

Yttrande över Miljömålsberedningens betänkande "Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030"

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att avge ett svar till rubricerad remiss.

Den aktuella remissen avser regeringens tilläggsdirektiv 2025:3 till Miljömålsberedningen. Uppdraget omfattar bland annat att analysera betydelsen av EU:s klimatpaket för det svenska etappmålet till 2030 samt att föreslå eventuella justeringar för ökad överensstämmelse. Direktivet innefattar även en översyn av reglerna för förordnande av ledamöter i Klimatpolitiska rådet.

Övergripande synpunkter

Nationella etappmål är grundpelare i en politiskt legitim och uthållig klimatomställning

VTI välkomnar beredningens förslag att behålla ordningen med nationella etappmål. Nationella etappmål bidrar med tydlighet och transparens i det klimatpolitiska arbetet, och ger en övergripande inriktning som ska hålla över flera mandatperioder, vilket även framhålls som viktigt för företag som planerar att göra långsiktiga investeringar.

VTI vill särskilt betona de nationella målens betydelse ur ett demokratiskt perspektiv. Nationella etappmål ger en viktig koppling till FN:s och EU:s klimatpolitiska ambitioner. Det stärker möjligheterna att föra en meningsfull nationell politisk debatt, som i sig är viktig för utvecklingen av genomtänkta långsiktiga operativa strategier där övergripande klimatpolitiska mål och ambitioner kan anpassas till specifika nationella – inklusive regionala och lokala – förutsättningar. Detta är i sig viktigt för möjligheterna att utforma klimatpolitiska åtgärder som blir både verkningsfulla och som även kan upplevas vara rättvisa, något som tidigare forskning framhåller som centralt för politisk legitimitet och folklig förankring och därmed uthållighet för klimatpolitiken (Bergquist et al 2022). Detta väntas bli särskilt viktigt när klimatpolitiska styrmedel som ETS2 förväntas leda till ökade bränslepriser.

VTI ser det som en rimlig ansats att harmonisera Sveriges nationella mål med EU:s lagstiftning och EU:s befästa nationella bidrag (NDC) till Parisavtalet. Vidare välkomnar VTI att beredningen tydligt framhåller betydelsen av ett nationellt sektorsmål för transporter, men uppfattar att skrivningarna om detta är vaga och öppnar upp för stora tolkningsmöjligheter, vilket är olyckligt. Se avsnittet med rubriken "Miljömålsberedningen ger motstridiga signaler rörande transportsektorns etappmål" nedan.

Miljömålsberedningen ger motstridiga signaler rörande transportsektorns etappmål

VTI uppfattar en inkonsekvens i Miljömålsberedningens bedömningar avseende det sektorsspecifika etappmålet för transporter. Beredningen lyfter målets historiska förankring men avstår samtidigt från att förespråka målets betydelse idag eller att tillråda ett motsvarande mål efter 2030. Den vaga hänvisningen till behov av ”tydliga politiska signaler” skapar oklarhet, och det föreslagna uppdraget till myndigheter att ta fram ”mål eller indikatorer” är ologiskt. Indikatorer kan endast existera i relation till mål. VTI vill därför understryka behovet att klargöra huruvida uppdraget avser framtagande av faktiska mål. Samtidigt hade VTI önskat att Miljömålsberedningens uppdragsbeskrivning tydligare utgått från tidigare offentliga utredningar och forskning inom detta område, och därigenom klargjort transportsystemets roll i samhällets klimatomställning, med beaktande av sektorsövergripande kopplingar, samordning mellan nationell, regional och lokal planering samt behovet av att uppfylla bredare hållbarhets- och miljömål (ER 2020:17, SOU 2024:97).

VTI noterar en olycklig förskjutning av det föreslagna myndighetsuppdraget från dagens utsläppsfokuserade etappmål till formuleringar som vilar på förhoppningar gällande teknikutveckling och åtgärdsspecifika lösningar som elektrifiering och utfasning av fossila bränslen. Beredningen bortser därmed från möjligheten att reducera utsläppen genom åtgärder för minskat trafikarbete såsom överflyttning från väg till järnväg och från privatbilism till kollektivt resande och aktiv mobilitet. Därmed förbises även samverkande nyttor, såsom minskade emissioner till luft, mark och vatten, minskad energianvändning och stärkt folkhälsa. VTI noterar att Miljömålsberedningen inte tydligt redogör och motiverar denna förskjutning trots att flera tidigare regeringsuppdrag och statliga utredningar såsom Samordningsuppdraget för omställning till fossilfrihet i transportsektorn, SOFT (Energimyndigheten m fl 2020), Utfasningsutredningen (SOU 2021:48), Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21), Trafikanalys redovisning av regeringsuppdraget om styrmedel och åtgärder som kan bidra till transportsektorns omställning till fossilfrihet (Trafa 2022:14), liksom länsstyrelsen i Uppsalas utredning om Lokal och regional klimatomställning (Länsstyrelsen i Uppsala 2022) samtliga har betonat betydelsen av ett mer transporteffektivt samhälle, och även har identifierat konkreta förslag på styrmedel och åtgärder som enskilt och i kombination kan stötta en sådan utveckling.

VTI vill påtala att beredningens bedömning att transportsektorns omställning är ”central” för klimatmålen närmast är att betrakta som en självklarhet, då inrikes transporter står för cirka 35% av Sveriges territoriella växthusgasutsläpp. Trots uppdraget att analysera effektiviteten i styrningen mot etappmålen menar VTI att betänkandet saknar en kritisk analys av nuvarande styrmedels oförmåga att styra politiken mot måluppfyllelse, vilket både Naturvårdsverket och Trafikanalys påtalat i sina bedömningar av möjligheten att uppfylla 2030-målet.

Betydelsen av transportsektorns etappmål behöver ses i förhållande till uppfyllandet av bredare hållbarhetsmål

VTI vill betona att omställningen till en hållbar transportförsörjning kräver mer genomgripande förändringar än den till nollutsläpp, som lätt blir missvisande om det inte utgår från ett livscykelperspektiv på fordon och infrastruktur, och beaktar även fler aspekter av miljö- och social hållbarhet, där även mål om folkhälsa, jämställdhet och inkludering är centrala. Trafikrelaterade buller- och slitagepartikelemissioner orsakar hundratals förtida dödsfall årligen i Sverige och transportsystemet fragmenterar landskapet med förlust av biologisk mångfald som följd. Elektrifiering löser inte dessa problem. Miljömålsberedningen bör, i enlighet med transportpolitikens mål, verka för

att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen uppfylls och VTI vill i detta sammanhang framhålla behovet av styrning som motverkar målkonflikter med andra hållbarhetsmål.

Miljömålsberedningens resonemang om hur transportsektorn kan åstadkomma utsläppsminskningar är för begränsat. Tillgänglig forskning framhåller betydelsen av att kombinera tre typer av åtgärder; (1) initiativ som förbättrar klimat- och miljöprestandan hos befintligt transportsystem (improve), (2) överflyttning till mer hållbara, yt- och energieffektiva färdmedel (shift) samt (3) minskat trafikarbete (avoid) (Holden et al 2020, United Nations 2016). Samma tre komponenter för omställningen återkommer i regeringens klimatpolitiska handlingsplan (Regeringen 2023/24:59). Mot denna bakgrund noterar VTI med förvåning att miljömålsberedningen ensidigt framhåller elektrifiering och biodrivmedel men bortser från åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle.

VTI konstaterar att det finns omfattande och växande forskningslitteratur som tydligt framhåller minskat trafikarbete som en nödvändig del i strategier för transportsystemets klimat- och hållbarhetsomställning (Berg Mårtensson et al 2023, Brand et al 2025). Aktuell forskning inom hållbara transporter diskuterar, i linje med detta, att beteendeförändringar är avgörande för att utveckla ett transportsystem som är förenligt med både klimatmål och bredare hållbarhetsmål (Holden et al 2020). IPCC:s kunskapssammanställningar betonar återkommande betydelsen av att dämpa efterfrågan på transporter (Pathak et al 2022).

Obalanserad inställning till olika kompletterande åtgärders potential att åstadkomma utsläppsminskningar

VTI delar Miljömålsberedningens uppfattning att fastställda specifika mål för kompletterande åtgärder (KÅ) riskerar leda till minskad teknikneutralitet och försämrad kostnadseffektivitet. Samtidigt bedömer VTI att utredningens analys präglas av en obalanserad syn på KÅ:s faktiska potential, genomförbarhet och samhällsekonomiska konsekvenser. De föreslagna åtgärderna är i huvudsak välutvecklade på ett principiellt plan, men centrala frågor om praktiskt genomförande, kostnader, ansvarsfördelning och uppföljning lämnas i stor utsträckning obesvarade. I avsaknad av miljö- och samhällsekonomiska analyser riskeras KÅ:s potential att på ett kostnadseffektivt, långsiktigt och miljöintegritetsmässigt robust sätt bidra till klimatmålen överskattas.

VTI bedömer att en ökad betoning på KÅ riskerar att ge upphov till oönskade incitamentseffekter. Om KÅ uppfattas som ett lättillgängligt alternativ finns en risk att nödvändiga och kostnadseffektiva utsläppsminskningar inom landet skjuts upp. Detta kan i förlängningen påverka etappmålen trovärdighet och måluppfyllelse.

Även Sveriges internationella trovärdighet bör beaktas. VTI ser en risk för att ett ökat beroende av externa och osäkra kompletterande åtgärder försvagar Sveriges roll som föregångsland i klimatpolitiken.

VTI vill särskilt betona de betydande osäkerheter som kvarstår rörande samtliga fem huvudsakliga typer av KÅ som framhålls i betänkandet:

- *Bio-CCS*. Analysen av tillgänglig lagringskapacitet, logistiska förutsättningar, kostnadsnivåer samt den samlade klimatnyttan över hela livscykeln är otillräcklig. VTI uppfattar oklarheter rörande hur åtgärden ska implementeras inom de icke-handlande sektorerna och hur ansvar och finansiering ska fördelas mellan offentliga och privata aktörer.

- *Utsläppsminskningar utomlands enligt Parisavtalets artikel 6.* VTI vill påtala de praktiska och institutionella utmaningar som är förknippade med att etablera den resurskrävande styrning och uppföljning som krävs för att säkerställa additionalitet och faktisk klimatnytta. Utan dessa tydliga strukturer finns en påtaglig risk att offentliga medel används ineffektivt.
- *Köp av EU:s Annual Emission Allowances (AEA) och annullering av utsläppsrätter inom EU ETS.* Betänkandet saknar analyser av framtida tillgång, prisutveckling och samspel med övriga medlemsstaters efterfrågan. VTI menar att ett ökat beroende av dessa mekanismer riskerar att driva upp priser som i sin tur försvårar långsiktiga investeringar inom ramen för den sociala klimatfonden.
- *Ökade kolsänkor inom markanvändningssektorn.* Betänkandets nedprioritering av ökade kolsänkor inom markanvändningssektorn uppfattar VTI vara särskilt problematisk. VTI vill understryka att detta är den åtgärd där Sverige har störst faktisk rådighet. Att avfärda markbaserad lagring med hänvisning till osäkerheter kopplade till vädervariationer är inkonsekvent, särskilt då schabloniserade beräkningsmetoder redan används inom andra delar av klimatbokföringen.

Regelförslag om förordnande riskerar Klimatpolitiska rådets oberoende

VTI är positivt till att se över ordningen för hur ledamöter i det Klimatpolitiska rådet tillsätts. Att rådet idag självt lämnar förslag på nya ledamöter medför en risk för bristande förnyelse i kompetenser och perspektiv. Rent principiellt är idén om en valberedning därför intressant. VTI vill dock avråda från förslaget om en valberedning där en majoritet av ledamöterna skulle utgöras av myndighetschefer och två ledamöter bestå av politiker från riksdagens miljö- och jordbruksutskott, eftersom det skulle riskera att minska det Klimatpolitiska rådets oberoende ställning. VTI vill påtala betydelsen av ett vetenskapligt starkt Klimatpolitiskt råd som är tydligt fränkopplat alla former av politisk styrning, till förmån för att bibehålla dess integritet och dess förmåga att genomföra fristående, objektiva och kunskapsbaserade granskningar av regeringens klimatpolitik.

Specifika synpunkter

Nedan följer specifika synpunkter:

- *VTI har inga invändningar mot ändring av basår och fastställandet av växthusgasutsläppens målbana.* VTI har inga invändningar mot fastställandet av 2005 som referensår eftersom det endast påverkar punktreduktionsnivån marginellt och fördelarna överväger. Det är positivt att en målbana fastställs, då den tydliggör eventuella avvikelser, samt att utredningen visar lyhördhet för Konjunkturinstitutets kritik avseende ineffektivitet till följd av bristande flexibilitet.
- *Osäker samtid kräver konsekvensanalyser med alternativa framtidsscenarier.* Harmonisering av Sveriges och EU:s klimatmål är rimligt, men VTI vill understryka att ett tänkbart sänkt tempo i EU:s klimatpolitik framöver därmed riskerar spilla över på Sverige. VTI noterar att betänkandet saknar konsekvensanalyser med avseende på denna osäkerhet liksom den förknippad med införandet av KÅ. VTI saknar dessutom en reflektion i betänkandet om hur överensstämmelsen med Parisavtalet ska garanteras i ett tänkbart scenario där ambitionerna hos EU:s och Sveriges harmoniserade klimatmål kan komma att sänkas.

- *VTI instämmer i betänkandets bedömning att kompletterande och skärpta styrmedel krävs för att nå klimatmålen.* VTI vill understryka att styrmedlen inte bör vila ensidigt på teknikutveckling eller kortsiktiga, åtgärdsspecifika lösningar, utan i stället värna teknikneutralitet för bästa kostnadseffektivitet. För att säkerställa långsiktig legitimitet och upprätthålla Sveriges internationella ställning inom klimatpolitiken bör styrmedlen utformas med hänsyn till bredare hållbarhetsmål, inklusive miljömässig och social hållbarhet, samt präglas av tydlighet, långsiktighet och hög miljöintegritet utifrån svenska lokala förutsättningar.

I detta ärende har generaldirektören Tomas Svensson beslutat. Föredragande har varit forskningschef Peter Torstensson. Professor Karolina Isaksson och forskare Nanna Fukushima har deltagit i beredningen.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Referenser

- Berg Mårtensson, H., Höjer, M., & Åkerman, J. (2023). *Low emission scenarios with shared and electric cars: Analyzing life cycle emissions, biofuel use, battery utilization, and fleet development*. International Journal of Sustainable Transportation, 18(2), 115–133.
<https://doi.org/10.1080/15568318.2023.2248049>
- Bergquist, M., Nilsson, A., Harring, N., et al. (2022). *Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws*. Nature Climate Change, 12, 235–240.
<https://doi.org/10.1038/s41558-022-01297-6>
- Brand, C., Marsden, G., Anable, J. L., Dixon, J., & Barrett, J. (2025). *Achieving deep transport energy demand reductions in the United Kingdom*. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 207, 114941.
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2024.114941>
- Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket, & Transportstyrelsen. (2020). *Slutrapport av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet* (ER 2020:17). Statens energimyndighet.
- Holden, E., Banister, D., Gössling, S., Gilpin, G., & Linnerud, K. (2020). *Grand Narratives for Sustainable Mobility: A Conceptual Review*. Energy Research & Social Science, 65, 101454.
- Länsstyrelsen i Uppsala. (2022). *Lokal och regional klimatomställning – Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023*. Länsstyrelsens meddelandeserie 2022:14. Uppsala: Länsstyrelsen Uppsala.
- Pathak, M., Slade, R., Shukla, P. R., Skea, J., Pichs-Madruga, R., & Ürge-Vorsatz, D. (2022). *Technical summary*. In *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157926.002>
- Regeringen. (2023). *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll* (2023/24:59). Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/990c26a040184c46acc66f89af34437f/232405900webb.pdf>
- SOU 2022:21. (2022). *Klimaträttsutredningen – Rätt för klimatet*. Stockholm: Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/05/sou-202221/>
- SOU 2024:97. (2024). *Mot en effektiv elektrifiering av transportsystemet*. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/7a58b3673ff1437ba304cc0f1e8f5f85/mot-en-effektiv-elektrifiering-av-transportsystemet-sou-202497.pdf>
- Trafikanalys. (2022). *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning* (Rapport 2022:14). Trafikanalys. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_14-forslag-som-leder-till-transportsektorns-klimatomstallning.pdf
- United Nations. (2016). *Mobilizing Sustainable Transport for Development*. High-Level Advisory Group on Sustainable Transport. United Nations.