

**Att:**  
Miljö- och energidepartementet  
Petter Hojem  
103 33 Stockholm

## **Remissvar på Miljömålsberedningens delbetänkande *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige***

### **Sammanfattning av Naturskyddsforeningens synpunkter:**

Naturskyddsforeningen välkomnar beredningens viktiga arbete och förslagen till klimatpolitiskt ramverk. Detta är ett mycket viktigt steg mot en långsiktig och effektiv klimatpolitik. Vi ställer oss positiva till förslaget, trots ett antal brister:

- En minskning av Sveriges utsläpp med 85 procent till 2045 jämfört med 1990 ligger inte i linje med Parisavtalet.
- Det föreslagna målet måste därför betraktas som ett golv och kompletteras med ambitiösa etapp- och sektorsmål samt mekanismer för att målbilden successivt ska kunna skärpas.
- Svagheter med klimatmålet kan sammanfattas i fyra punkter:
  - Det bygger på projektioner baserade på befintlig och känd teknik samt oförändrade beteenden och värderingar.
  - Det bygger på utsläppsscenarioer med hög risk att överskrida globalt överenskomna temperaturgränser.
  - Det bygger på orättvisa fördelningsprinciper där Sverige tar en orimligt stor del av det globala utsläppsutrymmet.
  - Det bortser från utsläppen från svensk konsumtion och bunkerbränslen.
- Valet av etapp- och sektorsmål på vägen mot det långsiktiga målet blir helt avgörande för om utsläppen minskar i en acceptabel takt.
- Att utgå från befintlig och känd teknik istället för befintlig och känd klimatforskning är en bakvänd ordning.
- Konsumtionsutsläppen måste tas på allvar och omfattas av ett eget mål samt åtgärder och styrmedel.
- Stor försiktighet och strikta kriterier måste tillämpas för användningen av CCS, BECCS, utsläppshandel och andra kolsänkor. Kolsänkor bör i första hand nyttjas för att skapa negativa utsläpp.
- Lagtexterna behöver i viss mån skärpas för att uppnå den avsedda effekten, bland annat behöver ett kompletterande ansvar föreskrivas för statliga myndigheter och bolag och innehållet i den återkommande klimathandlingsplanen göras obligatoriska. Vi anser det också viktigt att ett klimatpolitiskt vetenskapligt råd är av en sådan vikt att rådet regleras i lagen och underställs riksdagen.
- Kostnader för klimatåtgärder måste ställas mot kostnader för klimatförändringar. Bevisbördan ligger inte ensidigt på förespråkare av klimatmål i linje med klimatforskningen, utan också på förespråkare av lägre ambitioner som leder till värre climateffekter.

Naturskyddsföreningen har tagit del av Miljö- och energidepartementets remiss på Miljömålsberedningens första delbetänkande *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, SOU 2016:21. Vi tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

### **Ett viktigt steg för en ambitionshöjning i klimatpolitiken**

Förslaget till ett klimatpolitiskt ramverk är ett viktigt steg mot en mer effektiv svensk klimatpolitik i linje med Parisavtalet och klimatkonventionen. Naturskyddsföreningen är positiv till att det klimatpolitiska arbetet ges fasta former i form av lag, och att en bred parlamentarisk enighet har eftersträvats och uppnåtts för att säkra klimatarbetets långsiktighet. Det rör sig om ett samhällsovergripande arbete som måste fortgå under lång tid och med full kraft. Även avbrott eller tillfällig stagnation i klimatarbetet kan få svåra återverkningar och innebära att många års ansträngningar förloras. Det är därför nödvändigt att bygga upp nya, starka regelstrukturer för klimatpolitikens former. Att klimatpolitiken lyfts upp ur sitt stuprör och får en mer central roll i regeringens och riksdagens arbete är välkommet och nödvändigt.

Tydliga former för redovisning, uppföljning och transparens liksom en tydligare integrering av klimatpolitiken i regeringens övriga arbete är efterlängtad och vi välkomnar dessa förslag i betänkandet.

### **En målnivå i strid med Parisavtalet**

Ett bra ramverk är dock inte mycket värt om det syftar till att styra mot ett otillräckligt mål. Det som i slutändan räknas är om utsläppen minskar på ett sådant sätt att farliga klimatförändringar undviks i största möjliga mån.

Att beredningen föreslår en skärpning och inte minst ett förtydligande av det långsiktiga svenska klimatmålet är välkommet. Vi är dock kritiska till den allt för låga ambitionsnivån, och hur denna beskrivs vara i linje med Parisavtalet<sup>1</sup>. En minskning av Sveriges inhemska utsläpp av växthusgaser (koldioxidekvivalenter) med 85 procent till 2045 jämfört med 1990 ligger inte i linje med Parisavtalet. Att det framställs så i beredningens underlag är missvisande. Vår bedömning är att Sverige för att leva upp till Parisavtalet och klimatkonventionen bör minska utsläppen till nära noll år 2030.

Om det föreslagna målet läggs fast måste det betraktas som ett *golv* för att inte bli ett avsteg från de löften som gavs i Paris.

Beredningen refererar i sitt betänkande till globala utsläppsscenarier där utsläppen i världen konvergerar mot en hållbar och rättvis utsläppsnivå vid mitten av seklet. Olika utsläppsbudgetar diskuteras i bilagorna, och i grova drag pekar den forskning beredningen refererar till på under 1000 Gt CO<sub>2</sub>e återstående globalt utsläpputrymme för att med 66 procent sannolikhet begränsa temperaturökningen till under 2 grader, och hälften för att

---

<sup>1</sup> Ett avtal som i sig bör betraktas som otillräckligt och ett golv för ökande ambitioner.

sannolikt begränsa temperaturökningen till under 1,5 grader. Det föreslagna målet om 85 procent minskning av Sveriges utsläpp till 2045 uppges i betänkandet ligga inom ramen för en budget för att klara Parisavtalets 1,5 grader. 2045 skulle utsläppen per capita i Sverige vara 0,9 ton i Sverige, exklusive internationella transporter och konsumtionsutsläpp.

I detta döljer sig en djupt problematisk syn på rättvisa och ger en missvisande bild av målets ambitionsnivå. Att utsläppen ska minska och *konvergera* fram till en globalt hållbar per capita-nivå skulle innebära att dagens stora ojämlikhet i globalt utsläppsutrymme cementeras, där de som idag har höga utsläpp tillåts fortsätta släppa ut mer – och de som idag har låga utsläpp inte tillåts ta ett större utrymme i anspråk. Den i klimatkonventionen grundläggande överenskommelsen om att rika länder har ett historiskt ansvar och ska gå före i klimatomställningen frångås därmed. En rättvis fördelningsprincip av återstående utsläppsutrymme behöver ge låginkomstländer rätt till en proportionellt större del av de återstående utsläppen. I praktiken innebär det föreslagna målet att Sverige förbehåller sig utsläppsutrymme som tillhör låginkomstländerna.

Om utsläppen ska minska med 85 procent till 2045 jämfört med 1990<sup>2</sup>, ska alltså dagens 54 miljoner ton räknat i koldioxidekvivalenter (2014) fortsätta att minska till knappt 11 miljoner ton. Om vi antar en linjär minskningsbana skulle det under de 31 åren mellan 2014-2045 innebära kumulativa utsläpp på ganska exakt 1 gigaton i Sverige. Det är alltså 1 promille av den globala utsläppsbudgeten för att med 66 procent sannolikhet begränsa temperaturökningen under 2 grader, och 2 promille av budgeten för att klara det nya Parismålet att begränsa temperaturökningen under 1,5 grader. Sveriges befolkning utgör idag 1,3 promille av den globala, 2050 kommer vi enligt prognosen utgöra ca 1,1 promille<sup>3</sup>.

Vid en linjär utsläppsminskning kommer Sverige alltså ta i anspråk en större del av det globala utsläppsutrymmet för att klara 1,5 grader än genomsnittet, trots att vi genom klimatkonventionen och Parisavtalet har lovat det motsatta.

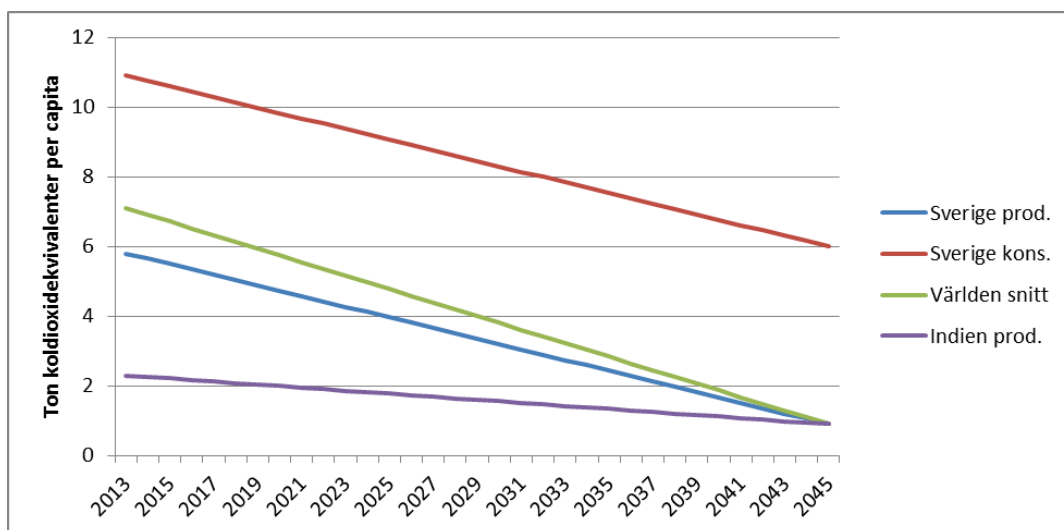
Detta förvärras ytterligare av två anledningar:

- En 66 procents sannolikhet att hålla temperaturökningen under den beslutade nivån måste anses som ett mycket stort risktagande med farligt hög sannolikhet att passera farliga tröskeleffekter.
- I det föreslagna klimatmålet ingår varken utsläppen från svensk konsumtion eller utsläppen från bunkerbränslen. Att dessa utsläpp är svårare att mäta och reglera betyder inte att de inte påverkar klimatet. I själva verket är Sveriges utsläpp mer än dubbelt så stora som Miljömålsberedningen utgår från i sina beräkningar.

---

<sup>2</sup> Utsläppen 1990 var 72 miljoner ton.

<sup>3</sup> Befolkningsuppgift från Sverige hämtad ur betänkandet, uppgift globalt från FN 2015.



**Figur 1 Schematisk bild för att sätta klimatmålet i perspektiv.** Utsläppen konvergerar till 0,9 ton CO<sub>2</sub>e per capita 2045 globalt. Sverige tar hela vägen ett större utsläppsutrymme i anspråk än exempelvis Indien. Den röda linjen illustrerar hur Sveriges klimatpåverkan ur konsumtionsperspektiv ser ut om konsumtionsutsläppen lämnas oförändrade. Givetvis kommer dessa utsläpp minska i takt med att resten av världen minskar sina utsläpp, men att inte anta mål, åtgärder och styrmedel för dessa utsläpp undergräver trovärdigheten i en svensk klimatpolitik som hävdas ligga i linje med en globalt rättvis utsläppsnivå i linje med Parisavtalet och klimatkonventionen. Halva Sveriges klimatpåverkan sopas i själva verket under mattan.

Sammantaget vittnar Miljömålsberedningens skrivningar om att det föreslagna målet skulle ligga i linje med Parisavtalet om ett enögt perspektiv. För att Sverige ska bli ett föregångsland, ta sitt historiska ansvar och leva upp till Parisavtalet räcker det därför inte med en linjär utsläppsminskningsskurva. En sådan skulle innebära att Sverige tar en avsevärt större del av det globala utsläppsutrymme som finns tillgängligt än genomsnittet av jordens befolkning.

Eftersom det är de kumulativa utsläppen som har betydelse för den globala uppvärmningen, innebär detta att om det föreslagna målet läggs fast behöver utsläppen minska snabbt så att utsläppen minskar snabbt i början av tidsperioden så att de sammanlagda utsläppen blir mindre än vid en linjär utsläppsminskning. Det innebär att valet av etapp- och sektorsmål blir helt avgörande. T ex bör vägtransporterna vara fossilfria 2030.

### Konsumtionsutsläppen får inte sopas under mattan

Utsläppen från svensk konsumtion och bunkerbränslen utelämnas ur det föreslagna klimatmålet. Naturskyddsföreningen tycker inte att dessa ska ingå i det primära klimatmålet, men menar att ett kompletterande mål måste antas, liksom åtgärder och styrmedel för att minska Sveriges klimatpåverkan globalt. I underlaget görs svepande resonemang om svårigheterna med att sätta mål och föreslå åtgärder, och utsläppen lämnas därmed därhän. Det undergräver såväl trovärdigheten som den faktiska effekten av svensk klimatpolitik.

Ett första steg skulle kunna vara att sätta ett mål att utsläppen från svensk konsumtion minst ska minska till nära noll 2050, när resten av världen behöver ha utsläpp nära noll, och föreslå åtgärder och styrmedel med fokus på de största konsumtionsutsläppen, där flyg och köttkonsumtion sticker ut som betydande.

### **Orimligt försiktiga utgångspunkter**

Beredningen utgår från känd teknik i sina antaganden om vad som är möjligt fram till 2045. Det är en orimligt försiktig utgångspunkt som får konsekvensen att klimatmålet, som ovan beskrivits, inte i tillräckligt hög grad bidrar till att undvika farliga klimatförändringar. Det vore rimligare att utgå från befintlig och känd klimatforskning än befintlig teknik och statistiska beteenden och värderingar.

Det är omöjligt att förutspå 30 år av utveckling. Klimatpolitiken måste istället utgå från de utsläppsminskningar som följer av vetenskapens mycket tydliga resultat. och att teknik, beteenden och värderingar kan förändras. Den förändringen gynnas av tydliga och skarpa mål som tar sin utgångspunkt i Parisavtalet.

Om det nu föreslagna målet läggs fast, behövs utöver skarpa etapp- och sektorsmål även mekanismer inspirerade av Parisavtalet för att successivt kunna skärpa målbilden. Ett kvarts sekel av klimatförhandlingar har ju lärt oss att det är betydligt lättare att nå målen än vad politiker tror – se till exempel EU:s klimatmål. Det tycks som om teorin i klimatpolitiken är svårare än praktiken; målen överträffas ofta.

Det positiva med att beredningen har haft så försiktiga utgångspunkter i sitt arbete är att det därmed bör gå att skärpa målet. Potentialen bör vara större än vad underlagen visar.

### **Se upp för falska lösningar**

Olika former av koldioxidinfångning, kolsänkor och ”negativa utsläpp” spelar en viktig roll i beredningens förslag, både i målet att minska de produktionsbaserade utsläppen med 85 procent, samt i det kompletterande målet att ”kompensera” kvarvarande 15 procent för att uppnå utsläpp som är ”netto noll”.

Naturskyddsföreningen välkomnar ett förtydligande i uppdelning mellan faktiska utsläppsminskningar och andra åtgärder, något som har varit mycket otydligt i det tidigare klimatmålet till 2050. Olika former av sänkor och kompensationsåtgärder riskerar att ta fokus från nödvändiga utsläppsminskningar, de är behäftade med stora osäkerheter vad gäller faktisk klimatnytta och långsiktighet, och de har inte sällan andra negativa effekter.

I förslaget till 85 procent utsläppsminskning ingår användning av CCS, carbon capture and storage. Det är en teknik som är osäker och energikrävande med en begränsad och ännu ej tillgänglig potential. Vi ser dock att det kan vara befogat att använda tekniken i en övergångsperiod för att minska utsläppen tillräckligt snabbt. Framförallt gäller det vissa delar

av industrins processutsläpp. Det bör dock göras med stor försiktighet och ska absolut inte tillåtas för att försena omställningen av verksamheter vars utsläpp faktiskt kan elimineras, såsom utsläpp från fossil energianvändning.

I förslaget till kompletterande 15 procents utsläppsminskning ingår BECCS, utsläppshandel och kolsänkor. Det är viktigt att dessa åtgärder hålls separerade från det huvudsakliga utsläppsmålet, och att faktiska minskningar av utsläppen från både svensk produktion och konsumtion prioriteras. Begrepp som ”nettonoll” är missvisande och riskabla. Vi vet att halten av växthusgaser i atmosfären redan idag är farligt hög, och att de globala utsläppen bör vara nära noll redan 2050. Kolsänkor behöver därför i första hand användas för att skapa negativa utsläpp efter att de faktiska utsläppen är noll. Kolsänkor är dessutom oftast betydligt mer kortlivande än växthusgasernas uppehållstid i atmosfären. Därför riskerar kompensation och nettoresonemang att leda tanken fel.

Naturskyddsföreningen välkomnar att dessa åtgärder hålls separerade, men önskar ännu tydligare gränsdragning. Stor försiktighet och noggrann kontroll krävs också för att garantera att dessa åtgärder faktiskt får den klimatnytta som utlovas, och att det inte leder till andra negativa effekter på människor eller miljö vilket skulle äventyra Agenda 2030-målen. Rättighets- och fattigdomsperspektiven i Sveriges politik för global utveckling (PGU) måste tillämpas. Vi har sett hur tidigare system med olika typer av flexibla mekanismer har äventyrat både mänskliga rättigheter och miljö. Hur framtiden för den typen av mekanismer kommer att se ut inom ramen för Parisavtalet är ännu oklart, och stor försiktighet och strikta kvalitetskrav måste tillämpas.

## **Författningsförslaget**

Förslaget till klimatlag har flera förtjänster. Beskrivningen av syften och inriktning i portalparagraferna har utformats väl. Strukturen med återkommande klimathandlingsplaner och redovisningar kommer att skapa ett bra ramverk för klimatpolitiken och bidra till långsiktighet och stabilitet. Det är därför också bra att ramverket ges lagform.

Naturskyddsföreningen är tacksamma till att beredningen tagit in föreningens förslag om att lagen även syftar till att skydda ekosystemen och bevara funktioner i miljön som motverkar klimatförändringarna och dess effekter. Vi är också mycket positiva till att man tagit tillvara på våra synpunkter om att klimatpolitiska och budgetpolitiska riktlinjer ska beslutas så att de ”förstärker” varandra (jämfört med tidigare förslag om att de inte skulle ”förhindra eller motverka” varandra).<sup>4</sup>

Naturskyddsföreningen har emellertid några förslag till kompletteringar och skärpningar av lagtexten som vi anser nödvändiga för att lagen ska få avsedd effekt:

**Ansvarsfrågan.** Vi är positiva till att det läggs fast i 2 § att regeringen har det övergripande ansvaret för klimatpolitiken. Vi skulle också vilja se att ett komplementärt ansvar

---

<sup>4</sup> Naturskyddsföreningens synpunkter på promemoria om två olika sätt att lagreglera det klimatpolitiska arbetet, 11 januari 2016.

även för statliga myndigheter och kommuner skrivs in i lagen, efter den modell som föreslogs i Patrik Bremdals expertrapport.<sup>5</sup>

**Mål.** Föreningen vill se ett tillägg till skrivningen i 3 § om att det klimatpolitiska arbetet ska utgå från riksdagens utsläppsmål. För det första bör uttrycket ”utsläppsmål” kompletteras med ”och andra gällande klimatpolitiska mål”... som riksdagen har fastställt. Detta för att göra det tydligt att även andra relevanta mål ska omfattas av lagens uppföljnings- och redovisningssystem, till exempel riksdagsmål om klimatpåverkan från enskilda sektorer eller mål om bevara funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter.

**Klimatårsredovisning.** Bestämmelsen behöver enligt vår mening skärpas, så att det blir obligatoriskt att klimatredovisningen ska innehålla effektiva åtgärdsförslag i de fall redovisningen visar att klimatutsläppen avviker från de beslut som regering och riksdag beslutat, eller allvarligt försvårar uppnående av dessa mål.

Vi tycker vidare att det är viktigt att förtydliga vad som gäller vid tillämpning av bestämmelsen genom skrivningar i författningskommentaren. Det behöver bland annat förtydligas vad som ska räknas till ”de viktigaste klimatbesluten under året”.

**Handlingsplan.** Enligt 5 § skrivs att handlingsplanen ”bör”... innehålla en rad nödvändiga beståndsdelar. Naturskyddsföreningen anser att det är utomordentligt viktigt att det ändras till ”ska” (jämför budgetlagen 9 kap.).

**Klimatpolitiskt råd.** I tidigare författningsförslag har funnits skrivningar om ett vetenskapligt klimatpolitiskt råd, vilket strukits med hänvisning till att sådana utnämningar normalt hänförs till regeringsmaktens kompetens.<sup>6</sup> Naturskyddsföreningen menar att ett sådant råd är av sådan vikt som garant för allmänhetens och riksdagens möjlighet att få insyn i klimatpolitiken att rådet bör lagregleras och läggas under riksdagen, precis som riksbanken, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna med flera.

## **Kommentar till den efterföljande diskussionen**

I de särskilda yttranden som bifogats beredningens betänkande, samt i den efterföljande debatten har några synpunkter framförts som vi avslutningsvis vill passa på att kommentera.

Kritik har framförts mot att tillräckliga konsekvensbeskrivningar och samhällsekonomiska utvärderingar inte har gjorts. Naturskyddsföreningen är beredd att hålla med om det, men vill peka på andra aspekter än de som har lyfts fram.

Det finns en tendens att bevisbördan ensidigt läggs på den som föreslår en tuff klimatpolitik, och att åtgärdskostnader jämförs med ett teoretiskt status quo där inget förändras. I

---

<sup>5</sup> Patrik Bremdal, ”Konstitutionella aspekter av ett klimatpolitiskt ramverk”, 2015. I förslaget markeras kommunens ansvar ska vara ”inom ramarna för den kommunala självstyrelsen”, vilket är en formulering som nog passar bättre i författningskommentaren än i lagtexten.

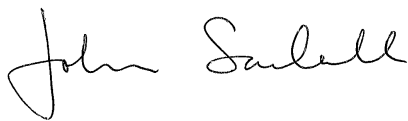
<sup>6</sup> Se Miljömålsberedningen, Exempel på två olika sätt att lagreglera det klimatpolitiska arbetet, promemoria 2015-12-09.

själva verket måste kostnader givetvis jämföras med scenarier där klimattförändringarna blir just så allvarliga som forskningen varnar för, och bevisbördan vilar minst lika tung på de som menar att tuffa klimatmål är svåra eller dyra att uppnå. Vad kostar otillräckliga åtgärder, vad kostar det att rusta för klimatanpassning och vad kostar klimateffekterna? Att jämföra med ett statistiskt nollalternativ saknar relevans – samhället kommer förändras antingen i riktning mot hållbarhet eller i riktning mot dramatiska klimattförändringar.

Vidare framhålls från vissa håll att Sverige inte bör anta ambitiösa klimatmål utan att först försäkra sig om att andra länder också gör det. Det är ett farligt sätt att resonera, dels för att det riskerar försätta världen i ett passivt fångarnas dilemma och dels för att det bygger på antagandet om att det skulle vara kostsamt att gå före trots att erfarenheten snarar visar på motsatsen. Idén med att Sverige ska vara föregångsland, som har uttryckts av såväl nuvarande som tidigare regeringar, är att Sverige genom att ta ledningen kan stimulera en global omställning. Risker att resten av världen inte genomför tillräckliga utsläppsminskningar borde om något motivera ökade svenska ambitioner, inte tvärtom.

Det har framförts att ett ambitiöst klimatmål kräver stora investeringar och teknik som ännu inte finns på marknaden. Givetvis är det så – målåret ligger 30 år fram i tiden. Utvecklingen stannade inte 1986, och lär inte göra det 2016 heller. Genom att sätta ett långsiktigt mål i linje med klimatforskningen kan investeringar och teknisk utveckling stimuleras. Alternativet är en global uppvärmning på 3-6 grader eller mer.

Stockholm den 10 juni 2016  
Naturskyddsföreningen



Johanna Sandahl  
Ordförande



David Kihlberg  
Sakkunnig klimat