

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – strategi för minskad klimatpåverkan från konsumtion

Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2020

Sammanfattning

Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att föreslå en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion i syfte att nå en klimatomfattig hållbar konsumtion på ett kostnadseffektivt och samhälls-ekonomiskt effektivt sätt. Med klimatpåverkan från konsumtion avses utsläpp av växthusgaser från Sveriges efterfrågan av varor och tjänster, inklusive den offentliga sektorns efterfrågan.

Utgångspunkten för uppdraget är Sveriges internationella åtaganden i FN och EU samt de mål inom miljömålssystemet som riksdagen beslutat om, särskilt strecksatsen i Generationsmålet om att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. För att minska de globala växthusgasutsläppen i den utsträckning som vi i Sverige har rådighet över, är minskade utsläpp från svensk privat och offentlig konsumtion ett viktigt led.

Miljömålsberedningen ska därför utifrån en bred analys bereda frågan om mål för konsumtionsbaserade klimatpåverkande utsläpp och föreslå i vilken mån det är lämpligt att inom ramen för miljömålssystemet precisera mål och åtaganden genom kvantitativa eller kvalitativa etappmål för konsumtionsbaserade utsläpp. Miljömålsberedningen ska, utifrån en bred analys av flygets och sjöfartens klimatpåverkan och möjligheter till utsläppsminskningar, också föreslå etappmål för flygets klimatpåverkan samt bereda

möjligheten till etappmål för sjöfartens klimatpåverkan. Beredningen ska även se över hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling, med fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan samt på kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet. Analyserna ska beakta hur åtgärder för att minska de konsumtionsbaserade utsläppen samt klimatpåverkan från flyget, sjöfarten och offentlig upphandling kan bidra till att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt nå relevanta mål i miljömålssystemet samt till att uppfylla internationella åtaganden.

Miljömålsberedningen ska med analyserna som grund formulera en strategi som ska bidra till minskad klimatpåverkan från konsumtion och till att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Strategin ska bidra till att uppfylla Parisavtalets mål och till genomförande av relevanta delar i Agenda 2030. Miljömålsberedningen ska särskilt analysera strategins fördelningspolitiska konsekvenser och konsekvenser för svensk konkurrenskraft, utrikeshandeln och jämställdhet.

Miljömålsberedningens samlade förslag ska ge förutsättningar för en bred politisk enighet kring en sammanhållen strategi för att minska konsumtionens klimatpåverkan. Hänsyn ska tas till konflikter och synergieffekter med andra miljökvalitetsmål, övriga samhällsmål samt relevanta befintliga strategier och handlingsplaner såsom den klimatpolitiska handlingsplanen, livsmedelsstrategin, strategin för cirkulär ekonomi, upphandlingsstrategin och godstransportstrategin. Den klimateffekt som svensk export av varor och tjänster ger relativt produktion i andra länder ska analyseras, beskrivas och synliggöras.

Tilläggsuppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2022.

Bakgrund till tilläggsuppdraget

Riksdagen har beslutat att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett Generationsmål samt med 16 miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Regeringen tillsatte 2010 en parlamentarisk beredning som antog namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens uppgift är att föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska fokusera på frågor

som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74).

Miljömålsberedningen har genom flera tilläggsdirektiv fått olika uppdrag, bl.a. att lämna förslag till ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (dir. 2014:165). Miljömålsberedningen bedömde i sitt betänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) att Sverige behöver överväga att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser kopplat till konsumtion.

Regeringen delar beredningens bedömning att det är viktigt att arbeta vidare med effektiva åtgärder för att ytterligare underlätta för hållbara konsumtionsmönster, i enlighet med Generationsmålet och miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. I den klimatpolitiska handlingsplanen (prop. 2019/20:65, s. 61) bedömer regeringen att Miljömålsberedningen bör få i uppdrag att bereda frågan om mål för de konsumtionsbaserade utsläppen. För att inte viktiga utsläppskällor på transportområdet ska stå utan tillräcklig styrning bedömer regeringen dessutom att Miljömålsberedningen ska ta fram etappmål för flygets klimatpåverkan och bereda möjligheten till etappmål även för sjöfartens klimatpåverkan. Regeringen avser också även att se över hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling, med fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan samt på kostnads- effektivitet och samhällsekonomisk effektivitet.

Generella utgångspunkter för tilläggsuppdraget

För Miljömålsberedningens uppdrag är utgångspunkten att strategier ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att nå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Etappmål, styrmedel och åtgärder bör om möjligt hanteras målövergripande och strategivis och inte uppdelat per miljö kvalitetsmål, eftersom en åtgärd ofta kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom till att nå Generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som tillsammans bidrar till att nå flera mål. Beredningen ska hantera dels frågor som berör flera samhällsintressen inom olika politikområden och som därigenom kräver politiska avvägningar, dels frågor som berör områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Utformningen av denna strategi ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i de tidigare direktiven (dir. 2010:74 och dir. 2011:50) och andra riktlinjer för etappmål som regeringen anger.

Specifika utgångspunkter för tilläggsuppdraget

Det klimatpolitiska ramverket, klimatmålen och globala åtaganden

Det klimatpolitiska ramverket, som riksdagen har beslutat om, består av en klimatlag, nya klimatmål och ett granskande klimatpolitiskt råd. Det klimatpolitiska ramverket innebär en skyldighet för regeringen att föra en samlad klimatpolitik som utgår från klimatmålen och tydligt redovisa hur arbetet fortskrider för att nå de av riksdagen fastlagda klimatmålen.

Det nationella miljömålssystemet som omfattar 16 miljökvalitetsmål och ett övergripande Generationsmål är det befintliga och riksdagsbundna målsystem som utgör den nationella genomförandet av Agenda 2030:s miljörelaterade mål och delmål. Generationsmålet är det övergripande målet inom miljömålssystemet. Målet visar inriktningen för Sveriges miljöpolitik och innebär att vi till nästa generation ska överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. I preciseringen av Generationsmålet anges vidare att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

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 och att ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader. Genom det klimatpolitiska ramverket har riksdagen även beslutat om nya etappmål för den icke-handlande sektorn till 2030 respektive 2040 och för transportsektorn till 2030, exklusive inrikes luftfart, samt ett etappmål som innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Naturvårdsverket bedömer att de globala utsläppen behöver minska till under 1 ton per person och år till 2050 för att begränsa uppvärmningen till

under 1,5 grader, baserat på FN:s klimatpanels (IPCC) utsläppsscenarier. Sveriges klimatmål motsvarar att Sveriges territoriella utsläpp ska nå under 0,9 ton per person och år senast 2045, utifrån nuvarande befolkningsprognoser.

De mål som ingår i det klimatpolitiska ramverket omfattar utsläppen i Sverige, s.k. territoriella utsläpp. Åtagandena under Parisavtalet handlar som regel om sådana utsläpp. Utsläpp och upptag inom skogsbruk och annan användning, på engelska Land Use, Land-Use Change, and Forestry (LULUCF), ingår i de territoriella utsläppen och i Parisavtalet men ingår inte i Sveriges klimatmål. Däremot kan en ökning av nettoupptaget i LULUCF användas som kompletterande åtgärd för att nå olika klimatmål. Utsläpp från internationell sjöfart och internationellt flyg ingår inte heller. Dessa utsläpp omfattas av globala klimatåtaganden inom FN-organen Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Utsläppen från flyg inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattas dessutom av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS).

Internationella åtaganden inom flyg och sjöfart

För den internationella sjöfarten antog IMO i april 2018 en initial klimatstrategi med målet att växthusgaser från internationell sjöfart ska minska med minst 50 procent till 2050 jämfört med 2008, samt sträva efter att fasa ut utsläppen helt före seklets slut i enlighet med Parisavtalets temperaturmål. Dessutom antog organisationen även ett mål om ytterligare energieffektiviseringar och att utsläppen per transportarbete ska minska med 40 procent till 2030. Målen antogs med brett stöd från såväl IMO:s medlemsländer som av sjöfartsindustrin. IMO arbetar nu med att genomföra strategin och en översyn av strategin ska göras senast 2023.

För det internationella flygets utsläpp har världens länder inom ICAO enats om att stabilisera utsläppen på 2020 års nivåer och att ett förslag till långsiktigt klimatmål för det internationella flyget ska tas fram till 2022. Det viktigaste styrmedlet för att stabilisera utsläppen på 2020 års nivåer är ett globalt marknadsbaserat styrmedel (CORSIA). Det är ett viktigt steg att man enats om ett internationellt avtal för att medlemsstater och aktörer inom flygindustrin ska ta ett större ansvar för att minska utsläppen och flygets klimatpåverkan från internationella flygningar. Målet att stabilisera utsläppen på 2020 års nivåer är dock för lågt och behöver skärpas väsentligt. I CORSIA ingår inte den s.k. höghöjdseffekten, det vill säga utsläpp på hög

höjd av bl.a. kväveoxider och vattenånga som innebär att flygets samlade klimatpåverkan är ungefär dubbelt så stor som den klimatpåverkan som utsläppen av koldioxid orsakar.

För att nå Parisavtalets mål visar Sverige fortsatt ledarskap inom ICAO och IMO för att höja ambitionsnivån för utsläppsminskningar inom internationell luft- och sjöfart i linje med att begränsa den globala temperaturhöjningen till 1,5 grader. Inom ICAO fortsätter Sverige driva på för ett miljömässigt effektivt CORSIA som långsiktigt minskar det internationella flygets koldioxidutsläpp i linje med Parisavtalets mål. Inom IMO arbetar Sverige för att anta bindande styrmedel för att reducera växthusgasutsläpp från internationell sjöfart, i linje med 1,5-gradersmålet.

Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser

Definition och statistik

Med Sveriges klimatpåverkan från konsumtion, också kallat Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser eller ibland Sveriges klimatavtryck, menas klimatpåverkan från de svenska hushållens och den offentliga sektorns konsumtion samt från samhällets investeringar i exempelvis byggnader och infrastruktur. Med konsumtion menas Sveriges slutliga inhemska efterfrågan av både varor och tjänster. Dessa utsläpp innefattar alla de utsläpp som sker från en vara eller tjänst i alla led, oavsett var dessa utsläpp sker – dvs. både i Sverige och utomlands. Statistik på Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp kompletterar statistik på Sveriges territoriella utsläpp genom att redovisa klimatpåverkan från Sveriges befolkning oavsett var i världen utsläppen sker. Svensk konsumtion redovisas enligt den modell som Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån (SCB) utvecklat.

Naturvårdsverket samordnar uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och Generationsmålet. För att följa upp hur den svenska konsumtionen påverkar utsläppen i andra länder och följa upp Generationsmålet rapporterar Naturvårdsverket sedan 2010, baserat på SCB:s statistik, Sveriges klimatpåverkan från konsumtion. Statistiken över de konsumtionsbaserade utsläpp som sker i Sverige håller hög kvalitet och baseras på Sveriges klimatrapportering av de territoriella utsläppen till EU och FN. Statistiken över de konsumtionsbaserade utsläpp som kommer från import kan dock inte beräknas med samma noggrannhet,

men kvaliteten har ökat avsevärt under de senaste åren enligt Naturvårdsverket. Importens utsläpp beräknas på ett systematiskt sätt genom att använda nationalräkenskaper som ram och s.k. input-output-analyser som metod, vilket gör att dubbelräkningar undviks och att summan av världens konsumtionsbaserade utsläpp motsvarar summan av världens produktionsbaserade utsläpp. Aggregeringsnivån i dessa beräkningar är hög, vilket gör det möjligt att följa trender och utvecklingen mot måluppfyllelse på en övergripande nivå men gör det svårt att följa enskilda åtgärder och styrmedel. För att följa upp åtgärder kan statistiken behöva kompletteras med mer precisa indikatorer och analyser.

Miljömålsberedningen ska analysera, beskriva, synliggöra och visa på exempel där svensk produktion har lägre utsläppsintensitet än import, till exempel inom livsmedelsproduktionen, i syfte att bygga en bättre förståelse för hur svensk produktion förhåller sig till andra länder när det gäller klimatpåverkan per produkt.

Förbättrad statistik

Den konsumtionsbaserade statistiken har historiskt utvecklats genom ett långsiktigt samarbete mellan Naturvårdsverket och SCB. Naturvårdsverket fick 2018 i uppdrag att utveckla mätmetoder och indikatorer för att följa upp konsumtionens klimatpåverkan i syfte att förbättra tillförlitligheten i statistiken över de utsläpp som sker i andra länder till följd av svensk konsumtion. I uppdraget ingick även att bedöma hur utvecklingen av metod och indikatorer kan bidra till förbättrad uppföljning av åtgärder för att minska de konsumtionsrelaterade utsläppen. Genom forskningsprojektet Policy-relevant indicators for national consumption and environment (PRINCE), som avslutades 2018, har möjligheterna att följa upp konsumtionsbaserad klimatpåverkan förbättrats avsevärt.

Naturvårdsverket har även analyserat och föreslagit ett antal mer specifika indikatorer för att bättre följa upp utsläppen från personbilsresor, livsmedel, bostadsbyggande, boende, flygresor och textilier. Naturvårdsverket redovisade i januari 2019 resultatet i rapporten Mätmetoder och indikatorer för att följa upp konsumtionens klimatpåverkan (NV-08861-17). Naturvårdsverket och SCB bedömer i rapporten därmed att den förbättrade konsumtionsstatistik som nu finns tillgänglig håller tillräckligt hög kvalitet för att följa upp trender och eventuella mål på en övergripande nivå. Att följa upp åtgärder på mer detaljerad nivå görs i första hand fortsatt bäst med

kompletterande indikatorer. Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets och SCB:s bedömning och anser därför att Miljömålsberedningen ska bereda om det är lämpligt att införa etappmål för konsumtionsbaserade utsläpp samt att Miljömålsberedningen ska ta fram en strategi för minskad klimatpåverkan från konsumtion. Beredningen ska i sitt arbete även utgå från annan relevant forskning om konsumtionsbaserade utsläpp och beakta de begränsningar som den nuvarande statistiken har för att följa de konsumtionsbaserade utsläppen.

Miljöpåverkan från konsumtion är från och med 2019 en del av Sveriges officiella statistik inom SCB:s miljöräkenskaper, vilket betyder att SCB följer riktlinjer om när och hur statistiken ska publiceras, hur kvaliteten ska säkerställas och hur statistiken ska dokumenteras. Arbetet pågår inom FN, OECD och Eurostat för att förbättra tillgången till harmoniserad statistik. SCB ligger i framkant och arbetar internationellt för att bidra till denna utveckling. Det saknas i dagsläget underlag för att inkludera upptag och utsläpp inom LULUCF-sektorn i den konsumtionsbaserade klimatstatistiken.

Nuvarande utsläppsnivåer

Svensk konsumtion, inklusive offentliga tjänster, byggande av bostäder och infrastruktur, orsakade 2017 utsläpp på cirka 9 ton växthusgaser per person och år, vilket är 70 procent mer än utsläppen av växthusgaser inom Sveriges gränser (s.k. territoriella utsläpp). För att nå Generationsmålet och Parisavtalets klimatmål behöver de globala utsläppen komma ner till så långt under ett ton per person och år som möjligt till 2050. Medan våra territoriella utsläpp av växthusgaser har minskat med 27 procent sedan 1990 har utsläppen orsakade av svensk konsumtion endast minskat med 10 procent de senaste tio åren och minskningen har sedan 2012 stannat av. De konsumtionsbaserade utsläppen ökade i stället med 3 procent under 2017.

De konsumtionsbaserade utsläppen brukar delas upp i utsläpp som sker i andra länder till följd av svensk konsumtion (cirka 60 procent) och utsläpp som sker i Sverige till följd av svensk konsumtion (cirka 40 procent). Utsläppen som sker i andra länder, orsakade av svensk konsumtion, har ökat med nästan 50 procent under de senaste två decennierna medan de konsumtionsbaserade utsläppen som sker i Sverige har minskat med 30 procent.

Hushållen står för nästan två tredjedelar av de konsumtionsbaserade utsläppen, vilka kan delas in i fyra områden: livsmedel, transporter, boende och övrigt. Enligt SCB:s beräkningar står livsmedel och transporter för en tredjedel av de konsumtionsbaserade utsläppen vardera. Beräkningarna visar att medan de konsumtionsbaserade utsläppen från boende minskar, ökar de konsumtionsbaserade utsläppen från transporter och livsmedel.

Sveriges rådighet över olika typer av utsläpp

Det är de territoriella utsläppen som rapporteras till EU och FN enligt internationella överenskommelser, som exempelvis Parisavtalet och EU:s klimatramverk. I allmänhet har varje land störst rådighet över de utsläpp som sker inom det egna landets gränser, både vad gäller styrning och mätning. En stor del av de konsumtionsbaserade utsläppen som sker i andra EU-länder omfattas bland annat av andra medlemsländers åtaganden inom EU:s klimatramverk eller EU:s utsläppshandelssystem. Internationella åtaganden och konventioner för bland annat internationellt flyg och sjöfart behöver även beaktas då de har bäring på Sveriges rådighet över dessa utsläpp.

Styrmedel riktade mot mer hållbara konsumtionsmönster kan dock tillämpas oavsett i vilket land utsläppen sker. Många styrmedel i EU och i Sverige syftar helt eller delvis till att styra konsumtionen mot att minska utsläpp av växthusgaser, t.ex. energi- och miljömärkning, ekodesignkrav samt klimatkrav inom offentlig upphandling. Styrmedel riktade mot de konsumtionsbaserade utsläppen tar inte hänsyn till var i världen de produktionsbaserade utsläppen sker och är även viktiga komplement till produktionsbaserade styrmedel för att se till att utsläppen inte ökar utomlands när Sverige ställer om, det som kallas koldioxidläckage. Det är även viktigt att konsumenter i Sverige har möjlighet att göra informerade och medvetna val vad gäller inköp av varor och tjänster.

Styrning mot minskade konsumtionsbaserade utsläpp behöver inte betyda minskad handel med andra länder. Internationell handel kan visserligen ha negativ klimatpåverkan i den mån den omfattar fysiska varor som ska transporteras över längre avstånd, eller om produktion förläggs till länder med högre utsläpp från sin produktion. Men internationell handel kan också minska klimatpåverkan om den innebär att produkter kan tillverkas i länder som kan göra detta på ett mindre klimatbelastande sätt. Till exempel har Sverige god tillgång till klimatsmart energi jämfört med många andra länder

varför svensk produktion och export av energiintensiva industriprodukter kan bidra till lägre globala växthusgasutsläpp än om motsvarande produktion hade skett på ett mer klimatbelastande sätt någon annanstans. Detta perspektiv är, tillsammans med Sveriges roll som föregångsland som kan inspirera andra länder att följa efter, viktigt att synliggöra så att klimatpolitiken kan utformas på ett sätt som effektivt minskar de globala utsläppen. Även om det inte inbegrips i konsumtionsbaserade utsläpp ingår det därför i Miljömålsberedningens uppdrag att analysera, beskriva och synliggöra den klimateffekt som svensk export av varor och tjänster ger relativt produktion i andra länder.

Båda perspektiven – minskade utsläpp från den svenska konsumtionen och export av produkter som i Sverige i vissa fall kan tillverkas med lägre klimatbelastning än i andra länder – innebär att svenskt agerande kan påverka utsläppen i andra länder. Detta fråntar dock inte andra länder sitt ansvar för sina territoriella utsläpp.

Aktörsperspektiv för att minska de konsumtionsbaserade utsläppen

Ansvaret för att bidra till minskad klimatpåverkan vilar på en rad aktörer. För den del av utsläppen som sker genom privat konsumtion är det angeläget att skapa incitament för att underlätta och skapa förutsättningar för konsumenten att minska sitt klimatavtryck. Information som t.ex. olika former av märkning såsom klimat- och energideklarationer och en stödjande transportinfrastruktur, men även ekonomiska styrmedel och regleringar som t.ex. produktkrav, är exempel på styrmedel och åtgärder som kan bidra. Även produktions- och konsumtionsvolymen kan påverkas med en övergång till en mer cirkulär och biobaserad ekonomi där varor designas för att hålla längre och där återbruk och återvinning ökar samtidigt som kretsloppen är giftfria och resurseffektiva. I en mer cirkulär ekonomi används resurser effektivt i giftfria cirkulära flöden, vilket gör att användningen av jungfruliga material såsom fossila bränslen minskar genom innovation och hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Den enskilda konsumenten har en viktig roll i omställningen till ett samhälle mot noll nettoutsläpp, men ansvaret för den nationella samhällsomställningen vilar även på det allmänna genom att det allmänna har möjlighet att skapa goda förutsättningar för att främja den samhällsomställning som behövs för att nå klimatmålen.

En betydande del av konsumtionens klimat- och miljöpåverkan sker genom offentlig konsumtion och investeringar. Den offentliga sektorns inköp är ett

exempel där det allmänna kan gå före i omställningen. Staten, kommuner och regioner kan t.ex. ta klimathänsyn i inköpsprocessens alla faser vid offentlig upphandling av produkter, installationer och byggtreprenader och därmed minska den offentliga konsumtionens klimatpåverkan. Den offentliga sektorn kan också främja en efterfrågan av produkter och tjänster från cirkulära och klimatneutrala affärsmodeller som kan bli norm och väljas före linjära och fossila alternativ.

Näringslivet har en viktig roll för att minska utsläpp i leverantörskedjan och i sin egen verksamhet genom att tillhandahålla varor och tjänster (t.ex. byggtreprenader) som är hållbara, genom att främja nya affärsmodeller och genom att informera kunderna om produkters och tjänsters klimat- och miljöpåverkan och hjälpa dem att minska klimatpåverkan i användnings- och slutskeden.

Uppföljning av konsumtionsbaserade utsläpp

Miljömålsberedningen ska bereda frågan om mål för konsumtionsbaserade klimatpåverkande utsläpp. Om Miljömålsberedningen väljer att precisera mål om minskade konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser, ska beredningen avgöra hur ett eller flera etappmål bör utformas. Ett sätt kan vara att sätta ett aggregerat mål för de konsumtionsbaserade utsläppen enligt tidigare beskriven definition. Ett sådant mål skulle delvis överlappa befintliga klimatmål. Detta behöver i så fall analyseras ur ett styrningsperspektiv. Ett annat tillvägagångssätt, som inte står i motsättning till det första tillvägagångssättet om ett aggregerat mål, kan vara att se vilka av de varor och tjänster som konsumeras i Sverige som har störst klimatpåverkan i andra länder och sätta upp mål för sådana särskilt klimatbelastande produktkategorier.

Det är viktigt att främja synergieffekter och minska konflikter mellan mål för konsumtionsbaserade utsläpp, de territoriella klimatmålen som riksdagen beslutat om, miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål. Miljömålsberedningen bör analysera hur mål skulle kunna synliggöra konsumtionens betydelse för minskad klimatpåverkan och på det sättet tillföra ytterligare ett perspektiv när styrmedel och åtgärder utformas för att driva på omställningen. Dessa mål kan även hjälpa medborgare och offentliga aktörer som vill konsumera hållbart, exempelvis vid köp av resor, livsmedel eller vid offentlig upphandling. Regioner, kommuner och myndigheter kan på så sätt även få incitament att intensifiera sitt arbete med minskad

konsumtionsbaserad klimatpåverkan. Meningen med dessa mål är också att ge en tydligare målstyrning och uppföljning av svenskars klimatpåverkan i andra länder i enlighet med Generationsmålet intentioner. Ett konsumtionsperspektiv i klimatarbetet ska inte vara ett sätt att placera ansvaret att minska konsumtionsbaserad klimatpåverkan enbart på konsumenterna, utan ett sätt att komplettera de territoriella målen med ett annat perspektiv och att tydliggöra det delade ansvaret mellan privatpersoner, det offentliga och näringslivet för att nå Sveriges och Parisavtalets klimatmål liksom de globala målen inom Agenda 2030.

Förbättrad uppföljning av växthusgasutsläpp kopplade till import och export i form av fördjupade analyser och fler indikatorer kan vara ett kunskapsunderlag för regeringen att prioritera sitt klimatpolitiska arbete för att minska konsumtionsbaserade utsläpp. En viktig del i en förbättrad uppföljning av växthusgaser kopplade till import och export kan vara fördjupade analyser inom de områden som har särskilt stor klimatpåverkan eller där svenska produkter gör särskilt stor klimatnytta. Det kan även hjälpa konsumenter, företag och den offentliga sektorn vid inköp av insatsvaror.

Nationella etappmål för minskad klimatpåverkan från vår konsumtion kan också ge en tydlig signal om ambitionsnivån i arbetet på nationell, regional och lokal nivå i Sverige.

Flyg och sjöfart

Utsläpp från utrikes flyg och utrikes sjöfart omfattas inte av nettonollmålet till 2045 eller något av etappmålen. I etappmålet för inrikes transporter 2030 samt etappmålen för 2030 och 2040 ingår inrikes sjöfart men däremot inte flyg (varken utrikes eller inrikes). Inte heller ingår den svenska befolkningens flygutsläpp i andra länder.

För att komplettera dagens mål, så att inte viktiga utsläppskällor står utan tillräcklig styrning bedömer regeringen att etappmål för flygets klimatpåverkan bör införas. Detta är viktigt för att skapa marknadsförutsättningar och efterfrågan på nya lösningar samtidigt som möjligheter ges i hela landet för omställning till långsiktigt hållbara transporter.

Det är centralt att även sjöfarten ställer om och att användningen av fossila bränslen minskar i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål. Miljömålsberedningen ska därför bereda möjligheten till mål för sjöfarten.

Offentlig upphandling

Regeringen bedömer också att offentlig upphandling kan vara ett effektivt instrument som inte bara främjar god konkurrens och sund användning av skattemedel utan också bidrar till att nå Sveriges klimatmål. Miljömålsberedningen ska därför också se över hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling, med fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan och på kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet.

I denna översyn ska Miljömålsberedningen särskilt beakta det arbete som Upphandlingsmyndigheten gör för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi och för att stimulera upphandling med störst klimatnytta. Kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet behöver ses i ett bredare perspektiv än bara den direkta utsläppseffekten från upphandlade varor och tjänster (t.ex. byggentreprenader). Inte minst kan offentlig upphandling på områden där den offentliga sektorn är en stor aktör driva på teknikutveckling och bidra till att mer klimatsmarta lösningar blir tillgängliga på marknaden även för andra köpare, vilket därmed skapar ytterligare klimatnytta och konkurrensfördelar för innovativa företag på den svenska marknaden.

En bred politisk förankring av klimatpolitiken

Det råder bred politisk förankring om att Sverige ska vara ledande i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och ett föregångsland på klimatområdet. Alla delar av samhället behöver medverka i denna utmaning. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för breda och uthålliga insatser från staten, kommuner, regioner, företag, enskilda och civilsamhället behövs tydliga mål samt effektiva styrmedel och åtgärder. En bred politisk förankring av en samlad strategi för att minska de konsumtionsbaserade växthusgasutsläppen är därför nödvändig. I Miljömålsberedningens uppdrag ingår därför att söka ett brett politiskt stöd kring strategin för att minska konsumtionens klimatpåverkan.

Tilläggsuppdraget

Miljömålsberedningen ska utifrån de generella och specifika utgångspunkterna som anges i dessa tilläggsdirektiv, föreslå en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion i syfte att nå en klimatomåttligt hållbar konsumtion på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt. Miljömålsberedningen ska som grund för strategin bereda frågan om etappmål för konsumtionsbaserade utsläpp.

Beredningen ska ta fram strategin med utgångspunkt i en bred analys av Sveriges klimatpåverkan utifrån ett konsumtionsperspektiv. Utgångspunkten är även Sveriges internationella åtagande i FN och EU samt de miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat om och Generationsmålet. Särskild hänsyn ska tas till strecksatsen i Generationsmålet om att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. Beredningen ska analysera i vilken mån det är lämpligt att precisera dessa mål och åtaganden genom kvantitativa eller kvalitativa etappmål för konsumtionsbaserade utsläpp, antingen på aggregerad nivå eller för särskilt klimatbelastande konsumtionskategorier eller både och eller på annat sätt som beredningen finner lämpligt. Strategin ska syfta till att nå relevanta delar av Generationsmålet och miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, med tillhörande etappmål i miljömålssystemet. Strategin ska även bidra till att uppfylla Parisavtalets mål respektive genomförandet av relevanta delar i Agenda 2030.

Miljömålsberedningen ska också föreslå etappmål för flygets klimatpåverkan samt bereda möjligheten till etappmål för sjöfartens klimatpåverkan. Beredningen ska även se över hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling, med fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan och på kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet.

I uppdraget ingår att analysera kopplingen mellan denna strategi och de mål, styrmedel och åtgärder som reglerar de territoriella utsläppen och de internationella transporterna, samt föreslå hur synergieffekter kan främjas mellan dem. Hänsyn ska tas till konflikter och synergieffekter med andra samhällsmål till exempel miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska målen. Beredningen bör i utformningen av strategin analysera och ta hänsyn till förslagets effekter när det gäller frågor som fördelningspolitik, svenska företags konkurrenskraft, utrikeshandel och jämställdhet.

Beredningen kan diskutera och analysera skatterelaterade frågor men ska inte lämna några författningsförslag på skatteområdet.

Beredningen ska

- göra en bred problemanalys av konsumtionsbaserad klimatpåverkan samt flygets, sjöfartens och den offentliga upphandlingens klimatpåverkan, och där belysa bl.a. synergieffekter och konflikter

mellan konsumtionsbaserad styrning och territoriell styrning samt internationella regleringar,

- i problemanalysen ta hänsyn till skillnader i klimatpåverkan av olika typer av konsumtion och tillgängligheten till tillförlitlig statistik,
- analysera utsläpp från export och exportens klimateffekt, lyfta fram särskilt effektiva exempel på exportens klimateffekt samt beskriva möjligheterna för Sverige att genom svensk export påverka utsläpp i andra länder på ett kostnadseffektivt sätt,
- redogöra för potentialen för minskade utsläpp från Sveriges konsumtion genom bl.a. ändrade konsumtionsmönster hos hushållen, ändrade inköpsmönster från den offentliga sektorn och näringslivet, ändrade affärsmodeller från näringslivet samt ändrade produktionssätt i Sverige och i andra länder,
- föreslå en samlad strategi med de etappmål som specificeras nedan samt styrmedel och åtgärder som bedöms nödvändiga för att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt säkerställa minskade konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser och utsläpp från flyg och sjöfart,
- göra en bred analys och bedöma om det är lämpligt att i strategin precisera målsättningen att minska de konsumtionsbaserade utsläppen med kvantitativa eller kvalitativa etappmål och i så fall föreslå sådana,
- föreslå etappmål för flygets klimatpåverkan och bereda möjligheterna till ett etappmål för sjöfartens klimatpåverkan,
- analysera hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling, med fokus på upphandlingar med stor klimatpåverkan och på kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet, och
- redogöra för hur existerande styrmedel och åtgärder styr mot minskade konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska i uppdraget ta hänsyn till andra pågående initiativ och processer med koppling till klimatpolitiken och konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser. Beredningen ska också ta hänsyn andra relevanta strategier och handlingsplaner såsom den klimatpolitiska handlingsplanen, livsmedelsstrategin, upphandlingsstrategin och godstransportstrategin. Beredningen ska ta hänsyn till och komplettera regeringens strategi för cirkulär ekonomi.

Beredningen ska föra en dialog med berörda myndigheter, främst Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Statistiska centralbyrån, Boverket, Trafikverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Konsumentverket, Skatteverket, Upphandlingsmyndigheten och Klimatpolitiska rådet. Beredningen ska även föra en dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR), Miljömålsrådet samt relevanta pågående utredningar och processer.

Beredningen ska föra dialog med Klimaträttsutredningen (M 2019:05) och ska i strategin inte lämna förslag på författningsändringar som berörs av Klimaträttsutredningen.

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2022.

(Miljödepartementet)