8.3.1 Förslag till uppdaterad målkonstruktion

Vägledande för utredningsarbetet har varit att lämna ett förslag på en målkonstruktion för Sveriges klimatmål till 2030 som i så hög grad som möjligt svarar upp mot de fyra aspekter som beredningen bedömer bidrar till ett stärkt klimatarbete, enligt ovan.

Mot bakgrund av detta har Miljömålsberedningen föreslagit att byta basår för etappmålet till 2030, från 1990 till 2005. Följden blir att det nya etappmålet innebär minst 60 procent minskade växthusgasutsläpp i ESR-sektorn jämfört med 2005, varav 10 procentenheter får ske genom kompletterande åtgärder.

Den föreslagna målnivån innebär 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 en 63-procentig reduktion av 1990 års basnivå, som från i nuläget skulle ge en målnivå på cirka 17,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030. Om de maximalt uppskattade utsläppen från de anläggningar som 2026 flyttar från ETS till ESR beaktas skulle 63 procent minskade utsläpp jämfört med 1990 innebära en maximal tillåten utsläppsvolymer på cirka 17,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030. Mängden kompletterande åtgärder som maximalt får räknas av mot målet ökar, från cirka 3,7 till 4,3 mil-

joner ton, som en konsekvens av att den minsta reduktionen av utsläpp i etappmålet, 50 procent minskade utsläpp jämfört med 2005 års utsläpp, harmoniseras med Sveriges åtagande i ESR. Beredningen bedömer att nivåerna i den ändrade konstruktionen är så pass lika dagens etappmål att det går att ändra målet till –60 procent jämfört med 2005 samtidigt som ambitionen hålls intakt. Förslaget får därmed inga betydande konsekvenser på Sveriges utsläpp av växthusgaser, eller på svenska företag eller konsekvenser i form av ytterligare kostnader, jämfört med nuvarande målkonstruktion.

Miljömålsberedningen föreslår bokföringsregler för kompletterande åtgärder. Bokföringsreglerna skapar tydlighet om vilka krav som behöver uppfyllas för att kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd till 2030, vilket underlättar för aktörer att planera och göra relevanta investeringar. Genom att möjliggöra för olika typer av kompletterande åtgärder bidrar förslaget till möjligheten att nå etappmålet till en lägre kostnad, men med krav som säkerställer att den samlade klimatpåverkan av måluppfyllelsen blir så stor som möjligt.

Miljömålsberedningen föreslår genom ändringar i klimatlagen att uppföljningen av utsläpp och kompletterande åtgärder skärps.

Miljömålsberedningen menar att förslaget till ny målkonstruktion är det som bäst svarar upp mot de kriterier som beredningen ställde upp för att hantera den nya spelplan som skärpta EU-krav innebär. Genom att byta basår till 2005 och använda samma nivå för basårsutsläpp som i ESR-förordningen ökar överensstämmelsen med Sveriges åtagande enligt EU-lagstiftning jämfört med nollalternativet. Det bidrar också till ökad tydlighet. Ökad tydlighet blir också effekten av att föreslå vilka åtgärder som fram till 2030 kan användas som kompletterande åtgärder och av att föreslå hur de kompletterande åtgärderna ska bokföras för att kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd. Det ökade fokuset på kompletterande åtgärder är centralt för möjligheten att nå det långsiktiga målet om nettonollutsläpp 2045. Den föreslagna målnivån innebär att ambitionsnivån bibehålls jämfört med dagens konstruktion.

Alternativ för målkonstruktion som diskuterats men inte föreslagits

Miljömålsberedningen diskuterade ett alternativ där etappmålet till 2030 skulle delas upp, med ett mål för utsläppsreduktioner i ESR-sektorn satt till 50 procents minskning jämfört med 2005 års nivåer och ett separat mål för kompletterande åtgärdertill 2030. Målkonstruktionen skulle jämfört med det föreslagna alternativet ge en ökad tydlighet mot vilka mål politiken strävar och bidra med en ökad överensstämmelse med EU-lagstiftning avseende tillåtna utsläppsnivåer 2030. Med hänvisning till de stora osäkerheterna kring de kompletterande åtgärdernas uppbyggnad till 2030 bedömde beredningen att det förelåg risk för att ambitionsnivån med det förslaget inte skulle hållas intakt. Beredningen beslöt därför att i stället lämna det lagda förslaget enligt vilket utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn till 2030 ska minska med minst 60 procent jämfört 2005, varav 10 procentenheter kan uppnås med kompletterande åtgärder.

Alternativ till bokföringsregler för ökade upptag i markanvändningssektorn som diskuterats men inte föreslagits

Miljömålsberedningen har under utredningens gång lagt betydande tid på att diskutera hur ökade upptag av koldioxid i skog och mark ska kunna tillgodoräknas som en kompletterande åtgärd. Frågan är komplex, och utöver det förslag som beredningen lägger fram har man diskuterat tre alternativa sätt att hanterade ökade nettoupptag som kompletterande åtgärd fram till 2030. Bristerna i dessa förslag bedöms som större än i det föreslagna alternativet och beredningen menar att de inte bör användas som grund för bokföring av ökade upptag som kompletterande åtgärd fram till och med 2030.

Tillgodoräkna de ökade rapporterade nettoupptagen år 2030 i förhållande till perioden 2016–2018

Vid detta tillvägagångssätt bokförs all ökning av det rapporterade nettoupptaget i markanvändningssektorn jämfört med 2016–2018 som en kompletterande åtgärd. Detta sätt följer LULUCF-förord-

ningens princip att målet sätts utifrån en referensperiod, och använder samma referensperiod som LULUCF-förordningen. Referensperioden sammanfaller dessutom med den period då Sveriges klimatmål beslutades.

Metoden skulle inte innebära något ytterligare ökat nettoupptag jämfört med Sveriges EU-åtagande vilket gör att metoden inte innebär additionella upptag jämfört med befintlig lagstiftning. Det är också svårt att säkra additionalitet jämfört med om inga åtgärder vidtas. Eftersom upptag i skog och mark till betydande del beror av vädrets påverkan på skogstillväxt kan ett tillgodoräknande av ökade totala upptag innebära att kompletterande åtgärder tillgodoräknas utan att åtgärder har genomförts, eller att kompletterande åtgärder inte kan tillgodoräknas trots att åtgärder vidtagits.

Denna metod föreslogs av Naturvårdsverket 2023, med tillägget att ökningarna också bör kunna kopplas till att åtgärder har vidtagits.¹

Tillgodoräkna de ökade nettoupptag som är resultat av en åtgärd som enligt verifierade metoder ger ett ökat nettoupptag

Upptagen i skog och mark är i högre utsträckning än utsläppsreduktioner beroende av naturliga faktorer som vädrets påverkan på skogstillväxt. Det innebär att de alternativ där hela Sveriges rapporterade nettoupptag utgör grund för att räkna ökade nettoupptag som en kompletterande åtgärd i betydande utsträckning gör måluppfyllelsen avhängig sådant som ligger utanför politikens påverkan. Om nettoupptaget för att tillgodoräknas som kompletterande åtgärd ska öka i jämförelse med en referensperiod kan följande scenarier uppstå: goda tillväxtbetingelser under nyckelår gör att målet nås trots att inga åtgärder vidtagits, eller dåliga tillväxtbetingelser under nyckelår gör att målet inte nås trots att åtgärder som bidragit med betydande förbättringar av nettoupptaget jämfört med om inte åtgärder vidtagits.

Ett alternativ för att minska påverkan av externa effekter och fokusera på de åtgärder som genomförs, vore att som kompletterande åtgärd för att nå de nationella etappmålen tillgodoräkna resultatet av genomförda åtgärder för att öka nettoupptaget. Exempel på

¹ Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Skrivelse 2023-09-09. Ärendenummer: NV-09894-21.

sådana åtgärder är återvätningar, satsningar inom jordbruket på ökade upptag eller minskade utsläpp från markanvändningen genom t.ex. ökad vallodling, eller åtgärder i skogen som leder till ökade upptag så som förlängda omloppstider, gödsling, minskad gallringsintensitet eller andra åtgärder som ökar virkesförrådet i skogen. Genom att bokföra genomförda åtgärder kan argumenteras att rådigheten att skapa kompletterande åtgärder i markanvändningssektorn ökar, likaså möjligheten att följa upp regeringens arbete. Additionalitet i detta alternativ uppnås genom att jämföra åtgärdens effekt med om åtgärden inte vidtagits.

Beredningen menar att riskerna med denna metod är stora. Det finns med nuvarande metoder svårigheter att på ett robust och trovärdigt sätt säkra additionaliteten för åtgärder i markanvändningssektorn.

Att enbart räkna effekten av åtgärder som kompletterande åtgärd innebär att kompletterande åtgärder från markanvändningssektorn skulle kunna tillgodoräknas även i en situation där nettoupptaget är betydligt lägre än åtaganden enligt LULUCF-förordningen eller jämfört med när det klimatpolitiska ramverket antogs. Det skulle innebära att Sverige samlade klimatpåverkan från markanvändningssektorn skulle kunna ha ökat, samtidigt som enskilda åtgärder bidrar till att Sverige kan leva upp till sitt etappmål.

För att undvika detta, skulle bokföringsmetoden kunna kompletteras med ett villkor om att Sveriges rapporterade nettoupptag behöver vara över en angiven referensnivå för att åtgärderna ska kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd. En sådan referensnivå skulle kunna vara genomsnittliga upptaget över en representativ period, exempelvis 2016–2018 eller 1990–2023.

Inte tillgodoräkna ökade upptag i markanvändningssektorn som kompletterande åtgärd

Miljömålsberedningen har även diskuterat att det inte ska vara möjligt att tillgodoräkna sig ökade upptag som kompletterande åtgärd. En sådan inriktning kan motiveras med att svårigheterna med att ta fram en robust bokföringsmetod är betydande, samt att ökade nettoupptag redan regleras av EU-lagstiftning genom LULUCF-förordningen.

Om ökade upptag i markanvändningssektorn inte skulle räknas som kompletterande åtgärd skulle markanvändningssektorn inte alls ha någon plats i det klimatpolitiska ramverket eller i miljömåls-systemet. Utvecklingen av nettoupptaget i markanvändningssektorn har i Sverige relativt andra EU-länder en stor påverkan på atmosfärens koldioxidhalt och Sveriges rapporterade nettoupptag har minskat under senaste decenniet. Mellan 2014 och 2023 minskade nettoupptaget med 46 procent, från knappt 58 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2014 till drygt 31 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2023. Under samma period har utsläppen av växthusgaser i övriga sektorer minskat med cirka 9 miljoner ton. Sveriges samlade påverkan på atmosfärens koldioxidhalt har således ökat.

Beredningen ansåg att markanvändningssektorns klimatpåverkan inte helt ska förbises i etappmålen.

8.3.2 Förslag att myndigheter ges i uppdrag att lämna förslag på kompletterande mål och indikatorer för att främja elektrifiering och utfasning av fossila bränslen från inrikes transporter

Miljömålsberedningen lämnar förslag om att relevanta myndigheter ska få i uppdrag att ta fram förslag på kompletterande mål och indikatorer för att främja elektrifiering och utfasning av fossila bränslen från inrikes transporter.

Beredningen menar att utvecklingen av transportsektorns utsläpp är av avgörande betydelse för möjligheten att nå etappmålen för 2030, 2040 och 2045 och att mål för utfasning av fossila bränslen och elektrifiering av fordonsflottan kan tydliggöra ambitioner och utgångspunkter för sektorns aktörer.

Uppdraget bedöms hanteras inom ordinarie anslag för berörda myndigheter.

8.3.3 Förslag att tillsätta en valberedning för det klimatpolitiska rådet

Miljömålsberedningen anser att Klimatpolitiska rådet ska följa modellen för Finanspolitiska rådet och att ledamöter ska utses genom att en valberedning tillsätts. Beredningen menar att en valberedning

bättre kan garantera myndighetens bredd och kompetens. Förslaget bedöms inte få några betydande konsekvenser för berörda myndigheter.

8.4 Konsekvenser för aktörer

Betänkandet innehåller förslag som jämfört nollalternativet ökar tydligheten bland berörda aktörer hur etappmålet 2030 kan nås.

Betänkandet innehåller ett förslag om att som kompletterande åtgärd kunna tillgodoräkna sig köp av utsläppsrätter från EU ETS. Om den kompletterande åtgärden används kan det medföra kostnader för staten. Kostnaden är beroende av priset på utsläppsrätter vid köptillfället och hur många utsläppsrätter Sverige köper in. I augusti 2025 kostar en utsläppsrätt i EU ETS cirka 70 Euro. I övrigt är konsekvenserna för aktörerna jämfört nollalternativet små.

8.5 Påverkan på andra miljö- och samhällsmål

Inga konsekvenser jämfört med nollalternativet.

8.6 Statsfinansiella konsekvenser

Om den kompletterande åtgärder att köpa och annullera utsläppsrätter används kan det medföra kostnader för staten. Kostnaden är beroende av priset på utsläppsrätter vid köptillfället och hur många utsläppsrätter Sverige köper in. I augusti 2025 kostar en utsläppsrätt i EU ETS cirka 70 euro.

I övrigt bedöms förslagen inte ha några statsfinansiella konsekvenser jämfört med nollalternativet.

8.7 Finansiering av förslagen

Betänkandet innehåller inga förslag som behöver finansiering utöver vad som krävs enligt nollalternativet.

8.8 Relation till skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Sveriges åtagande enligt Ansvarsfördelningsförordningen ESR är att till 2030 minska utsläppen av växthusgaser i sektorer som inte omfattas av EU ETS med 50 procent jämfört med 2005. Det föreslagna etappmålet innebär att Sveriges utsläpp av växthusgaser i ESR-sektorn bör minska med 60 procent jämfört med 2005, varav 10 procentenheter kan nås med kompletterande åtgärder. Det föreslagna etappmålet innebär att Sverige senast 2030 bör minska utsläppen av växthusgaser med mer än de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Hur stor del av utsläppsminskningen som bör göras genom att minska utsläpp i ESR-sektorn är beroende av hur mycket kompletterande åtgärder kommande regeringar väljer att använda. Sverige har enligt EU inga skyldigheter att till 2030 bygga upp kompletterande åtgärder så som de föreslås i beredningens betänkande. Det är däremot tänkbart att det i EU:s klimatramverk för 2040 kommer att komma direkta eller indirekta krav på medlemsländer att använda sig av bio-CCS eller köp av internationella krediter under Parisavtalets artikel-6-mekanism.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i klimatlagen (2017:720)

4 §

Regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

Klimatredovisningen ska innehålla

1. en redovisning av utsläppsutvecklingen *och utvecklingen av kompletterande åtgärder i förhållande till etappmål och målbana*,

2. en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen, och

3. en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Paragrafen beskriver vad klimatredovisningen som regeringen lämnar varje år till riksdagen ska innehålla. Ändringarna innebär att *punkt 1* ändras, så att den anger att regeringen också ska redovisa utsläppsutvecklingen i förhållanden till etappmål och målbana. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2.

5 §

Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits.

Handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av

1. Sveriges åtaganden inom EU och internationellt,

2. historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen,

3. prognosticerade utsläppsminskningar,

4. utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar,

5. planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla,

6. i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås,

7. i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen,

8. vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen, *och*

9. en inriktning för hur regeringen avser att bygga upp kompletterande åtgärder för att vid behov kunna använda maximalt tillåten mängd kompletterande åtgärder.

Paragrafen beskriver vad den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen vart fjärde år ska ta fram ska innehålla. Ändringarna innebär att en ny *punkt 9* införs. Punkten anger att regeringen ska redovisa inriktningen för de kompletterande åtgärderna. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2.

Reservationer

Reservation av ledamoten Kajsa Fredholm

Ändring av basår från 1990 till 2005

1. Vänsterpartiet reserverar sig mot att 10 procentenheter får ske genom kompletterande åtgärder.

Kommentar: Vänsterpartiet ser risker med att öka kompletterande åtgärder till 10 procent. Vi anser att 8 procent är tillräckligt.

Meningen med kompletterande åtgärder är att de ska användas där alternativ saknas. Kompletterande åtgärder ska inte användas för uteblivna utsläppsminskningar i sektorer som hade kunnat åtgärdas i närtid. Har vi för stor andel kompletterande åtgärder så får vi mindre rådighet, de garanterar inte samma klimatnytta som reella utsläppsminskningar. På sikt, för att nå det långsiktiga klimatmålet så kan det finnas behov av kompletterande åtgärder exempelvis inom delar av jordbrukssektorn där det inte går att få ner utsläppen till noll.

Bokföringsregler för kompletterande åtgärder

2. Vänsterpartiet reserverar sig mot förslaget att införa Parisavtalets artikel 6 som kompletterande åtgärd.

Kommentar: Vänsterpartiet anser att det finns flera risker med att införa artikel 6 som kompletterande åtgärd. Det riskerar att Sverige tappar fokus på egna nationella nödvändiga utsläppsminskningar, vilket Sverige som industriland har historiskt ansvar att genomföra. De klimatpolitiska målen bör uppnås genom nationella utsläppsminskningar. Det gynnar även svenska företag och öppnar upp för arbetstillfällen i den gröna omställningen.

Att svenska företag bidrar till global klimatomställning utomlands är bra men de eventuella utsläppsminskningar som görs utanför EU ska inte kunna räknas in i Sverige. Det är en viktig principfråga.

3. Vänsterpartiet reserverar sig mot förslaget att det rapporterade nettoupptag som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen kan tillgodoräknas som kompletterande åtgärd fram till och med 2030.

Kommentar: Då Sverige i dagsläget inte ser ut att kunna nå upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen så ser vi beredningens förslag mest som en teoretisk konstruktion. Vänsterpartiet vill istället att en ökning av kolinlagring ska införas som ett separat nationellt mål. Därför vore det bättre att införa ett nationellt LULUCF-mål. Det skulle underlätta uppfyllelsen av EU:s mål.

Behovet av ett nationellt sektormål för inrikes transporter

4. Vänsterpartiet reserverar sig mot att det inte tydligt står i texten att transportmålet ska vara kvar till 2030.

Kommentar: Vänsterpartiet har uppfattat i arbetet i beredningen att de flesta är för att transportmålet ska vara kvar till 2030 och vi tycker att det borde formuleras mer tydligt.

Att minska de fossila utsläppen inom transportsektorn är avgörande för att kunna nå satta utsläppsmål till 2030. Det har regeringens och Sverigedemokraternas nuvarande politik misslyckats med. Det har t ex saknats politik för att föra över mer gods från väg till järnväg samt att satsa på mer klimateffektiva transportlösningar för befolkningen.

Reservation av ledamoten Martin Kinnunen

Kapitel 6: Behovet av nationellt sektorsmål för inrikes transporter till 2030

Det nationella etappmålet för inrikes transporter lades fram som förslag av Miljömålsberedningen 2016 och antogs av riksdagen 2017. Det kan idag konstateras att målnivån var orealistisk och ledde fram till samhällsekonomiskt skadlig politik. Detta bidrog samtidigt till tvära kast i politiken, vilket har skadat förtroendet för politiken bland företagen.

Miljömålsberedningens majoritet klargör i betänkandet att målet inte kommer att nås. En rimlig slutsats av detta vore att tydliggöra att målet bör avskaffas. Det är svårt att förena effektiv statsförvaltning med orealistiska mål där det saknas politisk vilja att nå målet. Det är inte rimligt att vi ska ha tjänstemän på statliga myndigheter som arbetar för att nå ett mål som politiken konstaterat inte är attraktivt att nå. Sverigedemokraterna anser att det är hög tid att avveckla sektormålet för transportsektorn.

Kapitel 7: Klimatpolitiska rådet

I kommittédirektiven till Miljömålsberedningen framgår att Miljömålsberedningen ska ”lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och se över reglerna för förordnande av ledamöter till Klimatpolitiska rådet samt i dessa delar lämna nödvändiga författningsförslag.” Det kan konstateras att Miljömålsberedningen lagt fram ett väl avvägt förslag om förändring av reglerna för förordnande av ledamöter till Klimatpolitiska rådet. När det kommer till att se över uppdraget till Klimatpolitiska rådet lägger Miljömålsberedningen däremot inte fram något förslag. Det är olyckligt. Sverigedemokraterna skulle se ett stort värde med att Klimatpolitiska rådet ges ett bredare uppdrag där det även tydliggörs att rådet ska se till det globala perspektivet samt tydligare understryka vikten av samhällsekonomisk effektivitet och folklig tolerans. Det kan till exempel framstå som märkligt att inte det Klimatpolitiska rådet tidigt slog larm om reduktionspliktens allvarliga konsekvenser för drivmedelspriserna.

Reservation av ledamoten Katarina Luhr

Kap 6 Behovet av ett nationellt sektorsmål för inrikes transporter till år 2030.

Grundförutsättningarna för beredningens diskussioner och förhandlingar har hela tiden varit att sektorsmålet för inrikes transporter behålls i betänkandet så föreslås inte heller något annat av beredningen. Miljöpartiet står bakom ett bibehållet sektorsmål till 2030. Det är tydligt att målet har spelat, och fortfarande spelar, en roll för en fortsatt omställning och tydlig riktning inom transportsektorn. Transporter och jordbruk är de två största utsläppskällorna inom ESR-sektorn. Om transportsektorns omställning bromsar in finns stor risk att det genom EU:s klimatmål läggs ett orimligt stort tryck på jordbruket i en situation där vi behöver öka vår självförsörjningsgrad och värna svenska bönder. Samtidigt finns en lång rad mervärden/synergier med en snabb omställning av transportsektorn, som luftkvalitet, folkhälsa, ökad självförsörjning på energi samt minskat fossilberoende.

Jag reserverar mig därför mot de urvattnade och otydliga skrivningar runt målet i kapitel 6 som riskerar att öppna upp för olika tolkningar av vad beredningens avsikt med transportmålet är. Det är kort tid kvar till år 2030 då målet ska uppnås och med en otydlig signal till transportsektorn finns risken att skrivningarna gällande målet skulle kunna tolkas som att målet inte längre fyller någon funktion och att arbetet med att minska transportsektorns utsläpp storskaligt och snabbt inte längre är av samma vikt som tidigare. Då det inte varit den samlade beredningens åsikt att ändra transportmålet så hade jag velat se en mycket större tydlighet i betänkandet. Det hade behövt förtydligas att beredningen står bakom att målet ska kvarstå samt att behovet av omställning och stora och snabba utsläppsminskningar inom transportsektorn är mycket stort.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Kajsa Fredholm

Inledning

De extrema värmeböljorna i södra Europa har under sommaren 2025 resulterat i en stor mängd dödsfall och omfattande bränder och skyfall. Att Medelhavsregionen är särskilt utsatt av klimatkrisen har långt tidigare fastslagits av FN:s klimatpanel, IPCC. Även i Sverige har extremväder i form av värmeböljor och skyfall kraftigt påverkat många människors vardag och tydliggjort hur sårbart vårt samhälle blivit av ett förändrat klimat.

När det politiska ansvaret bör vara att skyndsamt vidta åtgärder för att stabilisera jordens temperatur så fort som möjligt och rusta Sverige för att hantera effekterna av ett allt mer extremt väder väljer Sveriges regering och Sverigedemokraterna motsatt väg. De svenska utsläppen av växthusgaser ökade istället med 7 procent under 2024, vilket är den största ökningen på 15 år. Klimatpolitiska rådet, Naturvårdsverket och OECD konstaterar att med regeringens politik nås vare sig våra nationella klimatmål eller våra klimatåtaganden inom EU. Regeringen har övergett klimatomställningen och överlämnar därmed ansvaret för en kommande regering att hantera klimatkrisen under nästa mandatperiod.

I skenet av detta så har regeringen gett Miljömålsberedningen i uppdrag att bl a

- analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet,
- lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter,

- lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och se över reglerna för förordnande av ledamöter till Klimatpolitiska rådet samt i dessa delar lämna nödvändiga författningsförslag.

Istället för att realisera förslag som minskar växthusgasutsläpp så har man gett miljömålsberedningen i uppdrag att se över klimatmål. Det blir en felaktig förflyttning av fokus som medvetet försenar införandet av åtgärder som minskar de fossila utsläppen.

Kommentarer till ställningstaganden:

Ändring av basår från 1990 till 2005

Vänsterpartiet ställer sig bakom ett byte av basår till 2005 som ett led i en harmonisering till EU.

Vänsterpartiet ställer sig bakom att växthusgasutsläppen i ESR-sektorn bör minska med minst 60 procent jämfört med 2005 till år 2030.

Kommentar: Vi hade hellre sett en skärpning av målet, att vi är mer ambitiösa än EU. Det hade varit bra för klimatet men även till hjälp för svenska företag att vara ledande i den gröna omställningen.

Utsläppen bör följa en målbana

Vänsterpartiet ställer sig bakom att utsläppen fram till 2030 bör följa en målbana som följer av en linjär minskning från 2015 års utsläpp till 60 procent minskade utsläpp 2030 jämfört med 2005 års nivåer.

Kommentar: Det här förslaget är en förbättring. Det är bättre med en målbana än ett punktmål. Bäst hade det dock varit med en koldioxidbudget som hade kunnat garantera de utsläppsminskningar som krävs.

Den svenska målkonstruktionen behöver ses över när EU:s klimatramverk för perioden efter 2030 är beslutat

Kommentar: Vänsterpartiet instämmer i beredningens bedömning att det kommer att behövas en mer genomgående översyn av Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040 när EU-ramverket finns på

plats. Här ser vi en möjlighet att införa ett utsläppsbudgetmål vilket vi anser vara nödvändigt.

Vi anser även att det är bra med nationella mål som är mer ambitiösa än EU:s mål. Det är viktigt att komma ihåg att EU:s mål är satta som en lägstanivå.

Behovet av ett nationellt sektorsmål för inrikes transporter

Kommentar: När det gäller perioden efter 2030 så är det bra att beredningen föreslår att ett uppdrag läggs till relevanta myndigheter att föreslå mål eller indikatorer för utfasning av fossila bränslen och utfasning av fordonsflottan som kompletterar EU-lagstiftning. Här vill vi även lyfta vikten av transporteffektiva lösningar som borde ingå i uppdraget.

En valberedning ska utse det klimatpolitiska rådet

Kommentar: Vänsterpartiet framhåller vikten av att Klimatpolitiska rådet även i fortsättningen grundar sina ställningstaganden på vetenskap och fakta. Det är bra att behovet av mer resurser till rådet lyfts. Vi känner dock en viss tveksamhet över att det ska ingå två ledamöter från riksdagens miljö- och jordbruksutskott. Klimatfrågan är mycket bred och komplex vilket kan göra det svårt för såväl generaldirektörer som MJU-ledamöter att avgöra vilka som är mest lämpade.

Särskilt yttrande av ledamoten Jytte Guteland

Miljömålsberedningens uppdrag har varit att utvärdera och lämna förslag på hur de nationella etappmålen kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot Sveriges klimatmål, nettonollutsläpp senast år 2045.

Socialdemokraterna understryker vikten av att hålla fast vid höga klimatambitioner. Klimatkrisen är redan här. I såväl Sverige som resten av världen ser vi fler extremväder såsom värmeböljor, stormar och översvämningar. Dessa händelser leder bland annat till förstörda bostäder, sämre skördar och högre livsmedelspriser. De ekonomiska förlusterna sträcker sig över de flesta sektorer och drabbar hushåll, företag och det offentliga. Om vi inte agerar nu kommer vi därför att behöva betala ett betydligt högre pris i framtiden.

Omställningen är dessutom en möjlighet för Sverige att öka vår levnadsstandard, förbättra vårt välbefinnande, trycka tillbaka arbetslösheten och samtidigt nå målet om att bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Sverige har alla förutsättningar. I vårt land finns den innovationskraft, de naturresurser, de entreprenörer och de yrkeskunniga arbetstagare som krävs för att leda utvecklingen även i framtiden.

Att hålla fast vid höga klimatambitioner skickar tydliga och långsiktiga signaler till företagen. När regeringen rycker fram och tillbaka i sina besked skapas osäkerhet som hämmar investeringar och bromsar omställningen. Även EU:s klimatpolitik har börjat vackla på senare tid, inte minst till följd av högerens framgångar i Europa. Just därför är det viktigare än någonsin att Sverige står fast vid målen vi kommit överens om i bred politisk samsyn.

Mot denna bakgrund ställer vi oss positiva till Miljömålsberedningens förslag att bibehålla den höga ambitionsnivån för både etappmålet och transportmålet till 2030 samt att Klimatpolitiska rådets breda och viktiga uppdrag bibehålls.

Transportsektorn står för nästan en tredjedel av Sveriges utsläpp, och huvuddelen kommer från vägtrafiken. Vi socialdemokrater välkomnar därför att Miljömålsberedningen inte lägger förslag om att avskaffa transportmålet till 2030 och därmed anser att det ska vara kvar. Det innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (förutom inrikesflyg) ska minska med minst 70 procent senast år 2030, jämfört med utsläppen år 2010. För att klara målet

krävs både en snabbare elektrifiering och en övergång till hållbara drivmedel i tanken. Med regeringens förda politik har omställningen av våra transporter tyvärr gått åt fel håll. Sverige ökade sina utsläpp från vägtrafiken med 22 procent under 2024 jämfört med 2023.

Från 2027 kommer EU:s nya utsläppshandelssystem (ETS2) att göra det dyrare att släppa ut koldioxid i EU. Bensin och diesel blir alltså betydligt dyrare, medan el och hållbara drivmedel blir relativt sett billigare. Om Sverige väntar med att investera i exempelvis elbilar, laddinfrastruktur och biodrivmedelsproduktion riskerar vi därför både större klimatpåverkan och att vanligt folk tvingas betala ett mycket högre pris vid pump. Regeringens agerande, där utsläppsminskningar skjuts på framtiden, riskerar därmed att driva upp priset på bensin och diesel för vanligt folk. Det gör det än viktigare att transportmålet ligger fast.

Vi har däremot invändningar mot vissa delar av Miljömålsberedningens förslag. I synnerhet är vi kritiska till förslaget om att åtgärder inom artikel 6 i Parisavtalet ska kunna tillgodoräknas för att klara etappmålet till 2030. Artikel 6 betyder att Sverige kan köpa utsläppsutrymme genom verifierade utsläppsminskningar i andra länder. Vi ser flera svårigheter med detta. För det första är den faktiska klimatnyttan ofta betydligt svårare att mäta och följa upp jämfört med åtgärder inom Sverige gränser. För det andra finns det risk att åtgärderna blir kortsiktiga och enkla snarare än mer permanenta åtgärder. För det tredje kan klimatkompensation i andra länder inte ersätta nödvändiga insatser på hemmaplan för att stärka vår konkurrenskraft och tillväxt.

När det gäller upptag i skog- och markanvändningssektorn ser vi att skogen är en viktig resurs för klimatomställningen. Skogen binder koldioxid när den växer, och när vi brukar den på ett hållbart och ansvarsfullt sätt kan vi minska utsläppen genom att använda träet för att ersätta oljebaserade och fossila drivmedel och material. Biobränslen och biogas stärker också vår beredskap och ger möjligheter till nya jobb och tillväxt i hela landet. Att höja förädlingsgraden genom att exempelvis bygga mer i trä binder också trä under lång tid och främjar en växande bioekonomi.

Samtidigt ser vi stora utmaningar med tillväxten till följd av bland annat klimatförändringarna. Med stigande temperaturer, torka och nya skadegörare som granbarkborre och törskate växer skogen sämre än förväntat. Därmed är det svårt för Sverige att nå våra ambitiösa

åtaganden inom EU för kolinlagring i skog och mark (LULUCF). Regeringen har ännu inte tydliggjort vilka incitament de avser att använda för att bidra till en högre måluppfyllnad.

Nu handlar det om att här och nu vidta åtgärder för att Sverige ska nå klimatmålen till 2030, både nationellt och inom EU. Klimatpolitiska rådet har varnat om att klimatpolitiken måste förändras redan under 2025 för att Sverige ska klara målen till 2030. Varje år vi skjuter åtgärder på framtiden blir det svårare att nå målen. Regeringens agerande har redan inneburit tre förlorade år. Det är därför avgörande att regeringen skyndsamt återkommer med förslag för att Sverige ska klara de uppsatta målen.

Särskilt yttrande av ledamoten Martin Kinnunen

När det kommer till den svenska mållkonstruktionen av klimatmålen är det Sverigedemokraternas ingångsvärde att de nationella klimatmålen har spelat ut sin roll. Detta betänkande ger en bra kunskapsbild kring hur EU:s klimatpolitik har utformats och det kan konstateras, oavsett vad man tycker om detta i sak, att klimatpolitiken idag är reglerad på EU-nivå. Det finns beslutade europeiska styrmedel och mål som omfattar i princip samtliga territoriella utsläpp. Miljömålsberedningen konstaterar i betänkandet att skillnaderna mellan de svenska etappmålen och EU-åtaganden har minskat samt att EU-kraven idag styr mot en omställning i enlighet med vad som är den svenska inriktningen. Det är således en missad möjlighet att Miljömålsberedningen inte förordar en fullständig harmonisering av klimatmålen.

Färre mål skulle förbättra möjligheterna till effektiv målstyrning samt skydda svensk konkurrenskraft genom att säkerställa att svenska företag inte ges sämre förutsättningar än sina europeiska konkurrenter. Istället för pseudodebatt om den nationella klimatpolitiken skulle vi kunna rikta fokus mot att förbättra EU:s klimatpolitik som hotar europeiskt välbefinnande och enligt oss sverigedemokrater har en oerhört stor förbättringspotential.

När det kommer till Miljömålsberedningens förslag om en ökad EU-harmonisering av det svenska etappmålet om minskade växthusgaser till 2030 konstaterar Sverigedemokraterna att detta innebär en förbättring vilket Sverigedemokraterna kan välkomna. I sammanhanget är det dock olyckligt att vi nu har skrivningar i betänkandet kring att begränsa de kompletterande åtgärderna inom ramen för artikel 6 i Parisavtalet. För Sverigedemokraterna är det grundläggande att vi betraktar klimatfrågan som global. Var utsläppen minskar saknar betydelse, varför det är grundläggande att politiken utgår från att det ska göras utifrån samhällsekonomiska kostnadsnyttoanalyser där även gedigna konsekvensanalyser har en grundläggande plats. Det finns således ingen anledning att begränsa möjligheterna till kompletterande åtgärder utomlands. om detta är principiellt problematiskt innebär det dock inget praktiskt problem då det är osannolikt att begränsningen kommer att kunna få någon betydelse då det är orealistiskt att tänka sig en större andel fram till 2030 än en fjärdedel.

Särskilt yttrande av ledamoten Katarina Luhr

Vi står just nu mitt i en klimatkris och läget är allvarligt. Det senaste decenniet är det varmaste som hittills har uppmätts och de senaste årens nyhetsrapporteringar har visat oss med alarmerande tydlighet att klimatförändringarna är här med många av de effekter som forskningen länge har varnat för. Översvämningar, torka, oväntade stormar, värmeböljor och skogsbränder. De ökande halterna av växthusgaser i vår atmosfär har gett oss stigande globala medeltemperaturer år efter år. De negativa konsekvenserna ökar för varje ytterligare tiondels grad av uppvärmning och uppvärmningen ökar i sin tur av varje tillskott av koldioxid i atmosfären. Det är därför av stor vikt att uppnå alla etappmål om minskade utsläpp och att utsläppen vänder nedåt i snabb takt. Sveriges bidrag till det internationella klimatarbetet handlar både om att minska de egna utsläppen och att gå före som ett gott exempel och driva på klimatarbetet i EU och i resten av världen. Att Sverige går före med skarpa klimatmål är därför viktigt både nationellt och internationellt. Tydliga klimatmål ger också en långsiktig stabilitet till alla de som ska med i omställningen, både enskilda medborgare och näringslivet. I ljuset av de klimatförändringar som vi redan står i är det tydligt att både klimatmål och inte minst klimatåtgärder är i behov av skärpningar. Ökande utsläpp är i dagsläget helt oacceptabelt, klimatutsläppen behöver minska i hög takt.

Med denna bakgrund är det uppseendeväckande att regeringen gett miljömålsberedningen ett uppdrag att se över de klimatmål som ska vara uppnådda i närtid, år 2030, istället för att ge beredningen i uppgift att bereda åtgärder för att Sverige ska kunna nå klimatmålen. Det står klart att Sverige, med Tidöpartiernas politik bara tagit sig längre ifrån målen och vi har sett hur utsläppen ökat explosionsartat när Sveriges klimatpolitik monterats ned utan några nya åtgärder från regeringen. Miljömålsberedningen hade kunnat spela en viktig roll i att finna samsyn runt åtgärder som hade tagit oss närmare klimatmålen men som uppdraget från regeringen var skrivet har beredningen istället fått lägga den tiden på att diskutera klimatmålen vara eller icke vara.

Utsläppsmål

Miljömålsberedningen har haft i uppdrag att lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter.

Beredningen föreslår att basåret för det nationella etappmålet ska ändras och föreslår att det nationella etappmålet ska innebära en utsläppsreduktion på 60 procent till år 2030 från 2005. Beredningen föreslår även att målet ska låsas fast vid denna nivå, vilket innebär att den utsläppsnivå Sverige ska nå år 2030 slås fast. Målet har tidigare varit ”flytande” vilket innebär att det har kunnat förändras med ändrade beräkningsmodeller eller när gränserna för vad som ingår i ESR-målet förändras. Målet på 60 procent ligger i linje med det tidigare nationella målet. Skärpningar av klimatmålen är nödvändiga men det är också långsiktighet och förutsägbarhet, och då 2030 närmar sig med stormsteg anser vi att fokus behöver ligga på åtgärder för snabba, branta och ihållande utsläppsminskningar för att klimatmålen ska kunna nås.

Kompletterande åtgärder

För att kompensera för utsläpp som kan vara svåra att undvika år 2045, och för att bidra till negativa utsläpp efter 2045 föreslog Miljömålsberedningen 2016 att det klimatpolitiska ramverket skulle innehålla kompletterande åtgärder (KÅ). De kompletterande åtgärderna skulle enligt beredningen också kunna användas som en flexibilitet i hur etappmålet till 2030 kan nås. Klimatpolitiska ramverket pekar ut tre exempel på kompletterande åtgärder som kan användas för att leva upp till klimatmålen för 2030, 2040 och 2045: avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS), ökat nettoupptag av växthusgaser i skog och mark (LULUCF), samt verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser. Beredningen föreslår att högst 10 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder. Idag finns mycket små mängder kompletterande åtgärder som skulle kunna användas som kompletterande åtgärder.

Miljöpartiet anser att det finns ett behov av att bygga upp system för negativa utsläpp i Sverige, inte minst för att kunna minska atmosfäriskt CO₂ nu och på sikt. Huvudinriktningen för att nå klimatmålen måste dock vara att lägga fokus på kraftigt minskade utsläpp.

När det gäller både bio-CCS och markanvändningssektorn (LULUCF) så kan båda systemen bidra till upptag av CO₂ nationellt och därmed negativa utsläpp i närtid och på sikt. Markanvändningssektorn och vår skog spelar en avgörande roll för Sveriges klimatutsläpp redan idag och åtgärder behöver vidtas för att sektorns kolbindande förmåga ska kunna bibehållas och stärkas.

Miljömålsberedningen föreslår i betänkandet att det rapporterade nettoupptag som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen kan tillgodoräknas som en kompletterande åtgärd fram till och med 2030. LULUCF-förordningen ställer krav på Sverige att öka nettoupptaget med 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 jämfört med perioden 2016–2018. Därutöver ska nettoupptaget under perioden 2026–2029 rymmas inom en upptagsbudget. En överprestation gentemot EU-åtagandet säkerställer att ökade upptag som kompletterande åtgärd ger additionell klimatnytta jämfört med det Sverige enligt EU-lagstiftning redan behöver göra. Miljöpartiet anser att denna lösning säkerställer att vi styr mot ökad kolinlagring i markanvändningssektorn och undviker risken med att ta fram ett separat system där vi riskerar att kunna räkna LULUCF-åtgärder som kompletterande åtgärder samtidigt som skogens kolbindande förmåga totalt minskar. Dessutom ligger förslaget i linje med EU-lagstiftningen och därför också i linje med beredningens uppdrag.

Miljömålsberedningen föreslår att utsläppsenheter genom Parisavtalets artikel 6 kan användas som kompletterande åtgärd för att täcka maximalt en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet. Beredningen föreslår vidare att Energimyndighetens instruktion ändras så att det tydliggörs att de internationella insatserna under Parisavtalets artikel 6 ska genomföras med hög miljöintegritet, minska utsläppen av växthusgaser och bidra till långsiktig hållbar utveckling, för att kunna tillgodoräknas som kompletterande åtgärd. Miljöpartiet anser att användning av åtgärder utomlands riskerar att bli ett sätt att köpa sig fri från att göra utsläppsminskande åtgärder nationellt. Dessutom är dessa åtgärder ofta svåra att verifiera och riskerar att dubbel-

räknas. Vi hade därför föredragit att alla åtgärder som Sverige gör inom Artikel 6 skulle ligga utanför det nationella klimatmålet. Jag anser dock att med de restriktioner som miljömålsberedningen nu föreslår för användning av artikel 6-åtgärder så kan dessa accepteras som kompletterande åtgärder för måluppfyllnad år 2030.

Koldioxidbudget

Miljöpartiet vill att Sverige antar en koldioxidbudget. Miljömålsberedningen har inte enats om att föreslå detta till år 2030 och i detta betänkande föreslås enbart att utsläppen fram till 2030 bör följa en målbana som följer av en linjär minskning från 2015 års utsläpp till 60 procent minskade utsläpp 2030 jämfört med 2005 års nivåer, dvs en tydligare illustration av hur vi ligger till och vart vi ska. 2030-målet närmar sig och det finns utmaningar med att snabbt införa ett budgetmål. Miljöpartiet anser att Sverige behöver en koldioxidbudget och att arbetet med att ta fram en budget borde starta så snart som möjligt. Det finns i nuläget några skrivningar i betänkandet om att göra en översyn om behovet av ett budgetmål efter 2030 vid en översyn av målen till 2040, exempelvis skrivningen ”En ytterligare aspekt att beakta vid en större översyn är om det finns skäl att införa ett mer budgetliknande mål för perioden efter 2030 för att på så sätt tydligare framhålla att det är de samlade utsläppen över tid som påverkar hur stor temperaturökningen blir.” En vetenskapligt underbyggd och bindande koldioxidbudget införs inte in en handvändning men vi vill se att en utredning snarast genomförs i syfte att ta fram en vetenskapligt baserad utsläppsbudget för Sverige i syfte att därefter införa en svensk bindande koldioxidbudget som styr mot nettonoll snarast möjligt.

Sektorsmål för transporter

Sverige har ett sektorsmål för transportsektorn där utsläppen ska minska med 70 procent mellan 2010 och 2030. Det är viktigt att tydliggöra att målet och styrningen mot minskade transportutsläpp till år 2030 spelar en viktig roll för att uppfylla det övergripande ESR-målet.

Det är viktigt att understryka att miljömålsberedningens åsikt är att målet ska kvarstå. Näringslivets omställningshastighet och kon-

kurrenskraft är starkt kopplad till den tydlighet som klimatmålen ger. Sedan klimatmålen och inte minst transportmålet antogs i bred enighet har svenskar och det svenska näringslivet investerat för en snabb klimatomställning. Om målen skulle rivas upp när slutdatum närmar sig riskerar förtroendet för politiken att urholkas, både på klimatområdet och på andra områden, de som investerat i omställning blir svikna och framtida samhällsviktiga förändringar blir svårare att genomföra.

Vi anser därför att det är av stor vikt att målet kvarstår, vilket även beredningen föreslår, och än mer viktigt att nationellt införa fler styrmedel för att målet ska klaras till år 2030. Jag instämmer med beredningens förslag om att utreda fler mål som kan komma på plats för att styra transportsektorn framåt. Jag anser att betänkandet hade vunnit på att tydligare lyfta de olika åtgärder som bland annat klimatpolitiska rådet lyfter som viktiga att sikta på såsom snabbare elektrifiering, utfasning av fossila drivmedel och inte minst ett mer transporteffektivt samhälle. Alla dessa behöver tydligare knytas till både mål och åtgärder för att vi ska kunna se de utsläppsminskningar som är nödvändiga inom transportsektorn. När det gäller betänkandets del om transportmålet har jag även reserverat mig med hänvisning till att texten runt transportmålet är så otydligt att det inte framgår med önskvärd tydlighet att miljömålsberedningen föreslår att transportmålet till år 2030 ska kvarstå.

Sammanfattningsvis anser jag att miljömålsberedningen hade gjort bättre nytta i ett uppdrag om hur Sveriges klimatmål till år 2030 ska uppnås än med ett uppdrag om att granska mål som ska uppnås i närtid. De förslag till justeringar som gjorts runt det nationella etappmålet är acceptabla justeringar som i vissa fall ökar tydligheten för vart vi ska och hur vi kan hantera de tidigare föreslagna kompletterande åtgärderna. Den stora frågan nu är väl hur beredningens arbete kommer att tas vidare. Från miljömålsberedningens tidigare betänkande om en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion, "Sveriges globala klimatavtryck" SOU 2022:15, ett betänkande som alla svenska riksdagspartier ställde sig bakom, har någon ny lagstiftning inte gjorts till verklighet av regeringen. Det är positivt att alla riksdagspartier nu bekräftar det nationella etappmålet till år 2030 men då två av partierna samtidigt på andra plattformar signalerar utåt att de inte stöttar målet blir det intressant att följa detta betänkande framåt.

Särskilt yttrande av ledamoten Elin Nilsson

Miljömålsberedningens syfte är att nå bred politisk samsyn inom prioriterade områden inom miljöpolitiken. Bred parlamentarisk förankring är viktig för att åstadkomma en långsiktig och förutsebar omställning. Det är därför positivt att beredningen nu kan presentera ett betänkande med bibehållen ambitionsnivå och med förslag som syftar till en mållkonstruktion som bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU, inklusive EU:s NDC i Parisavtalet.

Liberalerna anser att Sverige ska vara pådrivande i arbetet med att förverkliga Parisavtalets artikel 6, i vilket internationellt samarbete och handel med utsläppsminskningar för att uppnå klimatmål möjliggörs. Genom ett ambitiöst och transparent system kan det globala klimatarbetet accelereras.

Beredningen föreslår emellertid en begränsning av nämnda artikel i och med förslaget att utsläppsenheter genom Parisavtalets artikel 6 enbart kan användas för att täcka maximalt en fjärdedel av de kompletterande åtgärderna som 2030 tillgodoräknas för att nå etappmålet. Liberalernas ingång i beredningen har genomgående varit att tillämpningen av artikel 6 ej ska begränsas, andra har istället pläderat för att helt slopa detta. Det förslag som presenteras i betänkandet är således en kompromiss nödvändig för att nå bred enighet, och inte ett uttryck för Liberalernas syn på hur frågan bäst hanteras.

Liberalerna ställer sig bakom betänkandet i sin helhet.

Särskilt yttrande av ledamoten Rickard Nordin

Inledning

Centerpartiet är stolta över att vi var med och förhandlade fram det klimatpolitiska ramverket som nådde bred förankring i Sveriges riksdag år 2017. Höga klimatmål är avgörande för att driva på klimatomställningen, skapa förutsägbarhet för näringslivet och säkerställa att Sverige tar sitt ansvar i linje med Parisavtalet. Sverige har förutsättningarna för att ställa om snabbare än andra länder, vi har den tekniska kompetensen, vi har ett fossilfritt elsystem och fantastiska naturtillgångar som kan bidra till att fasa ut resterande fossil energi. Ett enat näringsliv är tydliga – omställning och konkurrenskraft går hand i hand. Att Tidöregeringen så totalt har lämnat walk over i klimatpolitiken är skadligt både ekonomiskt och klimatmässigt. Därför har det varit avgörande för Centerpartiet i förhandlingarna att ha tuffa mål, peka ut behovet av nya styrmedel och samtidigt fokusera på åtgärder som kan genomföras i Sverige.

Gällande utfallet av förhandlingarna i miljömålsberedningen

När Centerpartiet gick in i förhandlingarna i miljömålsberedningen i denna runda var ambitionen att höja klimatmålen. Att skrota de svenska klimatmålen som flera partier önskar skulle vara ett dråpslag mot Sverige som klimatföredöme, för vår konkurrenskraft och möjlighet att påverka EU i en mer ambitiös riktning. **Där är vi nu mycket nöjda med utfallet där målen inte bara blir kvar utan också skärps i jämförelse med om inget gjorts. Skärpningen motsvarar hela inrikesflygets utsläpp under ett år.** Att basåret blir detsamma som EU underlättar samtidigt jämförelser.

Centerpartiet vill också se en bindande nationell utsläppsbudget i linje med hur EU-målen beräknas, för att säkerställa att utsläppen minskar i tillräcklig takt. Tyvärr levererar inte beredningen det, men ett bra steg i rätt riktning är införandet av en målbana till år 2030, som indikerar i vilken takt utsläppsminskningarna behöver ske. Den ska dessutom följas upp tydligare än tidigare.

En annan EU-anpassning som vi tyvärr inte fått gehör för är att om målbanan inte följs, ska ambitionerna skruvas upp nästkommande år. Takten i utsläppsminskningarna spelar nämligen roll. De utsläpp

vi genererar idag stannar kvar i atmosfären under tusentals och hundratusentals år. För att inte bygga upp en moralisk klimatskuld till kommande generationer, måste vi göra allt vi kan för att minska klimatförändringarna här och nu. **Talet, inför Miljömålsberedningens tillsättande, om att anpassa målet mer till EU från Tidöpartiernas sida verkar mer ha varit ett sätt att försöka sänka ambitionerna än att faktiskt anpassa regelverken, eftersom denna och tidigare komponenter inte varit intressanta. Utfallet blir dock som tidigare nämnts att målen faktiskt skärps.**

Ett viktigt komplement till det klimatpolitiska ramverket från år 2017 var att definiera kompletterande åtgärder och hur de ska användas jämte permanenta utsläppsminskningar. Vi har nu en definition av åtgärder som kan räknas mot målet, vilket skapar större tydlighet och förutsägbarhet. För Centerpartiet kommer dock arbetet med att minska utsläppen, ställa om från fossilt till hållbara energikällor, alltid vara prioriterat. **Även om de kompletterande åtgärderna nu ökar på pappret kommer det bli omöjligt att skala upp dem så snabbt till 2030 utan alla bedömningar pekar på att inte ens hälften av det utrymmet kommer nyttjas, vilket gör att fokus fortsatt kommer vara på riktiga utsläppsminskningar i Sverige. Kompletterande åtgärder ska alltid vara just komplement till minskningar i sektorer där utsläppen kan vara svåra att reducera helt, som inom jordbruket. Det är också därför det är viktigt att påpeka att det svenska 2045-målet är ett nettomål där vissa utsläpp kan kompenseras.**

För Centerpartiet kommer det alltid vara prioriterat att de kompletterande åtgärderna också lever upp till kraven på spårbarhet, additionalitet och att utsläppsminskningarna är långlivade eller permanenta. För att säkerställa detta bör de kompletterande åtgärderna i första hand ske på eget territorium, för att också minska riskerna med dubbelräkning. **Vi är därför glada att vi tydligare definierar denna möjlighet till investering i bland annat biokol, som kan öka den svenska kolsänkan och bidra med viktig klimatnytta.**

Skogen gör störst klimatnytta när den brukas, och är en viktig resurs i omställningen, bland annat för att ställa om till såväl klimatsmarta byggnader som material och energi. **Att en enig Miljömålsberedning nu pekar ut att den brukade skogen gör störst klimatnytta och att fokus ska vara på att minska det fossila snarare än**

att minska avverkningarna i skogen är inte bara viktigt för klimatet och tillväxten utan är också en tydlig seger för Centerpartiet.

Sverige har ett ambitiöst åtagande i EU inom markanvändningssektorn (LULUCF), som behöver ses över för att vi inte ska gå miste om de klimatfördelar som skogen bidrar med i omställningen. Det sagt måste vi säkerställa att våra kompletterande åtgärder är sådant som ligger utanför ramen för det som vi är bundna att genomföra, för att säkerställa additionaliteten. Därför välkomnar vi att Miljömålsberedningen landat i att endast överprestation gentemot LULUCF-förordningen kan räknas som en kompletterande åtgärd, även om vi i linje med tidigare stycke helst hade sett att det skrotades helt. I praktiken lär dock utfallet blir detsamma. **Ingen skog kommer användas som klimatkompensation för att nå målen 2030.**

Centerpartiet står inte bakom användandet av verifierade utsläppsminskningar i tredjeland, så kallade "artikel 6-projekt" som definieras av Parisavtalet. Givet att projekt med hög klimatnytta är få, utsläppsminskningarnas additionalitet är svåra att beräkna och att risken för dubbelräkning är hög, anser vi inte att de ska kunna räknas mot det svenska klimatmålet. **Det är också därför det var viktigt för oss att Miljömålsberedningen enats om att begränsa omfattningen som kan räknas som kompletterande åtgärd. Endast en fjärdedel av de kompletterande åtgärder som faktiskt används får vara sådan klimatkompensation.** Vi anser att prioriteten är att minska utsläppen eller öka kolsänkan inom eget territorium, och ta ansvar för våra egna utsläpp. Detsamma anser vi bör göra sig gällande på EU-nivå, och vi vill inte öppna upp för klimatkompensation inom ramen för det klimatmål till 2040 som arbetas fram. Klimatbistånd och andra stöd till tredjeländers omställning eller klimatanpassning ska istället öka, för att stötta det globala klimatarbetet. Genom att klimatkompensera utomlands missar vi dessutom alla andra nyttor som uppstår i allt från ökad konkurrenskraft till förbättrad luftkvalitet.

Vidare var det viktigt för oss att behålla transportsektorns klimatmål. **Att beredningen nu enats om att det bidragit med viktig styrning är ett erkännande. Att det dessutom behövs nya mål efter 2030 är självklart. Det finns därför heller ingen logik i att avskaffa målet nu.** Målet är ett viktigt komplement för att påskynda omställningen av fordonsflottan och elektrifieringen. Vi har senaste åren sett ökade utsläpp inom denna sektor, och en elektrifierings-

takt som bromsat in. Att behålla målet skickar en viktig signal till marknaden att omställningen av transportsektorn är en viktig del för att nå målefterlevnad av hela den icke-handlande sektorn. Det behövs dock skyndsamt återinföras kompletterande styrmedel som sätter oss på rätt kurs igen.

Slutligen hade Centerpartiet gärna sett att det Klimatpolitiska rådets uppdrag hade vidgats till att även omfatta oppositionspartiernas budgetar. Dels utifrån det faktum att en sådan kan gå igenom, vilket vi sett hända, och dels eftersom det skapar ett ökat tryck på samtliga partier att ha en politik som når klimatmålen. De resurser rådet förfogar över hade givetvis behövts utökas i enlighet med det utökade uppdraget.

Centerpartiet har hela tiden varit tydliga och öppna med sina prioriteringar. **Vi har fått genomslag för ett skärpt klimatmål. För begränsning av åtgärder i tredje land och vi har fått en enad beredning att erkänna den brukade skogens klimatnytta.** Nu krävs tydliga åtgärder för att leva upp till målen. Centerpartiet har lagt fram sådana åtgärder medans Tidöregeringen helt har gett upp trots att man själva i betänkandet skriver under på att fler åtgärder behövs. **För att genomföra dessa åtgärder och för att återta ledartröjan i klimatarbetet behövs mer än denna Miljömålsberedning kan leverera. Det behövs en ny regering.**

Särskilt yttrande av ledamoten Kjell-Arne Ottosson

I Miljömålsberedningens arbete enligt tilläggsdirektiv beslutat av regeringen den 23 januari 2025 om utformningen av svenska etappmål till 2030 har ingången för Kristdemokraterna varit att vi inte bara ska utvärdera de svenska etappmålen till följd av nya EU-åtaganden utan i linje med direktivet lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot nettonollutsläpp 2045 och negativa utsläpp därefter. Vår generella ingång har varit att vi i Sverige ska anta EU:s mål som våra och inte ha egna nationella etappmål. Dock har det inte funnits någon blocköverskridande eller stor majoritet för detta synsätt.

I direktiven skriver man att Miljömålsberedningen ska lämna förslag på ett utvidgat uppdrag till Klimatpolitiska rådet. Uppdraget ska breddas för att också ta hänsyn till klimatpolitikens effektivitet och internationella perspektiv. Här har vi från Kristdemokraterna sida spelat in att Klimatpolitiska rådet inför varje rapport ska genomföra en internationell rankning av alla OECD:s, BRICs och med dessa jämförbara länder utifrån hur långt de kommit i sitt arbete att nå netto-noll och bli det första fossilfria landet i den utvecklade världen. Detta har vi inte fått gehör för vilket vi beklagar då vi behöver sätta klimatfrågan i en internationell kontext för att få en helhetsbild kring omställningen.

Jag har påtalat kritik till vissa textstycken i brödtexten vilka enligt mitt sätt att se det kommer leda till att Sverige får bära en större börda för att vi har varit framgångsrika och redan gjort en stor del av vårt arbete. Dessutom finns vissa passager jag pekat på som kan leda till juridisk aktivism på området. Tyvärr finns även dessa textpassager kvar.

En viktig del som vi diskuterat mycket är LULUCF, Sveriges åtagande och om LULUCF-sektorn ska kunna användas som komplementerande åtgärd. Vi är från Kristdemokraterna ytterligt kritiska till det beting Sverige har fått i LULUCF och vi kan inte ställa oss bakom att skogen ska hindras från brukade för att enbart fungera som kolsänka på kort sikt. Skogen gör mest klimatnytta när den brukas. Vår inställning att EU inte ska kunna styra svenskt skogsbruk gör att vi inte vill se åtaganden inom LULUCF-sektorn då det kan ge EU en rådighet över skogen som vi inte önskar. De åtgärder

och reformer som står till politikens förfogande för att öka kolsänkan på kort sikt får ofta minimal effekt jämfört med de stora kast som uppstår i skogens tillväxt som en följd av väder och vind.

En annan del som också diskuterat flitigt när det gäller kompletterande åtgärder är internationella klimatinvesteringar enligt artikel 6 i Parisavtalet. Här finns en annan tydlig skiljelinje i politiken. Vi ser från Kristdemokraternas sida inga problem med att använda oss av artikel 6 då klimatfrågan är internationell och det viktiga är att få ner utsläppen på global nivå. För att hitta en enighet kring helheten har vi dock även här gått med på vissa begränsningar.

Särskilt yttrande av ledamoten Helena Storckenfeldt

Klimatförändringarna är vår tids största globala utmaning och kräver lösningar som kombinerar effektiv utsläppsminskning med långsiktig ekonomisk hållbarhet. Moderaterna står för en klimatpolitik som är evidensbaserad, teknikoptimistisk och reforminriktad. Vi tror inte på symbolpolitik eller ensidiga nationella åtgärder som får liten global effekt, utan på genomtänkta insatser som ger resultat – både hemma och internationellt

Artikel 6

Klimatutmaningen är global. Därför är det avgörande att Sverige prioriterar investeringar som minskar utsläppen där de gör mest nytta. Internationella klimatinSATser – såsom stöd till utsläppsminskande åtgärder i andra länder – är ofta mer kostnadseffektiva än motsvarande åtgärder i Sverige. Vi står bakom ambitionen att nå nettonollutsläpp till 2045, men vi ser inte nyttan i att driva klimatpolitik som reducerar svenska utsläpp till varje pris, om det innebär att utsläppen ökar någon annanstans. Det globala klimatet bryr sig inte om nationsgränser.

Internationella klimatinvesteringar är ett avgörande verktyg för att nå globala klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Artikel 6 möjliggör samarbete mellan länder för att minska utsläpp där det ger mest klimatnytta per krona. Det är inte bara rationellt – det är också nödvändigt för att få med fler länder i omställningen, särskilt i utvecklingsländer där klimatnyttan av investeringar ofta är större än i Sverige. Att begränsa användningen av artikel 6 är att välja bort utsläppsminskningar där de är som mest effektiva. Det svenska klimatmålet måste fortsatt kunna uppfyllas både genom inhemska insatser och genom klimatnytta vi bidrar till internationellt. Ska vi få med oss resten av världen i klimatarbetet måste vi vara villiga att tänka globalt – inte låsa in oss nationellt. Internationella investeringar enligt artikel 6 är en naturlig och nödvändig del av en ambitiös, effektiv och trovärdig klimatpolitik.

Skogen

Sveriges skogar spelar en nyckelroll i klimatarbetet. Skogen binder koldioxid, men är också en viktig källa till fossilfria produkter och förnybar energi. Genom att bruka skogen ansvarsfullt kan vi uppnå stora klimatvinster. Substitutionseffekten – där träprodukter ersätter mer utsläppsintensiva material som betong eller plast – är en av våra starkaste klimatåtgärder. Det är därför viktigt att värna skogsbruket, äganderätten och det långsiktiga brukandet av våra skogsresurser. Ett hållbart brukande är inte ett hot mot klimatet – det är en förutsättning för att lyckas med omställningen.

Moderaterna är kritiska till att det svenska klimatarbetet i allt högre grad kopplas till EU:s LULUCF-förordning. Det är en regelmodell som i grunden är djupt problematisk. Förordningen fokuserar ensidigt på upptag och utsläpp i markanvändning, vilket riskerar att straffa det aktiva skogsbruket – trots att skogen är en av våra viktigaste tillgångar i klimatarbetet. Att binda kol i skogen är bra – men att använda skogen för att bygga, värma, ersätta plast och cement är ännu bättre. LULUCF-förordningen missar denna centrala klimatnytta.

Klimatpolitiken måste i stället premiera den verkliga effekten – inte fastna i snäva bokföringsprinciper. Sverige bör verka för att LULUCF görs om i grunden, så att den stödjer – inte försvårar – det långsiktiga klimatarbetet.

Harmonisering med EU

EU:s klimatpolitik är en grundbult i svensk klimatpolitik. Genom system som utsläppshandeln (ETS), gemensamma regelverk och höjda klimatambitioner får vi verklig påverkan på Europas och världens utsläpp. I takt med att EU flyttar fram positionerna och tar ett tydligare grepp om klimatpolitiken – genom gemensamma utsläppsmål, handelssystem och regelverk – minskar betydelsen av nationella särlösningar. De svenska etappmålen spelade tidigare en viktig roll, men i takt med att EU:s klimatramverk stärks bör vi undvika att bygga parallella målstrukturer som riskerar att skapa dubbelreglering, ineffektivitet eller målkonflikter.

Sverige ska vara en konstruktiv och drivande kraft i EU – men inte springa före på ett sätt som skadar vår konkurrenskraft eller minskar andra länders vilja att följa efter. Moderaterna ser ett stort värde i att klimatpolitiken i allt högre grad harmoniseras inom EU. Klimatutmaningen är global, och lösningarna måste vara gemensamma. Det är genom ett starkt och samordnat EU som vi bäst kan bidra till att minska de globala utsläppen. Därför bör klimatpolitiken i högre grad inriktas på att Sverige är en konstruktiv och drivande kraft inom EU – snarare än att ensidigt höja ambitionerna på nationell nivå utan hänsyn till helheten.

Transportmålet

Transportmålet – att minska utsläppen från inrikes transporter med 70 procent till 2030 – har spelat en viktig roll som vägvisare i svensk klimatpolitik. Men i takt med att förutsättningarna förändrats – inte minst genom en alltmer ambitiös klimatpolitik inom EU – riskerar målet att driva fram ineffektiva och kostsamma åtgärder, vilket urholkar legitimiteten i hela omställningen.

Moderaterna menar att det är dags att se över målet. Klimatpolitiken bör fokusera på faktisk effekt – minskade utsläpp till lägre kostnad – snarare än att hålla fast vid ett mål som inte längre fungerar som ett konstruktivt styrmedel.

Moderaterna anser att klimatpolitiken måste vara förankrad i människors vardag. Den ska vara rimlig, rättvis och leda till verklig förändring – inte symbolhandlingar. Vi står för en politik som förrenar höga ambitioner med realism, som stärker företagets konkurrenskraft och tar Sveriges globala ansvar på allvar. Det är så vi bygger en hållbar omställning – för en bättre morgondag.

Särskilt yttrande av expert Jonas Ebbesson

Sveriges internationella förpliktelser för att förhindra och minska klimatförändringarna

En reglerad målstyrning är nödvändig för att Sverige effektivt ska kunna fasa ut tillförseln av växthusgaser och öka upptagningen växthusgaser, och därigenom nå nettonollutsläpp inom en nära tid. Det är också ett rättsligt krav på Sverige och andra stater – inte bara till följd av EU:s lagstiftning, utan också av internationell rätt – att genomföra och upprätthålla nationella regelverk som säkrar ett sådant nettonollutsläpp.

Utredningen avser huvudsakligen Sveriges klimatmål och styrning i förhållande till Sveriges förpliktelser i Europeiska unionen. Därför beskrivs EU:s klimatlagstiftning utförligt. Bortsett från Parisavtalet (framför allt artikel 6) beskriver utredningen däremot knappast alls Sveriges internationella förpliktelser för att begränsa utsläppen av växthusgaser och nå nettonollutsläpp. Likväl bör Miljömålsberedningens förslag ses i ett internationellt sammanhang, med beaktande av Sveriges internationella skyldigheter att begränsa klimatförändringarna.

Inte bara FN:s ramkonvention och Parisavtalet

Sedan 1992 regleras Sveriges och närmare 200 staters och EU:s internationella klimatförpliktelser i FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Ramkonventionen uppställer inga konkreta krav på utsläppsminskningar eller upptag av växthusgaser, men formulerar grundläggande principer för parternas klimatsamarbete och skapar en rättslig ram och plattform för globalt klimatsamarbete och för att enas om mer konkreta åtgärder. Inom ramen för FN:s ramkonvention har 1997 års Kyotoprotokoll och 2015 års Parisavtal förhandlats och antagits. Parisavtalet är ett bindande internationellt fördrag som ålägger parterna att presentera sina åtaganden för att minska utsläppen och öka upptagen av växthusgaser. Detta ska göras i syfte att hålla ökningen av den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå och göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C. De årliga klimattoppmötena har sin grund i 1992 års ramkonvention och Parisavtalet.

Men Sveriges internationella klimatansvar definieras inte bara av FN:s ramkonvention och Parisavtalet. Dels medför flera andra internationella avtal förpliktelser för Sverige som rör klimatomställningen, dels är internationella sedvanerättsliga normer om miljöansvar tillämpliga på klimatförändringar. Under de senaste åren har detta bekräftats av olika internationella domstolar: Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, Internationella havsrättstribunalen och Internationella domstolen. Inte i något av fallen har domstolarnas slutsatser varit särskilt förvånande, men de har likväl varit välkomna bekräftelser som tydliggör vilka rättsliga förpliktelser Sverige och andra stater har, både i förhållande till varandra och till privatsubjekt, för att förhindra klimatförändringarna.

Europadomstolen om Europakonventionen

I flera av de länder, bland annat Sverige, där rättprocesser har förts mot staten för bristande klimatansvar har skyddet för mänskliga rättigheter varit en rättslig grund för talan. I april 2024 bekräftade Europadomstolen för mänskliga rättigheter, i målet *Föreningen Klimaseniorinnen Schweiz med flera mot Schweiz*,¹ att Europakonventionen medför skyldigheter för konventionens parter att vidta åtgärder för att förhindra klimatförändringar.

Europadomstolens dom är helt i linje med dess tidigare praxis på miljöområdet och med den internationella rättsutvecklingen om klimatansvar. Framför allt har Europadomstolen utvecklat en solid praxis om hur artikel 8, om rätten till respekt för privat- och familjeliv, och artikel 2, om rätten till liv, medför skyldigheter för staten, med avseende på miljö och hälsa. I *Klimaseniorinnen mot Schweiz* slår domstolen fast att klimatförändringarna påverkar vår möjlighet att åtnjuta rätten till skydd för privat- och familjeliv, och att våra grundläggande mänskliga rättigheter inte kan skyddas om inte vår livsmiljö eller klimatet medger ett värdigt liv i välfärd. Schweiz invände under processen att dess utsläpp är så begränsat att landet inte på egen hand kan hållas ansvarig för klimatförändringarna. Det argumentet har även hörts i svensk debatt. Men Europadomstolen avfärdar detta, och förklarar att en svarandestat inte bör undandra

¹ Europadomstolen, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v Switzerland*, mål 53600/20, dom 9 april 2024.

sig sitt ansvar genom att peka på andra staters ansvar. Varje stat måste istället göra sin rimliga del för att minska utsläppen av växthusgaser och deras skadliga effekter. Schweiz bröt mot Europakonventionen för att inte ha ett effektivt regelverk på plats som föreskriver kvantifierade minskningar av landets växthusgasutsläpp.

Europadomstolen föreskriver inte hur den nationella lagstiftningen ska se ut, men den anger att ett effektivt skydd för privat- och familjeliv fordrar att varje stat ”vidtar åtgärder för en påtaglig och progressiv minskning av deras utsläppsnivåer för växthusgaser, i syfte att nå nettoneutralitet inom, i princip, tre decennier.” För att inte skjuta bördorna på kommande generationer måste detta ske omedelbart med delmål som leder till nettoneutralitet och med juridiskt bindande reglering, som säkerställer utfasningen. Varje stat har stor frihet att välja sättet för klimatomställning, men mindre frihet att tumma på tidsplanen för att nå målet om nettoneutralitet.²

Europadomstolens slutsats är direkt relevant för det svenska klimatmålet med etappmål, och styrningen mot nettonollutsläpp. Miljömålsberedningen anger korrekt att den svenska klimatlagen uppställer rättsligt definierade förpliktelser för staten genom regeringen. Det gör även Europakonventionen, som är svensk lag. Det räcker emellertid inte att ha en klimatlag och uppsatta klimatmål; det fordras också en konkret plan och konkreta beslut om hur målen ska uppnås. Både Klimatpolitiska rådet och Naturvårdverket har visat att Sverige missar de uppställda klimatmålen. Miljömålsberedningens betänkande är därför välkommet för att inskräpa kravet på effektiv styrning mot etappmålet 2030 och målet om nettonollutsläpp 2045.

Internationella havsrättstribunalen om FN:s havsrättskonvention

I maj 2024 meddelade Internationella havsrättstribunalen ett rådgivande yttrande i fallet *Begäran om rådgivande yttrande ingiven av Kommissionen för små önationer om klimatförändringar och internationell rätt*,³ som klargör vilka förpliktelser FN:s havsrättskon-

² Ibid., styckena 548–549.

³ Internationella havsrättstribunalen, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, mål 31, rådgivande yttrande 21 maj 2024.

vention medför för parterna för att förhindra och begränsa skador på den marina miljön till följd av klimatförändringar och tillförseln av växthusgaser. FN:s havsrättskonvention innehåller ett omfattande kapitel om skyddet för den marina miljön, men hänvisar inte uttryckligen till klimatet eller klimatförändringar. Likväl fastslår Havsrättstribunalen att utsläppen av växthusgaser utgör föroreningar enligt Havsrättskonventionen. Av yttrandet framgår också, helt riktigt, att förpliktelserna som Havsrättskonventionen uppställer ska förstås med beaktande av andra internationella regler och regelverk, inte minst Parisavtalet. Därav följer att Havsrättskonventionens aktsamhetsregler för att förhindra skador på den marina miljön även omfattar parternas åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Havsrättstribunalen betonar dessutom kravet på parterna att genomföra och tillämpa nationella regelverk för att minska tillförseln av växthusgaser.⁴

Havsrättstribunalens yttrande är rådgivande, inte bindande, men FN:s Havsrättskonvention, som tribunalen tolkar, är rättsligt bindande för Sverige och övriga parter. Det svenska ramverket för klimatmålet och etappmålen ska ses i ljuset även av detta yttrande.

Internationella domstolen om olika internationella regelverk och sedvanerätt

Än mer uppmärksamhet fick Internationella domstolen när den sommaren 2025 på begäran av FN:s Generalförsamling, i fallet *Staters skyldigheter avseende klimatförändringar*, meddelade sitt rådgivande yttrande om staternas klimatansvar.⁵ Inte heller Internationella domstolens yttrande är i sig bindande, men de regelverk och rättsprinciper som domstolen uttalar sig om är rättsligt bindande för Sverige och övriga stater. Internationella domstolens yttrande är väsentligt för förståelsen av staternas övergripande ansvar för att yttrandet tar ett samlat grepp över staternas förpliktelser enligt internationell rätt, och inte bara begränsar sig till FN:s ramkonvention och Parisavtalet.

⁴ Ibid., stycke 441, där tribunalens slutsatser sammanfattas.

⁵ Internationella domstolen, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 23 juli 2025.

I yttrandet bedömer Internationella domstolen staternas klimatansvar med beaktande av framför allt:

- Förenta Nationernas stadga
- Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
- Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna
- FN:s ramkonvention om klimatförändringar
- Parisavtalet
- FN:s havsrättskonvention
- Staters allmänna aktsamhetsskyldighet
- Principen om förhindrande av betydande skada på miljön,
- Skyldigheten att skydda och bevara havsmiljön

Internationella domstolens yttrande visar att staternas skyldighet att förhindra klimatförändringar inte alls är begränsad till Parisavtalet, även om det har central plats i den rättsliga strukturen. Samtliga listade regelverk och normer omfattar staters klimatåtgärder och ansvar. Det innebär att även om ett land lämnar Parisavtalet, kvarstår en rad förpliktelser baserade på andra internationella avtal och internationell sedvanerätt.

Ett viktigt klargörande, om än inte förvånande, är att även de etablerade sedvanerättsliga förpliktelser som staterna har på miljöområdet – som kravet att förhindra betydande miljöskada – gäller i fråga om klimatförändringar. Det innebär att stater är skyldiga att aktivt förhindra redan risk för klimatskada, även när risken uppkommer på grund av samlade utsläpp från flera länder, och agera med tillbörlig aktsamhet ("due diligence") vid såväl utformning av klimatlagstiftning som ifråga om specifika händelser, verksamheter och anläggningar som kan påverka klimatet.

Internationella domstolen påminner i yttrandet om att flera internationella miljöavtal, som Montrealprotokollet om ämnena som bryter ner ozonskiktet, Konventionen om biologisk mångfald och FN:s

konvention om bekämpning av ökenspridning, är tillämpliga även på klimatförändringar. Dessa miljöavtal och internationell sedvane-rätt ska beaktas när stater genomför sina skyldigheter inom ramen för klimatavtalen.

I linje med Europadomstolen betonar Internationella domstolen att de skadliga effekterna av klimatförändringar förhindrar ett effektivt åtnjutande av mänskliga rättigheter. Staterna ska därför även ta hänsyn till sina förpliktelser för skyddet av mänskliga rättigheter när de genomför sina åtaganden enligt Parisavtalet.

Slutligen förklarar Internationella domstolen att kan det få rättsliga konsekvenser när en stat bryter mot sina skyldigheter för att skydda klimatet. En sådan folkrättsstridig handling eller underlåtelse medför ett rättsligt ansvar för staten. Det kan i sin tur medföra en skyldighet för staten att upphöra med handlingen eller underlåtelsen, att försäkra att den inte ska upprepa den folkrättsstrida handlingen eller underlåtelsen, och – inte minst – att fullt kompensera, återställa och gottgöra den skadelidande staten.

Sammantaget visar Internationella domstolens yttrande att staterna har en långtgående skyldighet enligt internationell rätt att motverka klimatförändringarna, och att handlingar och underlåtelser i strid mot internationell rätt kan medföra rättsliga konsekvenser.

Kommittédirektiv 2025:3

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om utformningen av svenska etappmål till 2030

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2025

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt beredning med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås (dir. 2010:74). Miljömålsberedningens övergripande uppdrag förtydligades genom tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 22 december 2020 (dir. 2020:141). Av dessa framgår bl.a. att regeringen genom tilläggsdirektiv ska besluta om uppdrag om de särskilda strategier som beredningen ska ta fram samt att beredningens uppdrag gäller tills vidare.

Miljömålsberedningen ska bl.a.

- analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentpaketet,
- lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter,
- lämna förslag på ett utvidgat uppdrag och se över reglerna för förordnande av ledamöter till Klimatpolitiska rådet samt i dessa delar lämna nödvändiga författningsförslag.

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2025.

Sveriges klimatmål och EU:s klimatpaket

Riksdagen beslutade om de svenska etappmålen för 2030 som föreslogs i regeringens proposition Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146) efter förslag från Miljömålsberedningen. Det svenska klimatramverket består av en klimatlag, ett klimatpolitiskt råd och nya etappmål på vägen mot det övergripande miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Etappmål till 2030

Sverige har två etappmål till 2030:

- Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.
- Växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

EU:s klimatpaket (55-procentspaketet)

55-procentspaketet (även kallat Fit for 55) innehåller bindande regler på klimat-, energi- och transportområdena som styr hur EU ska nå minst 55 procent minskade nettoutsläpp till 2030 jämfört med 1990. Paketet sätter även EU på kurs mot det långsiktiga målet om klimatneutralitet senast 2050. Europeisk industri får med 55-procentspaketet långsiktiga förutsättningar att vara i framkant med gröna lösningar och att öka EU:s konkurrenskraft. Dessutom bidrar åtgärderna till att minska EU:s beroende av fossil energi från tredje land.

Kommissionen presenterade den 6 februari 2024 ett meddelande om ett klimatmål till 2040 (COM(2024) 63) samt ett meddelande om industriell koldioxidförvaltning (COM(2024) 62). Kommissionen rekommenderar utifrån en konsekvensanalys ett mål om 90 procents nettominskning av utsläppen till 2040 jämfört med 1990. Kommissionens meddelande innebär att processen för att anta ett klimatmål för

2040 är inledd men det faktiska lagförslaget har ännu inte kommit. Meddelandena har remissbehandlats (KN2024/00503).

EU:s system för utsläppshandel (EU ETS)

EU:s system för utsläppshandel (EU ETS) regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. Genom EU ETS sätts ett pris på koldioxid och ett årligt tak för utsläpp i de sektorer som omfattas. Systemet, som täcker cirka 40 procent av EU:s totala utsläpp, har visat sig vara ett effektivt styrmedel. Regelverkets övergripande ambition skärps genom 55-procentspaketet från 43 till 62 procents utsläppsminskningar till 2030 jämfört med 2005 genom att antalet utsläppsrätter på marknaden kommer att minska i snabbare takt. Systemet omfattar i dag el- och fjärrvärmeproduktion, energiintensiv industri som stålindustri och cementtillverkning samt kommersiellt flyg inom EES-området. Systemet utökas nu till att även omfatta sjöfartssektorn, där rutten inom EU och 50 procent av utsläppen från rutterna till och från EU kommer att fasas in successivt i systemet från 2024 till 2026. Färjetrafiken till och från Gotland är undantagen från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter till och med 2030.

Därutöver förlängs de nuvarande reglerna för den så kallade marknadsstabilitetsreserven (MSR) som förebygger alltför stora överskott av utsläppsrätter på marknaden. Det nuvarande regelverket för MSR har inneburit att priset på utsläppsrätter blivit mer verkningsfullt och reserven har även motverkat den så kallade vattensängeffekten, dvs. att ytterligare styrmedel för ETS-anläggningar i ett land enbart leder till att utsläppen tillåts öka någon annanstans i systemet.

Nytt utsläppshandelssystem för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer (ETS 2)

Ett nytt utsläppshandelssystem för byggnader, vägtransporter och ytterligare sektorer (ETS 2) kommer att införas år 2027, alternativt 2028 beroende på prisutvecklingen för olja och gas. Utsläppshandelssystemet omfattar utsläpp från uppvärmning av byggnader och vägtransporter samt vissa andra utsläpp som inte omfattas av det be-

fintliga EU ETS. Medlemsstater kan välja att inkludera ytterligare sektorer som inte obligatoriskt ingår i ETS 2 eller EU ETS. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om genomförande av ETS 2 i Sverige (prop. 2023/2024:142 EU:s nya utsläppshandelssystem för fossila bränslen). Det nya handelssystemet är åtskilt från EU ETS och det går inte att handla utsläppsrätter mellan systemen.

De sektorer som omfattas av ETS 2 omfattas även fortsatt av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013. Förordningen kallas ESR-förordningen, efter engelska Effort Sharing Regulation, eller på svenska ansvarsfördelningsförordningen, i detta direktiv används båda begreppen. Ansvarsfördelningsförordningen har senast ändrats genom förordning (EU) 2023/857.

Det innebär att ESR fortsatt är den reglering som sätter ambitionsnivån för vilka utsläppsminskningar som behöver ske i medlemsstaterna och att dessa fortsatt har ansvar att vidta åtgärder på nationell nivå för att klara sina ESR-åtaganden. ETS 2 kan därför sägas utgöra ett EU-gemensamt styrmedel som bidrar till att sänka utsläppen i medlemsstaterna, men som inte är tänkt att räckta hela vägen utan behöver kompletteras med nationella åtgärder.

Enligt beräkningar som Naturvårdsverket gjorde 2022 skulle utsläppen i Sverige som obligatoriskt omfattas av ETS 2 minska i storleksordningen 0,1 till 0,35 miljoner ton per år till 2030 till följd av systemets införande.

Ansvarsfördelningsförordningen (ESR)

Utsläppen utanför det befintliga utsläppshandelssystemet EU ETS har kallats för den icke-handlande sektorn och regleras av ansvarsfördelningsförordningen. Förordningen reglerar främst utsläppen från byggnader, vägtransporter, arbetsmaskiner, jordbruk, avfall och mindre industrier. Dessa sektorer står tillsammans för cirka 60 procent av EU:s totala utsläpp. För att nå EU:s klimatomål till 2030 ska utsläppen i ESR-sektorn minska med 40 procent jämfört med 2005. Detta mål har fördelats mellan medlemsstaterna baserat på bl.a.

ländernas BNP per capita. Sverige tillsammans med Finland, Danmark, Luxemburg och Tyskland har fått det högsta betinget, att minska sina respektive utsläpp med 50 procent till 2030 jämfört med 2005. Spannet mellan medlemsstater med lägst och högst beting ligger på -10 till -50 procent.

Utsläppsutrymmet i ESR-sektorn fördelas per medlemsstat och är enligt en målbana för hur utsläppen ska minska fram till 2030. Medlemsstaterna är skyldiga att hålla utsläppen under målbanan, vilket innebär att åtagandet i ansvarsfördelningsförordningen ger en utsläppsbudget, eller ett tak för utsläppen samlat för perioden fram till 2030. Förordningen innehåller dock vissa flexibilitetsmekanismer som medger att utsläppsutrymme flyttas mellan åren och att medlemsstater kan överföra utsläppsutrymme sinsemellan. En förutsättning för detta är att medlemsstater väljer att sälja en del av sitt utsläppsutrymme till andra medlemsstater. Sådana överenskommelser kan ingås både i förväg, med viss begränsning för hur stort utrymme som får överlåtas, och i efterhand, när det står klart att säljarlandet har ett överskott. Det finns begränsningar för hur mycket av sitt utsläppsutrymme en medlemsstat får sälja, men det finns inga begränsningar för hur mycket en medlemsstat får köpa från andra medlemsstater. Utöver detta kan medlemsstaterna använda en begränsad mängd utsläppsutrymme som genereras inom marksektorn (LULUCF) genom upptag av växthusgaser för att uppfylla sitt åtagande i ansvarsfördelningsförordningen. Vissa medlemsstater, däribland Sverige, har också möjlighet att flytta över ett begränsat utsläppsutrymme från ETS-sektorn till ESR-sektorn.

Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU, här benämnd LULUCF-förordningen, senast ändrad genom förordning (EU) 2023/839, lägger fast ett mål för ett nettoupptag av växthusgaser (kolsänka) om 310 miljoner ton fram till 2030 inom EU. Det innebär en ambitionsökning med 85 miljoner ton jämfört med

tidigare LULUCF-förordning som syftade till ett nettoupptag om 225 miljoner ton.

För Sveriges del innebär det att det årliga nettoupptaget ska vara 4 miljoner ton högre år 2030 jämfört med medelvärdet för perioden 2016–2018. Förutom målet till 2030 finns även ett budgetmål under perioden 2026–2029 som innebär att kolsänkan behöver öka ett visst antal miljoner ton under perioden. Förutom ökade krav på storleken av medlemsstaternas nettoupptag innebär förordningen ökade krav på efterlevnad, uppföljning och rapportering. Det ingår även flexibilitetsmekanismer, däribland finns en möjlighet för medlemsstater att använda överskott från ESR-sektorn samt att förvärva utrymme av utsläpp och upptag från andra medlemsstaters ESR-respektive LULUCF-sektor.

Nettoupptaget i LULUCF-sektorn beror till stor del på den årliga skogliga tillväxten i Sverige, vilken i det korta perspektivet påverkas starkt av årsnederbörd och medeltemperatur. Det är därför svårt att göra prognoser fram till 2030. I dag sker delar av LULUCF-rapporteringen i form av löpande 5-årsmedelvärden, vilket reducerar effekten av mellanårsvariationer i tillväxten samtidigt som effekten av åtgärder för ökat nettoupptag ett givet år fördelas över flera år. Av samma skäl dröjer det fem år innan slutgiltig och korrekt årsrapportering kan ske.

Kompletterande möjliggörande lagstiftning inom EU

55-procentspaketet omfattar också lagstiftning som ska bidra till EU:s klimatmål till 2030 och klimatneutralitet till 2050. I mars 2023 fattade EU beslut om skärpta krav för utsläpp av koldioxid från lätta fordon som också innebär att inga nyttillverkade lätta fordon med utsläpp, varken koldioxid eller luftföroreningar, kommer att få säljas inom EU från år 2035. Under det svenska EU-ordförandeskapet våren 2023 har EU också enats om skärpta krav i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, det s.k. förnybartdirektivet (RED) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, det s.k.

energieffektiviseringsdirektivet (EED). EU:s institutioner har också enats om en snabbare utbyggnadstakt enligt förordningen om infrastruktur för alternativa bränslen (AFIR) som ersätter Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014 om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (AFID). Dessutom införs det krav på användning av hållbara bränslen vid europeiska flygplatser och hamnar genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG (Fuel EU Maritime).

Inom markanvändningssektorn kan de nyligen beslutade EU-förordningarna om restaurering av natur (se Regeringskansliets fakta-promemoria 2021/22:FPM114) och om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (se 2022/23:FPM40) vara relevanta för Sveriges åtagande.

EU:s kontrollmekanismer har skärpts

Kommissionen kommer årligen att granska Sveriges framsteg för att nå åtaganden i ESR och LULUCF inom ramen för en procedur där Sverige behöver ta hänsyn till kommissionens yttrande. Om en medlemsstat inte hörssammar yttrandet ska en förklaring lämnas till kommissionen. Medlemsstaten ska offentliggöra denna förklaring. Under 2027 respektive 2032 sker en kontroll av medlemsstatens efterlevnad av ESR och LULUCF för perioden 2021–2025 respektive 2026–2030. Om en medlemsstat under ett givet år, med hänsyn till särskilda omständigheter och användande av flexibilitetsmekanismer, inom ESR släpper ut mer än det tilldelade utrymmet kommer överskottet att läggas på nästkommande år, och multipliceras med en faktor på 1,08. En medlemsstat förhindras dessutom tillfälligt att sälja enheter till andra medlemsstater till dess den är i linje med tilldelat utsläppsutrymme. Om en medlemsstat under 2021–2025 missar målet inom LULUCF kommer motsvarande mängd utsläpp att räknas av från det tilldelade utsläppsutrymmet inom ESR under samma tidsperiod. För perioden 2026–2030 finns ingen sådan avräkning av eventuell

underskott i LULUCF från ESR, utan i stället finns det en motsvarande konstruktion som innebär att ett eventuellt underskott under budgetperioden 2026–2029 multipliceras med en faktor på 1,08. Medlemsstaternas eventuella ackumulerade underskott 2030 ska beaktas när EU-kommissionens lägger fram förslag för perioden efter 2030.

Medlemsstaternas genomförande av EU:s klimatpolitik regleras även av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder, den så kallade styrningsförordningen. I styrningsförordningen finns krav på att EU:s medlemsstater vart tionde år, med start 2019 tar fram en integrerad nationell energi- och klimatplan med syfte att visa hur medlemsstaterna ska uppnå sina bidrag till EU:s mål på energi- och klimatområdet. Förordningen reglerar hur mål och planer kan och ska uppdateras, vilket första gången ska ske senast den 30 juni 2024 och därefter vart tionde år. Arbete pågår i Regeringskansliet med uppdatering av Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan.

Uppdraget att analysera hur EU:s klimatlagstiftning påverkar svenska etappmål för 2030

Det klimatpolitiska ramverket tjänar Sverige väl. Målet om nettollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter ger långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle att genomföra den omställning som krävs för att kunna lösa klimatutmaningen på ett ordnat och samhällsekonomisk effektivt sätt. Klimatomställningen kan lyckas bara om den sker i en ekonomi som växer. Legitimitet hos medborgarna är en förutsättning för omställningen som också bygger på möjligheterna att hitta effektiva styrmedel, där förutsättningarna och levnadsstandarden för enskilda, hushåll och företag inte stagnerar och där hela landet och alla samhällsgrupper har jämbördiga möjligheter i omställningen. Klimatlagen innebär att varje regering har en skyldighet att föra en klimatpolitik som utgår från det långsiktiga klimatmål som riksdagen har antagit. De nationella etappmålen är viktiga kontrollstationer på vägen mot det långsiktiga klimatmålet. Varje regering ska också tydligt redovisa för riksdagen hur arbetet med att nå målen fortskrider och klimatpolitiken granskas årligen av ett oberoende klimatpolitiskt råd. Detta innebär att klimatpolitiken blir transparent och långsiktig.

Sverige har drivit på för att göra EU till den globalt ledande kraften i klimatomställningen. 55-procentspaketet innehåller bindande regler på klimat-, energi- och transportområdena som styr hur EU ska nå minst 55 procent minskade nettoutsläpp till 2030 jämfört med 1990. EU har i sin klimatlag åtagit sig att uppnå klimatneutralitet senast år 2050 och att minska nettoutsläppen inom unionen med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990. Målet till 2030 utgör även EU:s nationellt fastställda bidrag (NDC) enligt Parisavtalet. EU har enats om flera nödvändiga åtgärder för ökad utsläppsminskningstakt fram till 2030 som även bidrar till att göra EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern och konkurrenskraftig ekonomi.

Genom 55-procentspaketet kommer EU att ha ett i princip heltäckande klimatpolitiskt ramverk. En betydande del av utsläppen av växthusgaser inom unionen kommer att omfattas av något av de två systemen för handel med utsläppsrätter, vilket innebär att det både finns en prissättning och ett tak för dessa utsläpp inom unionen. Taket gäller dock inte utsläpp räknat på medlemsstatsnivå. Detta regleras åtminstone fram till 2030 i stället i ESR medan upptagen i sektorn skog och markanvändning regleras i LULUCF. Negativa utsläpp genom så kallade tekniska kolsänkor såsom bio-CCS omfattas ännu inte av 55-procentspaketet. Genom den så kallade gränsjusteringsmekanismen för koldioxid skapas också incitament för länder utanför EU att prissätta sina utsläpp i berörda sektorer och risken för koldioxidläckage motverkas. EU:s medlemsstater har bindande åtaganden som styr mot att EU:s klimatmål om att minska nettoutsläppen inom unionen med minst 55 procent till 2030, jämfört med 1990, ska nås. Dessutom har ett stort antal rättsakter beslutats som möjliggör denna omställning, till exempel koldioxidkrav för lätta respektive tunga fordon, certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid och regler kring förnybar energi. EU:s skärpta klimatpolitik innebär att kartan för klimatpolitiken inom hela unionen har ritats om, vilket påverkar förutsättningarna för Sveriges nationella klimatpolitik. Miljömålsberedningen ska därför

- analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet, inklusive Sveriges åtaganden inom ESR och LULUCF, med utgångspunkten att målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter ligger fast och att Sverige ska leva upp till Parisavtalet,

- analysera och redovisa skillnaderna mellan Sveriges etappmål till 2030 och åtaganden enligt ESR och LULUCF,
- analysera det fortsatta behovet av ett nationellt sektorsmål för inrikes transporter till 2030 utifrån de överenskommelser som nåtts inom 55-procentpaketet, koldioxidkrav för tunga fordon och Sveriges åtaganden enligt ESR och LULUCF,
- analysera hur de kompletterande åtgärderna som finns i det klimatpolitiska ramverket samspelar med eller är i konflikt med 55-procentpaketet.

Uppdraget att lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas

Som beskrivits ovan kommer EU genom 55-procentpaketet att ha ett i princip heltäckande klimatpolitiskt ramverk. Utsläppsbanan inom EU till 2030 bedöms vara tillräckligt brant för att ge EU goda chanser att göra sin del för att Parisavtalets mål ska nås.

Målen i det svenska klimatpolitiska ramverket sattes i enlighet med Parisavtalet bl.a. i syfte att Sverige skulle agera föregångsland för en ambitiös klimatpolitik och att målen skulle utgöra ett föredöme för andra länder att sätta liknande mål. EU:s klimatlag och rättsakterna därunder utgör ett stramt klimatpolitiskt ramverk där medlemsstaterna givits juridiskt bindande regler och åtaganden att minska sina nettoutsläpp av växthusgaser inom ESR och LULUCF.

Målet för inrikes transporter till 2030 är utformat på ett sätt som innebär att andra sektorer i praktiken knappt behöver minska sina utsläpp till 2030 för att klara målet för ESR-sektorn. Detta minskar omställningstrycket för dessa sektorer, vilket riskerar att leda till suboptimering där transportköpare och resenärer drabbas av högre priser än vad som annars hade varit nödvändigt. Målet bedöms i dag inte kunna nås utan en stor inblandning av dyra biobaserade bränslen till 2030, vilket flyttar fokus från den långsiktiga omställningen av transportsektorn. Vägtransporter dominerar utsläppen från inrikes transporter och regeringen bedömer att lösningen för att nå hela vägen till i princip noll utsläpp inom transportsektorn främst handlar om omställning av fordonsflottan. Beredningen bör därför också se över det fortsatta behovet av ett etappmål för inrikes transporter till 2030.

Miljömålsberedningen ska därför

- lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas för att bättre överensstämma med Sveriges åtaganden inom EU och på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt styra mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045,
- i förslaget
 - utgå från att integriteten och ambitionsnivån inom det klimatpolitiska ramverket hålls intakt med sikte mot 2045,
 - utgå från att det ska finnas möjlighet att nyttja de flexibilitetsmekanismer som finns i ESR-förordningen och LULUCF-förordningen,
 - redovisa för- och nackdelar med mer specificerade mål för de olika typerna av kompletterande åtgärder och överväga om det finns behov av sådana mål.

EU:s klimatpolitik bortom 2030 är ännu okänd

Sverige har även ett etappmål till 2040 för den icke-handlande sektorn att minska utsläppen med 75 procent jämfört med 1990, med nyttjande av maximalt 2 procent kompletterande åtgärder. Eftersom EU:s klimatpolitik bortom 2030 ännu är till stora delar okänd bör Miljömålsberedningen inte i detta läge föreslå en ändring av etappmålet för 2040 utifrån EU:s klimatpolitik. Kommissionen presenterade den 6 februari 2024 sitt meddelande om ett klimatmål till 2040 (COM(2024) 63). I meddelandet rekommenderar kommissionen ett klimatmål till 2040 som innebär 90 procents minskning av nettoutsläppen jämfört med 1990. Meddelandet diskuteras nu i rådet och i andra forum. Det kommer att dröja ytterligare innan ett mål beslutas och det finns klarhet kring vilken klimatpolitik som ska syfta till att nå det målet, liksom vilka åtaganden Sverige kommer att ha inom EU till 2040. Regeringen avser vid behov att återkomma till frågan om en översyn av Sveriges etappmål till 2040, i syfte att säkerställa att styrningen sammantaget är transparent och effektiv.

Den 6 februari 2024 lade kommissionen fram ett meddelande om industriell koldioxidförvaltning (COM(2024) 62, se även Regeringskansliets faktagromemoria 2023/24:FPM47). Meddelandet syftar till

att skapa ett ramverk med åtgärder för att skapa en möjliggörande miljö för att utveckla och skala upp industriell koldioxidförvaltning längs hela värdekedjan. Industriell koldioxidförvaltning inkluderar en rad tekniker för att avskilja, transportera, använda och lagra koldioxid av fossilt, biogent och atmosfäriskt ursprung. Bland åtgärderna berörs fossilt CCS, bio-CCS och CCU. Meddelandet, tillsammans med meddelandet om EU:s klimatmål till 2040, pekar på att upptag i form av bio-CCS och DACCS (direktinfångning och lagring av koldioxid från luften) väntas bidra till EU:s 2040-mål.

Uppdraget att föreslå ett utvidgat uppdrag för Klimatpolitiska rådet och att se över reglerna för förordnande av ledamöter i rådet

Klimatpolitiska rådet har i uppdrag att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Inom ramen för denna uppgift ska Klimatpolitiska rådet utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort och långsiktigt, och utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Utöver detta ska Klimatpolitiska rådet bland annat bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken (förordningen [2017:1268] med instruktion för Klimatpolitiska rådet).

Genom 55-procentspaketet har EU nu fått ett utvidgat europeiskt styrmedelspaket. Införandet av ett nytt utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och uppvärmning av byggnader innebär att EU från 2027 eller 2028 kommer att ha en gemensam grundläggande prissättning i sektorer där utsläppsminskningarna på många håll i unionen varit otillräckliga. Det innebär en etablering av ett styrmedel som över tid kommer att ha stor potential att minska unionens utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt samt bidra till olika medlemsstaters nationella åtaganden. När de övergripande styrmedlen finns på plats för kostnadseffektiva utsläppsminskningar i alla utsläppssektorer kommer fokus i klimatpolitiken i allt högre grad att handla om hur en samhällseffektiv strukturomvandling kan skapas inom ramen för ett allt minskade utsläppsutrymme, med ökat eller bibehållet välbefinnande. För att klara denna strukturomvandling med bibehållen konkurrens-

kraft, hög sysselsättning och acceptabla sociala och ekonomiska konsekvenser i hela landet krävs en långsiktig politik som skapar förutsättningar för företag och privatpersoner att fatta kloka beslut. Merparten av de beslut som krävs för samhällsomvandlingen fattas självständigt av individer, företag och offentliga och privata organisationer. Likafullt har staten och andra offentliga aktörer ansvar för samhällsfunktioner som kan underlätta och ofta är nödvändiga för att strukturomvandlingen kan ske i tillräckligt tempo och utan stora sociala slitningar. För att bättre spegla bredden i klimatpolitiken bör Klimatpolitiska rådets uppdrag utvidgas till att utöver befintliga uppgifter även inkludera att utvärdera politiken för att klara strukturomvandlingen till nettonollutsläpp 2045 på ett kostnadseffektivt sätt och med acceptabla konsekvenser för företag och privatpersoner i hela landet.

Klimatförändringarna är av global karaktär och kräver globala svar. Svenska företag bidrar till global klimatnytta genom att förse resten av världen med produkter med låga utsläpp av växthusgaser. Regeringen har med utgångspunkt i Miljömålsberedningens betänkande Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15) bland annat gett Statistiska centralbyrån i uppdrag att föreslå en metod för att följa upp statistik om exportens effekt på de globala utsläppen. Sverige kan också agera och driva på inom EU, andra regionala samarbeten och globalt för att få EU och andra delar av världen att agera mer kraftfullt för att minska klimatutsläppen. Utan engagemang från länder som USA, Kina, Indien och Brasilien klarar vi inte denna globala utmaning. Mot denna bakgrund bör Klimatpolitiska rådets uppdrag breddas till att även utvärdera regeringens politik på detta område.

Klimatpolitiska rådet inrättades i enlighet med förslaget från Miljömålsberedningen efter modell från Finanspolitiska rådet (SOU 2016:21, prop. 2016/17:146) och de två myndigheterna hade initialt liknande instruktioner och sätt att nominera nya ledamöter. Efter det att Klimatpolitiska rådet inrättats ändrades dock sättet som Finanspolitiska rådets ledamöter utses på. I stället för att det särskilda rådet vid Finanspolitiska rådet själva lämnar förslag till regeringen på nya ledamöter lades den uppgiften på en valberedning. Ändringen genomfördes efter förslag från den parlamentariska Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67). Kommittén ansåg att det dåvarande sättet att nominera rådsmedlemmar, dvs. att rådet förnyar sig självt, hade potentiella nackdelar och föreslog att en valberedning i stället skulle tillsättas

vid myndigheten i syfte att garantera myndighetens bredd och kompetens. Ledamöter från riksdagens finansutskott skulle ingå i valberedningen för att öka myndighetens autonomi från regeringen. Modellen med valberedning i Finanspolitiska rådet har sedan den genomfördes 2018 fungerat väl. Regeringen bedömer att motsvarande genomlysning bör göras även för Klimatpolitiska rådet för att se om det finns förutsättningar att ytterligare stärka myndighetens bredd, kompetens och autonomi i relation till regeringen.

Överskottsmålskommittén föreslog även att mandatperioden för ledamöter borde förlängas från tre till högst sex år för att ge större möjligheter till successiv förnyelse och bevarad kontinuitet i arbetet i Finanspolitiska rådet. Klimatpolitiska rådets instruktion har av liknande skäl ändrats så att en ledamots förordnande kan förlängas med högst två år om det föreligger särskilda skäl. Regeringen bedömer att det kan finnas anledning att överväga en mer generell förlängning av längsta möjliga mandatperiod för ledamöterna i Klimatpolitiska rådet för att ge bättre möjligheter till successiv förnyelse och kontinuitet i arbetet.

Miljömålsberedningen ska därför

- analysera hur Klimatpolitiska rådets arbete ytterligare kan bidra till en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik,
- lämna förslag på ett utvidgat uppdrag till Klimatpolitiska rådet att
 - utvärdera politiken för att genomföra strukturomvandlingen till noll nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045 på ett kostnadseffektivt sätt och med acceptabla konsekvenser för företag och privatpersoner i hela landet, och
 - utvärdera regeringens politik för att minska de globala utsläppen av växthusgaser,
- med utgångspunkt i den modell som används för Finanspolitiska rådet men med beaktande av de organisatoriska skillnader som finns mellan myndigheterna se över och lämna förslag på hur ledamöter i Klimatpolitiska rådet bör nomineras och utses,
- se över och lämna förslag på hur mandatperioden för ledamöter i Klimatpolitiska rådet bör vara reglerad,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Beredningens förslag ska, utöver vad som framgår i tilläggsdirektiven från december 2020 (dir. 2020:141), bygga på samhällsekonomiska konsekvensanalyser och konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt det som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2024:183) om konsekvensutredning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska under uppdraget hålla sig underrättad om utvecklingen inom området. Miljömålsberedningen ska i uppdraget ta hänsyn till andra pågående initiativ, utredningar och processer med koppling till uppdraget.

Beredningen ska inhämta synpunkter från näringslivet, frivilligorganisationer och andra berörda intressenter och föra en dialog med myndigheter, främst med Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Konjunkturinstitutet.

Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska redovisas senast den 31 oktober 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbästand. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-
tillstånd och vissa anpassningar till
minimnivån enligt EU:s migrations-
och asylpakt. [31]

Skräpta och tydligare krav på vandel
för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd
vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
[57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption
och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. [91]

Skräpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd
för vissa utlännningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga
avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och
ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en
strategi för hur Sverige ska leva upp
till EU:s åtaganden inom biologisk
mångfald respektive nettoupptag av
växthusgaser från markanvändnings-
sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och
privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av
mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system
för omhändertagande av radioaktivt
avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat
etappmål till 2030. [107]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett star-
kare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande,
jämförbarhet, jämlikhet och folkhälsa.
[58]

En ny kontrollorganisation i livsmedels-
kedjan – för ökad effektivitet, lik-
värdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]