

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

## **Yttrande över remiss av delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål**

### **Sammanfattning**

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) delar bedömningen att ett stärkt politiskt ramverk med tydliga etappmål och ett tydligt långsiktigt mål, en långsiktig strategi samt kontinuerlig och oberoende uppföljning av styrmedel och åtgärder kan bidra till att driva klimatarbetet framåt.

Det finns starka kopplingar mellan delar av innehållet i föreliggande betänkande och det aviserade innehållet i slutbetänkandet. Samtidigt är det inte uppenbart om vissa brister eller delar som saknas i det nu aktuella betänkandet kommer att hanteras i eller ingå i slutbetänkandet. Det gör det svårt att lämna synpunkter i detta skede. Innehållet i delbetänkandet och slutbetänkandet borde därför ha redovisats samlat.

VTI saknar en beskrivning av forskningens betydelse för att nå uppställda mål. En analys av vad forskningen kan och behöver bidra med för att etappmålen och det långsiktiga målet ska kunna nås är av central betydelse för att klimatarbetet ska bli framgångsrikt.

Miljömålsberedningen förutsätter att andra länder inom EU och resten av världen sätter upp motsvarande mål och genomför motsvarande utsläppsminskningar av växthusgaser. Det är inte givet. VTI anser därför att det bör genomföras analyser av konsekvenserna om endast de nordiska länderna eller endast EU skulle genomföra utsläppsminskningar i den storleksordning som Miljömålsberedningen föreslår.

En tolkning av Miljömålsberedningens antagande är att per capita-utsläppen bör vara ungefär lika för alla länder vid mitten av detta sekel. VTI konstaterar att, givet den tolkningen, så är det långsiktiga mål som Miljömålsberedningen föreslår inte tillräckligt för att målet som det formulerades i Parisavtalet ska kunna nås, dvs. att den



globala medeltemperaturökningen i förhållande till förindustriell tid ska begränsas till nära 1,5 grader. Åtminstone inte om det ska ske med en rimligt hög sannolikhet och med en utsläppsminskning som sker linjärt. VTI anser att ett scenario som innebär att målet om 1,5 grader nås med en högre sannolikhet bör utarbetas och konsekvensbedömas.

### **VTI:s ställningstaganden och skäl**

#### *Behovet av ett klimatpolitiskt ramverk*

Hittills har de mål för klimatpolitiken som beslutats om av regering och riksdag uppnåtts med marginal. Det finns således inga historiska erfarenheter som tyder på något behov av ett stärkt klimatpolitiskt ramverk i form av en klimatlag och klimatpolitiskt råd mm. Syftet med det klimatpolitiska ramverket är enligt utredningen att ”förstärka arbetet med miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*”. De delar som ingår i förslaget till lag kan beslutas om utan att riksdagen stiftar en lag och det är inte självklart att en lag stärker arbetet med miljö kvalitetsmålet. En lagstiftning kan också minska flexibiliteten i arbetet för att nå målen för klimatpolitiken.

VTI ser ändå att det finns fördelar med den tydlighet och det signalvärde som förslaget om en särskild lag medför. För att säkerställa flexibiliteten bör det inom ramen för klimatramverket finnas en mekanism för revidering av mål och etappmål utifrån bl.a. ny kunskap om tekniska möjligheter, kostnader och klimateffekter. Det är också i linje med Parisavtalet där det finns en mekanism för revidering.

#### *Ett samlat betänkande*

I föreliggande betänkande redovisar Miljömålsberedningen ett klimatpolitiskt ramverk som innehåller bl.a. ett förslag till klimatlag, ett långsiktigt klimatmål för nationella utsläpp av växthusgaser samt ett förslag om inrättande av ett klimatpolitiskt råd. I slutbetänkandet som ska överlämnas till regeringen senast den 1 juni 2016 ska Miljömålsberedningen presentera en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik.

VTI konstaterar att det finns starka kopplingar mellan delar av innehållet i föreliggande betänkande och det aviserade innehållet i slutbetänkandet. Samtidigt är det inte uppenbart om vissa brister eller delar som saknas i detta delbetänkande kommer att hanteras i eller ingå i slutbetänkandet. Det gör det svårt att lämna synpunkter i detta skede. Innehållet i delbetänkandet och slutbetänkandet borde därför ha redovisats samlat.

Det hade t.ex. underlättat för de som ska lämna synpunkter om det långsiktiga klimatmålet och etappmålen hade redovisats i ett samlat betänkande. Detsamma gäller det viktiga förhållandet mellan det långsiktiga målet och styrmedel och åtgärder. Beroende på om utsläppkurvan, från idag till tidpunkten då det långsiktiga målet ska vara uppnått, är linjär, konvex eller konkav blir de totala utsläppen av växthusgaser olika stora. Det är därför omöjligt att bedöma vad det långsiktiga



målet innebär när det gäller Sveriges åtagande och måluppfyllelse i förhållande till Parisavtalet. Konsekvenserna är också omöjliga att bedöma om man inte åtminstone indikerar vilka och hur kraftfulla styrmedel och åtgärder som Miljömålsberedningen anser nödvändiga för att nå målet.

#### *Bristande konsekvensanalyser*

VTI anser att konsekvensanalyserna av de förslag som lämnas bör utvecklas. I vilken mån det kommer att ske i slutbetänkandet är oklart för VTI. Utvecklade analyser behövs för att t.ex. bedöma risken för försämrade konkurrens för svensk industri och risken för koldioxidläckage om Sverige eller EU minskar utsläppen snabbare än andra länder och regioner. De utvecklade konsekvensanalyserna bör också innehålla analyser av konsekvenser för olika aktörer och grupper.

Utredningen hänvisar till IPCC och skriver att ”En återkommande bedömning är att det går att hitta åtgärder och strategier som är gynnsamma sett från flera samhällsmål samtidigt som omfattningen av negativa sidoeffekter begränsas”.<sup>1</sup> VTI anser dock att en utvecklad konsekvensanalys behövs även för att identifiera och bedöma målkonflikter mellan klimatmål och andra samhällsmål för specifikt svenska förhållanden.

Miljömålsberedningen förutsätter att andra länder inom EU och resten av världen sätter upp motsvarande mål och genomför motsvarande utsläppsminskningar av växthusgaser som Sverige. I vilken mån detta är ett rimligt antagande diskuteras inte tillräckligt. Det är inte osannolikt att flera länder väljer, eller de facto kommer att, minska utsläppen av växthusgaser i mindre omfattning än vad Miljömålsberedningen föreslår att Sverige ska göra. Av detta skäl är VTI av uppfattningen att ytterligare scenarier bör utvecklas och analyseras, vilket utvecklas nedan.

#### *Otillräckligt mål i förhållande till Parisavtalet*

Det är oklart vad Miljömålsberedningen mer exakt avser med utgångspunkten att andra länder ska vidta motsvarande åtgärder som Sverige. En tolkning kan vara att man eftersträvar att per capita-utsläppen bör vara lika för alla länder vid mitten av detta sekel. Om det vore uppfyllt konstaterar VTI att det långsiktiga målet som Miljömålsberedningen föreslår inte är tillräckligt för att nå målet som det formulerades i Parisavtalet, dvs. att den globala medeltemperaturökningen i förhållande till förindustriell tid ska begränsas till nära 1,5 grader. Åtminstone inte om det ska ske med en rimligt hög sannolikhet och med en utsläppsminskning som sker linjärt.

#### *Behov av fler scenarier*

---

<sup>1</sup> Citat från sid. 76 i betänkandet.



Det har ovan konstaterats att det inte är osannolikt att flera länder väljer, eller de facto kommer att, minska utsläppen av växthusgaser i mindre omfattning än vad Miljömålsberedningen föreslår att Sverige ska göra. För att belysa denna risk bör minst två ytterligare scenarier utvecklas och analyseras. Ett potentiellt scenario är att Sverige tillsammans med de nordiska länderna genomför utsläppsminskningar på den nivå som Miljömålsberedningen föreslår.<sup>2</sup> Ett annat potentiellt scenario som VTI anser bör utvecklas och analyseras är att EU ensamt genomför de utsläppsminskningar som Miljömålsberedningen föreslår.

VTI är också av uppfattningen att de scenarier som Miljömålsberedningen har utvecklat bör kompletteras med ett scenario som innebär att klimatmålen nås med en högre grad av sannolikhet. Det vanliga i dessa sammanhang är att beskriva vilka utsläppsminskningar som krävs för att nå tvågradersmålet med mer än 66 procents sannolikhet. VTI anser att ett scenario som innebär att målet om nära 1,5 grader nås med en högre sannolikhet bör utarbetas och konsekvensbedömas.

#### *Kostnadseffektivitet*

VTI anser att oavsett vilken målnivå och utsläppsbana som väljs bör en viktig utgångspunkt vara att utsläppsminskningarna ska ske på ett kostnadseffektivt sätt. Det är viktigt både för att det inte ska bli onödigt kostsamt för Sverige men också för att Sverige som föregångsland ska kunna locka andra länder att följa efter. VTI saknar en mera utvecklad diskussion om kostnadseffektivitet i betänkandet.

#### *Avgränsningen av vad som ska ingå i målet*

Hur man avgränsar vilka utsläpp som ska ingå i målet är inte okomplicerat och det finns för och nackdelar med olika avgränsningar. Miljömålsberedningens förslag innebär att de svenska utsläpp som sker inom EU:s handel med utsläppsrätter ska ingå i målet vilket kan bli problematiskt bland annat för att Sverige har mycket begränsad rådighet över den handlande sektorns utsläpp.

Det finns argument både för och emot att ha mål för de utsläpp av växthusgaser som sker till följd av svensk konsumtion. Ett argument som anförs mot ett konsumtionsperspektiv är att Sverige inte har någon rådighet över utsläppen som uppkommer vid produktion av varor och tjänster i andra länder.

Det är dock möjligt att genom styrmedel påverka vad och hur mycket vi konsumerar i Sverige. För att klara den snabba och långtgående omställning som krävs för att minska utsläppen av växthusgaser räcker det inte med tekniska åtgärder, vi behöver också ändra våra vanor och vad vi konsumerar. Det finns därför behov av mål,

---

<sup>2</sup> Det finns ett gott samarbete via Nordiska ministerrådet, de skandinaviska ländernas elenergisystem är ihopkopplat och det finns likheter när det gäller ländernas ambitioner på klimatområdet. Sverige skulle kunna agera aktivt för en gemensam nordisk linje för minskade utsläpp av växthusgaser i linje med Parisavtalet och utifrån den agera i EU och FN.



styrmedel och åtgärder samt uppföljning av de utsläpp av växthusgaser som sker av vår konsumtion. VTI saknar en ingående diskussion om detta i delbetänkandet.

Att helt bortse från utsläppen via konsumtion riskerar att resultera i att utsläppen "flyttar" utomlands genom att vi t.ex. äter utländskt kött i stället för svenskt. En sådan förändring av konsumtionen (som också har skett) resulterar i minskade svenska utsläpp men innebär ingen nytta ur klimat- eller miljösynpunkt, snarare tvärtom.

VTI efterlyser en djupare analys av vilka utsläpp som ska ingå i utsläppsmålet samt en redovisning av hur andra länder har hanterat den frågan. Det gäller även de kompletterande åtgärderna.

#### *Kompletterande åtgärder*

Vilka typer av kompletterande åtgärder som behövs, och i vilken omfattning utsläppsminskningar av sådana åtgärder ska kunna tillgodoräknas, är en komplicerad fråga. Den svenska skogen är en sänka, dvs. den tar upp mer växthusgaser än den avger. Så kommer det vara så länge skogstillväxten är större än avverkningen och nedbrytningen men det kan givetvis inte pågå hur länge som helst. Klimatförändringen kan dessutom öka risken för skadeangrepp från insekter, stormar och skogsbränder vilket kan leda till att skogens funktion som sänka kan minska eller till och med övergå till att bli en källa till utsläpp av växthusgaser. Att vidta åtgärder för att minska utsläppen från organogena jordar och öka inlagringen av kol i mineraljordar i jordbruket är positivt men svårt att beräkna effekterna av.

Ytterligare en kompletterande åtgärd som utredningen nämner är att genom s.k. flexibla mekanismer vidta åtgärder som minskar utsläppen i länder där kostnaderna för utsläppsminskningar är lägre och att tillgodoräkna sig dessa minskningar som om de hade skett i Sverige. VTI konstaterar att ett sådant angreppssätt i princip kan göra det möjligt att uppnå samma klimatnytta som om utsläppsminskningen skett i Sverige, men till lägre kostnad. Det är dock inte okomplicerat och det finns flera svårigheter. En sådan är hur man ska kunna försäkra sig om att åtgärden inte skulle ha vidtagits ändå. Det finns också exempel på hur lokalbefolkningar har drabbats av åtgärder för minskade utsläpp, åtgärder vars effekter inte heller har visat sig bli bestående. Givet att alla länders utsläpp går mot noll finns det på sikt inte heller någon möjlighet att minska utsläppen i andra länder och tillgodoräkna sig dem.

VTI efterlyser en mera genomgripande analys av olika kompletterande åtgärder och om och i så fall under vilka förutsättningar utsläppsminskningar genom dessa åtgärder bör kunna tillgodoräknas för att nå uppställda mål. För att utsläppsminskningar av en viss åtgärd ska kunna tillgodoräknas kan man t.ex. kräva att vissa villkor är uppfyllda.

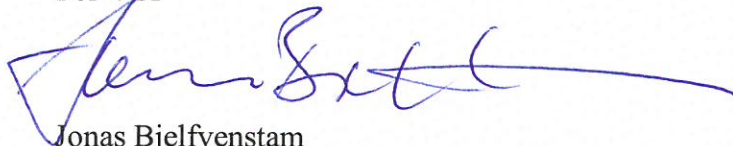
*Forskningens betydelse för ett framgångsrikt klimatarbete*

VTI saknar en beskrivning av forskningens betydelse för att nå uppställda mål. En analys av vad forskningen kan och behöver bidra med för att etappmålen och det långsiktiga målet ska kunna nås är av central betydelse för att klimatarbetet ska bli framgångsrikt.

Inom flera områden finns det behov av forskning, utveckling och innovation. Det gäller t.ex. inom transportområdet. I ett yttrande till Energimyndigheten har VTI utvecklat hur myndigheten ser på behovet och betydelsen av forskning för en framgångsrik omställning till en fossilfri transportsektor.<sup>3</sup>

I detta ärende har generaldirektör Jonas Bjelfvenstam beslutat. Forskningschef Mikael Johannesson var föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Mattias Viklund, forskningsledare Karolina Isaksson, forskarna Svante Mandell, Roger Pyddoke, Disa Turesson samt VTI:s styrelse deltagit.

För VTI



Jonas Bjelfvenstam  
Generaldirektör

Kopia till:

[petter.hojem@regeringskansliet.se](mailto:petter.hojem@regeringskansliet.se)

---

<sup>3</sup> Skriftligt bidrag inför Energimyndighetens uppdrag att ta fram en strategi för omställningen av transportsektorn till fossilfrihet, Dnr. 2016/0340-7.