



Remissvar

Dnr 2025-458

Datum 2026-01-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

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

KN2025/02178

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) har granskat remissen och lämnar synpunkter på delar av betänkandet och dess förslag, främst delarna om i) hur EU:s klimatlagstiftning förhåller sig till de svenska etappmålen till 2030 och behovet av ett särskilt mål för koldioxidutsläppen från inhemska transporter, ii) förslagen till målformulering samt bokföringsregler för kompletterande åtgärder och iii) ett utvidgat uppdrag för det Klimatpolitiska rådet och reglerna för förordnande av ledamöter i rådet.

Utgångspunkten för KI:s remissvar är att nationell styrning utöver EU:s klimatpolitiska mål och styrning riskerar att vara kostnadsdrivande utan att ytterligare minska växthusgasutsläppen eller på annat sätt generera påtagliga fördelar. Sammantaget bedömer KI att beredningens förslag endast i marginell omfattning harmoniserar Sveriges klimatpolitiska regelverk med EU:s regelverk. Det saknas i betänkandet en analys av behovet av det särskilda utsläppsmålet för inhemska transporter. KI menar att detta nationella mål riskerar att göra den klimatpolitiska styrningen ineffektiv och att det därför bör tas bort.

Vidare bedömer KI att de föreslagna bokföringsreglerna för kompletterande åtgärder medför a) att sådana åtgärder har en oklar effekt på EU:s och jordens nettoutsläpp av växthusgaser, b) att Sverige påförs högre kostnader än nödvändigt för att hantera variation i de årliga inhemska utsläppen och c) att alternativkostnaden för inhemska utsläppsminskningar beror på vilken typ av kompletterande åtgärd som används. Med en mer långtgående harmonisering av Sveriges regelverk med EU:s regelverk kan dessa konsekvenser undvikas. KI avstyrker därför förslaget till ny målformulering och bokföringsregler för kompletterande åtgärder till förmån för alternativet full harmonisering av det svenska regelverket med EU:s regelverk.

KI instämmer i beredningens bedömning att Klimatpolitiska rådet har en ändamålsenlig instruktion och tillstyrker förslaget att det inrättas en valberedning för tillsättandet av rådets ledamöter. KI anser dock att antalet generaldirektörer i valberedningen kan begränsas till maximalt tre för att öka effektiviteten i arbetet.

HUR EU:S KLIMATLAGSTIFTNING PÅVERKAR STYRNINGEN MOT SVENSKA ETAPPMÅL FÖR 2030 OCH BEHOVET AV TRANSPORTMÅLET

Effektiv klimatpolitik förutsätter internationell samordning. KI anser att EU:s klimatpolitiska mål och styrning är centrala i strävan mot en sådan samordning. Nationell styrning därutöver

riskerar att vara kostnadsdrivande utan att ytterligare minska växthusgasutsläppen eller på annat sätt generera påtagliga fördelar. Beredningen redovisar noggrant skillnaderna mellan Sveriges nationella utsläppsmål och Sveriges ESR- och LULUCF-åtaganden. Jämförelsen (tabell 5.1, sid 69) tycks dock inte beakta Sveriges eventuella LULUCF-skuld för perioden 2021–2025 och blir därmed potentiellt missvisande. Som noteras av beredningen (sid 47) är det fullt möjligt att Sveriges ESR-åtagande, genom en sådan skuld, visar sig vara striktare än det föreslagna etappmålet för 2030.¹ Huruvida så blir fallet eller inte har betydelse för hur användandet av kompletterande åtgärder interagerar med ESR och påverkar EU:s samlade utsläpp och därmed potentiellt även de globala utsläppen, se nedan.

KI saknar även en analys av behovet av det särskilda målet för utsläppen från inrikes transporter. Även om en omställning av transportsektorn är central för att Sveriges och EU:s långsiktiga klimatpolitiska mål ska nås, menar KI att adekvata styrsignaler inte nödvändigtvis eller bäst ges genom fixerade utsläppsmål för enskilda sektorer på nationell nivå. Sådana mål riskerar medföra extra kostnader utan att generera ytterligare utsläppsminskningar eller andra klimatpolitiska fördelar.² KI anser därför att målet borde tas bort.

FÖRSLAG TILL NYTT SVENSKT ETAPPMÅL TILL 2030 OCH BOKFÖRINGSREGLER FÖR KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER

Beredningen föreslår som nytt etappmål att Sveriges ESR-utsläpp till 2030 ska minska med minst 60 procent relativt 2005 års nivå och att högst 10 procentenheter av utsläppsminskningen får klaras med så kallade kompletterande åtgärder. KI instämmer i beredningens bedömning att den föreslagna justeringen inte innebär någon större förändring av den klimatpolitiska ambitionsnivån. Beredningen föreslår vidare att variabeln inhemska ESR-utsläpp *minus* kompletterande åtgärder bör följa en förutbestämd linjär målbana. Som KI förstår det föreslås ingen begränsning för mängden kompletterande åtgärder för perioden fram till och med 2029. För 2030 gäller, utöver nämnda tak om 10 procentenheter, att Sverige bara får använda kompletterande åtgärder som ”produceras” 2030. KI bedömer att detta krav är potentiellt kostnadsdrivande och saknar därför en motivering för varför inte sparade enheter av kompletterande åtgärder ska kunna användas år 2030.

Miljömålsberedningen föreslår även bokföringsregler för kompletterande åtgärder i form av bio-CCS, ökat nettoupptag i svensk LULUCF-sektor och verifierade utsläppsminskningar i andra länder (inköp av artikel-6-krediter, köp av ESR-enheter från andra länder samt omvandling av utsläppsrätter inom ETS till ESR-enheter). KI saknar en analys av vilken effekt kompletterande åtgärder får på de globala utsläppen under de föreslagna bokföringsreglerna. I tidigare betänkande (SOU 2020:4) framhåller Miljömålsberedningen att en princip ska vara att användningen av kompletterande åtgärder ska ge samma effekt på de globala utsläppen som de ytterligare utsläppsminskningar i svensk ESR-sektor de ersätter. KI konstaterar att nuvarande förslag inte med nödvändighet följer denna princip.

För att illustrera betänk följande exempel. Ett etappmål (utan användning av kompletterande åtgärder) som visar sig vara striktare än Sveriges ESR-åtagande innebär att Sverige vid målpuppfyllelse får ett visst överskott av ESR-enheter. Om detta överskott annulleras skulle den svenska politiken bidra med en ytterligare minskning av EU:s samlade ESR-utsläpp. Om

¹ Det vill säga det antal ESR-enheter Sverige har tillgång till år 2030 visar sig vara lägre än etappmålet utan kompletterande åtgärder.

² Se exempelvis KI (2017), Miljö, ekonomi och politik 2017 (dnr 2017-104) och KI (2022), Miljö, ekonomi och politik 2022 – Fit for 55 (dnr 2022-487).

Sverige i en sådan situation ersätter inhemska utsläppsminskningar med kompletterande åtgärder (i form av bio-CCS eller artikel-6-projekt) behöver Sverige använda ytterligare en ESR-enhet för att klara sitt ESR-åtagande eftersom det inom ESR-åtagandet inte tas hänsyn till denna typ av kompletterande åtgärder. Härmed kan färre ESR-enheter annulleras. Användandet av kompletterande åtgärder leder således till att EU:s samlade ESR-utsläpp blir större än de annars skulle ha blivit. Samtidigt minskar den kompletterande åtgärden utsläppen utanför EU:s ESR-sektor. De globala nettoutsläppen behöver därmed inte påverkas av att Sverige når sitt etappmål med hjälp av ovan nämnda former av kompletterande åtgärder i stället för genom ytterligare inhemska utsläppsminskningar.

När den kompletterande åtgärden sker genom köp av ESR-enheter från andra EU-länder, kan händelsekedjan beskrivas som att Sveriges ESR-utsläpp ökar vilket förbrukar ytterligare ESR-enheter. Men, då den köpta enheten, enligt de föreslagna reglerna, inte får användas vid avräkning under ESR utan måste annulleras så påverkas inte den mängd ESR-enheter Sverige totalt sett kan annullera. Därmed påverkas inte heller EU:s samlade ESR-utsläpp.

När den kompletterande åtgärden sker i form av överprestation i svensk LULUCF-sektor kan kedjan beskrivas som att detta överskott omvandlas till ESR-enheter vilka används för att täcka ökningen av Sveriges ESR-utsläpp. EU:s ESR-utsläpp ökar i motsvarande mån men till följd av den större inlagringen i svensk skog och mark påverkas inte EU:s samlade nettoutsläpp. Sverige annullerar här det ursprungliga överskottet av ESR-enheter.

Om Sveriges etappmål i stället är mindre strikt än Sveriges ESR-åtagande blir utfallet annorlunda. När Sverige ersätter inhemska utsläppsminskningar med kompletterande åtgärder måste Sverige även köpa ytterligare ESR-enheter. Sveriges ESR-utsläpp ökar därmed lika mycket som övriga medlemsländers ESR-utsläpp minskar. Samtidigt leder den kompletterande åtgärden (när den sker i form av bio-CCS eller artikel-6-projekt) till att utsläppen utanför ESR-sektorn blir lägre. De globala nettoutsläppen kan därmed minska av att Sverige använder denna typ av kompletterande åtgärder. Samma sak gäller om den kompletterande åtgärden sker i form av att Sverige köper ESR-enheter. Enligt de föreslagna reglerna behöver Sverige i detta fall köpa två ESR-enheter, en som annulleras och en som används för att täcka ökningen av de svenska ESR-utsläppen. Således minskar EU:s samlade ESR-utsläpp. Kompletterande åtgärder i form av överprestation i svensk LULUCF-sektor ökar ESR-utsläppen men samtidigt till större nettoupptag i LULUCF-sektorn, varför EU:s samlade nettoutsläpp förblir oförändrade.

Kompletterande åtgärder kan alltså ha olika påverkan på EU:s samlade utsläpp och de globala utsläppen beroende på dels om det svenska etappmålet visar sig vara mer eller mindre strikt än Sveriges ESR-åtagande, dels vilken form de tar.³

De föreslagna bokföringsreglerna innebär att Sveriges kostnad för att ersätta ytterligare inhemska utsläppsminskningar riskerar att bli högre än nödvändigt och bero på vilken kompletterande åtgärd som används. I det fall etappmålet är mindre strikt än ESR-åtagandet blir kostnaden för kompletterande åtgärder i form av

³ För en mer detaljerad analys av hur kompletterande åtgärder interagerar med EU:s regelverk se KI (2025), Miljö, ekonomi och politik 2025 – Ett underlag till utformningen av Sveriges långsiktiga klimatpolitik, dnr 2025-450.

- bio-CCS lika med styckkostnaden (efter eventuell privat finansiering) *plus* priset på ESR-enheter *minus* Sveriges värdering av ytterligare minskning av de globala utsläppen,
- köp av artikel-6-krediter lika med styckkostnaden *plus* priset på ESR-enheter, *minus* Sveriges värdering av ytterligare minskning av de globala utsläppen
- köp av ESR-enheter (även via den så kallade ETS-flexibiliteten) lika med två gånger priset på ESR-enhet *minus* Sveriges värdering av ytterligare minskning av de globala utsläppen.

I det fall etappmålet är mer strikt än ESR-åtagandet påverkar inte den kompletterande åtgärden de globala utsläppen varvid de två sista termerna i ovanstående lista faller bort.

För kompletterande åtgärder i form av överprestation i svensk LULUCF-sektor blir kostnaden lika med åtgärds-kostnaden inom LULUCF, detta oavsett om det svenska etappmålet är mer eller mindre strikt än Sveriges ESR-åtagande.

Om beredningens förslag till målformulering och bokföringsregler antas bör därmed beslutsfattaren inte enbart jämföra åtgärds-kostnaden för olika kompletterande åtgärder utan även beakta skillnaderna i alternativkostnad.

KI menar att det saknas starka skäl för Sverige att ha egna nationella utsläppsmål och flexibilitetsmekanismer som inte återfinns i EU:s regelverk. Som ovan visats uppstår det oklarheter och behov av följd Anpassningar. Dessa skulle kunna undvikas genom en fullständig harmonisering av det svenska regelverket mot EU:s regelverk.

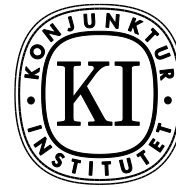
Alternativet full harmonisering

En alternativ omformulering av det svenska regelverket vore att låta det svenska nationella utsläppsmålet vara lika med Sveriges ESR-tilldelning *plus* eventuell nettoimport av ESR-enheter (från andra länder och/eller andra sektorer). Med en sådan målformulering skulle Sveriges alternativkostnad för inhemska utsläppsminskningar motsvaras av priset på ESR-enheter och oväntade variationer i de inhemska utsläppen skulle inte påverka vare sig EU:s samlade ESR-utsläpp eller de globala utsläppen.

Önskar Sverige åstadkomma ytterligare utsläppsminskningar inom EU så kan detta ske genom att ESR-enheter frigörs för annullering genom ytterligare inhemska utsläppsminskningar och/eller köp av ESR-enheter av andra länder. EU:s nettoutsläpp kan även minskas genom annullering av ett eventuellt LULUCF-överskott och/eller köp och annullering av utsläppsrätter inom ETS.

Önskar Sverige åstadkomma ytterligare utsläppsminskningar utanför EU, stödja utvecklingsländer och/eller utveckla vissa former av internationellt samarbete, kan Sverige köpa artikel-6-krediter och annullera dem.

Vill Sverige främja utvecklingen av tekniker som bio-CCS eller DACCS, kan Sverige ge särskilda stöd till sådana verksamheter. Om och när artikel-6-krediter, bio-CCS och DACCS m.m. integreras i EU:s politik, så kan även de användas för att klara Sveriges ESR-åtagande.



ETT UTVIDGAT UPPDRAG FÖR KLIMATPOLITISKA RÅDET OCH ATT SE ÖVER REGLERNA FÖR FÖRORDNANDE AV LEDAMÖTER I RÅDET

KI instämmer i beredningens bedömning att det Klimatpolitiska rådet har en ändamålsenlig instruktion med ett brett uppdrag som ger utrymme för att utvärdera regeringens politik också ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv.

Beredningen föreslår ett inrättande av en valberedning. KI tillstyrker förslaget. Eftersom Miljömålsberedningen i detta förslag hänvisar till utformningen av valberedningen för Finanspolitiska rådet bör det dock noteras att ordföranden för det Finanspolitiska rådet inte är ledamot av valberedningen såsom föreslås framöver gälla för det Klimatpolitiska rådet. Däremot bistår kanslichefen för det Finanspolitiska rådet valberedningen i dess arbete. KI anser vidare att antalet generaldirektörer i valberedningen kan begränsas till maximalt tre för att öka effektiviteten i arbetet.

ÖVRIGA KOMMENTARER

Förslaget till styrning av artikel-6-projekt

Beredningen föreslår att Energimyndighetens instruktion ska ändras så att det tydligt framgår att internationella insatser under artikel 6 ska genomföras med hög miljöintegritet, minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till långsiktigt hållbar utveckling. Vidare föreslås att Regeringen ska styra vilka länder och vilka typer av projekt som ska utgöra svenska artikel-6-aktiviteter.

Det kan i samband med detta noteras att det potentiellt finns en motsättning mellan bidrag till hållbar utveckling och hög miljöintegritet. Det finns inget i artikel 6 som säger vilka länder som ska vara köpare respektive säljare. Det inte orimligt att höginkomstländer med starkare institutioner kan bidra till utsläppsminskningar med högre miljö- och klimatintegritet än vad låginkomstländer med svagare institutioner skulle kunna göra. KI noterar också att samarbetena inte med nödvändighet behöver vara projektbaserade. Det är till exempel möjligt att komma överens om att världsländet justerar sin energibeskattnings på sätt som ytterligare minskar utsläppen ytterligare och att köparlandet får en viss andel av den utsläppsminskning som beräknas följa.

Förslaget till bokföringsregel för bio-CCS innebär risk för dubbelräkning

Enligt beredningens mening spelar det inte någon roll om avskiljningen och inlagringen har åstadkommit genom offentlig eller privat finansiering. Beredningen menar att det inte uppstår någon dubbelräkning (sid 77). KI delar inte denna bedömning. I händelse den privata finansiären är ett bolag med verksamhet utanför EU som använder bio-CCS-krediter för att nå ett koncernövergripande utsläppsmål och Sverige åberopar samma inlagring som kompletterande åtgärd uppstår dubbelräkning, vilket riskerar leda till större globala utsläpp än annars. KI inser svårigheterna med att på ett rättvisande vis kreditera den erhållna inlagringen på olika aktörer och anser därför att den föreslagna bokföringsregeln kan fungera som en rimlig kompromiss.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Björn Carlén. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Camilla Andersson deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör