

## Remiss av SOU 2022:13 Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck M2022/00841

### Allmänt

KTH delar flertalet av beredningens bedömningar och förslag. Med tanke på klimatfrågans allvar och det begränsade tidsutrymme som finns att nå Paris-överenskommelsens åtagande, är det väsentligt att flera av dessa förslag genomförs skyndsamt. Det är också centralt att de målsättningar som beslutas så snart som möjligt följs upp med förslag på åtgärder och styrmedel som leder till att man kan nå nationella och internationella klimatmål.

Regeringsformen säger att det allmänna ska främja en god miljö för både nuvarande och kommande generationer. Klimatförändringarna innebär ett allvarligt miljöhot som också påverkar ekonomisk och social välfärd och rättvisa. I och med Parisöverenskommelsen finns ett internationellt mål för storleken på klimatförändringarna och ett internationellt åtagande att begränsa temperaturhöjningarna. Detta mål kräver nettonoll-utsläpp av koldioxid och minskade utsläpp av andra växthusgaser. Globalt har utsläppen ökat under lång tid, men måste börja minska i närtid för att Parisöverenskommelsens mål ska vara möjliga att nå. I Sverige har både de territoriella och konsumtionsbaserade utsläppen trendmässigt minskat över tid (med undantag för år 2021). Men minskningstakten är för låg i förhållande till målsättningar och behöver öka.

Nedan ges ett antal kommentarer på förslag och bedömningar från beredningen.

### Klimatmål för konsumtion och export

KTH anser att det är ett bra förslag att man antar ett mål för konsumtionens klimatpåverkan. Ett mål kan skapa förutsättningar för politik som styr mot en mer hållbar konsumtion och fånga upp utsläpp som konsumtionen i svenska hushåll och offentlig sektor genererar, både i Sverige och i andra länder. Ett mål som lyfter fram dessa utsläpp och som ger tydliga signaler om att de behöver minska kan skapa förutsättningar för mer ambitiösa satsningar, och mer långtgående politik på området. Förslag på sådan politik saknas dock nu i stor utsträckning i beredningens förslag, det finns framförallt förslag gällande styrmedel för offentlig upphandling men inom andra områden saknas styrmedelsförslag. Utöver att bereda frågan om mål så låg det även i beredningens direktiv att analysera *åtgärder* och ”formulera en strategi som ska minska bidra till minskad klimatpåverkan från konsumtion”. Om utsläppen ska kunna minska tillräckligt behövs inte bara mål och scenarier utan även en samlad strategi med konkreta styrmedelsförslag för hur målen ska kunna nås. Detta bör rimligen vara nästa steg.

I sin senaste rapport pekar IPCC (2022) på vikten av livsstilsförändringar och ”demand side” policies. I nuvarande förslag från beredningen nämns detta men konkreta förslag saknas. I konsekvensanalysen (s. 664) pekar man på att styrmedel som riktar sig mot efterfrågan är underutnyttjade och har låga omställningskostnader. En aspekt som kunde lyftas mer är att efterfrågebaserade styrmedel ofta leder till minskade kostnader för hushållen. Nu är fokus framförallt på de eventuella prisökningar som omställning kan innebära. Detta bygger på antaganden om att hushållen har kvar samma konsumtionsmönster, vilket avspeglas i skrivningar som ”De hushållskategorier som köper mer av särskilt utsläppsintensiva konsumtionsprodukter kan komma att påverkas mer” (s. 678). I konsekvensanalysen av

offentlig upphandling (14.10) påpekas dock att konsumtionsmönstren kan komma att ändras men det verkar då bara gälla offentliga aktörers konsumtionsmönster.

KTH anser också att det är bra att man inför ett mål för exportens klimatpåverkan. Även det är ett sätt som Sverige kan påverka utsläpp som sker utanför Sveriges gränser. Dock bör detta vara ett separat mål skilt från konsumtionsmålet. Se vidare diskussion nedan.

KTH anser också att det är ett bra förslag att konsumtionsmålet är ett nettonollmål för år 2045.

Beredningen föreslår att riksdagen ska fatta beslut om två målbanor, en huvudbana och en alternativ målbanda. KTH anser inte att riksdagen ska använda det som kallas huvudmålbandan. Det är en målbanda som bygger på att Sveriges territoriella mål, EU:s mål och olika nationella mål uppfylls och innebär därför ingen ambitionshöjning. Uppdraget till beredningen var att föreslå en strategi för en klimatomfattigt hållbar konsumtion. Det som kallas huvudbandan är dock inte i linje med Parisöverenskommelsen och man kan rimligen inte hävda att den leder till en klimatomfattigt hållbar konsumtion. Denna målbanda bör därför överges. KTH anser att den alternativa målbandan som betänkandet beskriver som i linje med Parisöverenskommelsens 1,5-graders-mål bör vara den målbanda som riksdagen fattar beslut om.

Beredningen föreslår att gapet mellan målbandan och noll för konsumtionsmålet ska kunna fyllas med internationell klimatnytta. I den internationella klimatnyttan räknas negativa utsläpp, internationella investeringar och exportens klimatnytta. KTH anser att endast negativa utsläpp ska kunna ingå i denna beräkning. Detta eftersom endast negativa utsläpp innebär att koldioxid tas bort ur atmosfären. De övriga mekanismerna bygger på att utsläppen minskar i förhållande till ett referensscenario. Men detta innebär inte nödvändigtvis att utsläppen totalt sett minskar i verkligheten, beroende på hur referensscenariot är konstruerat.

Utsläppsminskningar kopplade till Internationella investeringar bygger på ett nytt system som man ännu inte vet hur det kommer att fungera. Tidigare system har kritiserats för att inte skapa faktiska utsläppsminskningar och för att leda till andra hållbarhetsproblem (t.ex. att fattiga människor trängs ut från markområden där man inför trädplanteringar). Det kan därför vara viktigt att se hur det nya systemet (som är tänkt att kunna användas för att göra avräkningar för territoriella utsläpp) kommer att fungera. Det är viktigt att diskussionen om Internationella investeringar också tar hänsyn till konsekvenser i de länder dessa investeringar sker. Nu tenderar (exempelvis i betänkandets konsekvensanalys) mycket av fokus att hamna i Sverige (vilket ligger i de vanliga instruktionerna för konsekvensanalyser) men givet den här typen av utredningsfokus borde även resonemang kring effekter för lokalbefolkning i andra länder tas in.

Ytterligare ett problem med att låta exportens klimatpåverkan vara en aspekt för att fylla gapet när de konsumtionsbaserade nettoutsläppen ska beräknas är att detta riskerar att leda till dubbelräkningar. Systemet för att beräkna de konsumtionsbaserade utsläppen är utvecklat för att undvika dubbelräkningar, dvs om man lägger ihop alla världens konsumtionsbaserade utsläpp så ska summan bli densamma som jordens totala utsläpp. Men om man får beräkna nettoutsläpp enligt beredningens förslag så gäller inte det längre. Det innebär att man skulle kunna hamna i situation där jordens utsläpp fortfarande var betydande, samtidigt som alla länder hade nettonoll-utsläpp enligt denna beräkningsmetod.

## Kontrollstationer

Det är bra att man föreslår regelbundna kontrollstationer av målen. Enligt betänkandet ska justeringar göras utifrån omvärldens faktiska omställning med bibehållen ambition. Vad dessa justeringar ska baseras på och vad bibehållen ambition innebär är dock otydligt och det riskerar att bli en osäker process om inte tydliga kriterier finns. Som en del av Parisöverenskommelsen ingår att länderna ska uppdatera sina åtaganden så att de successivt skärps. I samma anda bör den översyn som ska göras av målen leda till successiva skärpningar. I instruktionerna för dessa översyner bör ingå att målen kan skärpas, men inte sänkas.

## Flygets klimatpåverkan

KTH tillstyrker förslaget att koldioxidutsläpp från inrikes flyg inkluderas i etappmålet för inrikes transporter till 2030.

Det är också bra att man inkluderar flygets klimatpåverkan i Sveriges territoriella klimatmål. Förslaget att (enbart) utsläpp av koldioxid från bunkring till internationellt flyg ska ingå i klimatmålet för 2045 är dock problematiskt. Enligt utredningens egen tabell på s. 419 så skulle det innebära att nära 70% av klimatpåverkan från den svenska befolkningens flygresande hamnar utanför målet. Detta är förstås problematiskt. Man konstaterar att höghöjdseffekten är betydande men väljer att inte inkludera den med hänvisning till osäkerheten i dess storlek. I praktiken väljer man då att inkludera den med värdet noll, en siffra som vi vet är fel eftersom effekten enligt betänkandet är betydande. Ett mer träffsäkert mått skulle vara att beräkna den totala klimatpåverkan av den svenska befolkningens flygresande enligt den metodik som utvecklats av Larsson, Kamb, Nässén & Åkerman (2018). Då inkluderas även flygningar som inte tankas i Sverige samt hela höghöjdseffekten.

Förutom att nära 70% av klimateffekten missas med bunkringsmättet så blir måttet känsligt för flygbolagens linjestruktur. Om exempelvis SAS flyttar en långdistansflygning från Arlanda till Köpenhamn, så minskar det som bunkras i Sverige kraftigt utan att svenskars flygresande minskar i lika stor utsträckning (en viss minskning kan ske när det blir en ytterligare mellanlandning som något ökar resans tidsåtgång).

## Sjöfartens klimatpåverkan

KTH ser positivt på förslaget att 50% av utsläppen från fartyg på internationell resa som anlöpt eller avgått från svensk hamn inkluderas i Sveriges territoriella klimatmål för 2045.

## Offentlig sektor

KTH tillstyrker förslagen avseende offentlig upphandling. Det är viktigt att dessa förslag följs av stöd till upphandlare. Förslaget att klimataspekter ”ska beaktas” är en skärpning men ger fortfarande ett stort utrymme för tolkning, vilket på många sätt är positivt, men riskerar att leda till en begränsad förändring. Det är därför också viktigt att man följer upp vilken effekt dessa förslag får så att man kan följa upp med ytterligare åtgärder vid behov.

KTH ser gärna att man går vidare med att kräva att offentliga myndigheter (över en viss storlek) sätter upp mål för sina klimatutsläpp. Inom näringslivet finns förväntningar om att man ska redovisa utsläpp i hela värdekedjan (Scope 3) och många företag har satt upp mål inte bara för sin egen verksamhet utan också för sin indirekta klimatpåverkan. Detta bör också offentliga myndigheter göra. KTH hade gärna sett att beredningen lagt sådana förslag. Detta kan dock regeringen ta vidare i det fortsatta arbetet. Man kan exempelvis ändra i förordningen om miljöledning i staten så att myndigheter som har ett miljöledningssystem också ska ha klimatmål för både direkt och indirekt påverkan inklusive upphandling och att dessa ska följas upp inom miljöledningssystemet.

### **Klimatarbete i EU och internationellt**

KTH stödjer förslagen att Sverige bör stärka sitt internationella arbete inte minst inom EU. Förslaget att Sverige ska annullera alla överskott av utsläppsenheter mot EU:s olika regelverk är viktigt för att säkerställa att de insatser företag, myndigheter och individer gör får avsedd effekt. I linje med det är det ett viktigt förslag att Sverige ska arbeta för att EU:s lagstiftning möjliggör att medlemsländer ska kunna gå före, så att nationella koldioxidutsläppsminskningar som är större än vad EU:s lagstiftning kräver alltid ska leda till motsvarande totalt minskade europeiska utsläpp.

### **Statistisk**

KTH stödjer förslagen att SCB bör utveckla sitt arbete både avseende statistik för konsumtionens klimatpåverkan och för exportens klimatnytta. Det är väsentligt att de får tillräckliga resurser för detta.

### **Övrigt**

I betänkandet och i annan kommunikation brukar man framhäva att Sverige kan bli det första landet som har ett mål för konsumtionsbaserade utsläpp. Det är dock inte säkert att det stämmer. Tyskland har ett mål att halvera de konsumtionsbaserade utsläppen till 2030. Se länk här: [beschluss-sts-ausschuss-5-2021-nachhaltiger-konsum-data.pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/202105/20210505_Beschluss-StS-Ausschuss-5-2021-nachhaltiger-Konsum-Data.pdf?__blob=publicationFile) ([nachhaltigerkonsum.info](https://www.nachhaltigerkonsum.info))

KTH noterar att forskningsprojektet PRINCE (som leddes av SCB och som KTH deltog i) har varit värdefullt för utredningen och dess förslag. Den metod som SCB nu använder för Sveriges officiella statistik för konsumtionsbaserade utsläpp utvecklades också av PRINCE-projektet som får anses vara lyckat både med avseende på nyttiggörande och vetenskaplig kvalitet. KTH föreslår att ett nytt forskningsprojekt (PRINCE 3) startas som kan följa upp nya frågor som behöver lösas kring exempelvis hur man kan beräkna exportens klimatnytta och hur statistiken för konsumtionens miljöpåverkan kan förbättras.

KTH noterar också att forskningsprogrammet Mistra Hållbar Konsumtion (som leds från KTH) har varit värdefullt för utredningen och dess förslag. KTH delar bedömningen att scenarier för att beräkna framtidens utsläpp från konsumtion och export behöver utvecklas och hoppas kunna bidra till det arbetet.

Flera myndigheter kommer att få utökade arbetsuppgifter för att följa upp dessa mål och att ta fram underlag för åtgärder inklusive det Klimatpolitiska rådet, Naturvårdsverket och SCB.

Det är viktigt att de får resurser för att utföra dessa uppdrag. Sammantaget är det nog begränsade summor som behövs, men om de inte får dem, så kommer det bli svårt att göra rimliga uppföljningar.

Detta remissvar har tagits fram av Professor Göran Finnveden tillsammans med Universitetslektor Karin Bradley, Forskaren Sofia Lingegård, Docent Åsa Svenfelt och Forskningsledare Jonas Åkerman.

Stockholm 2022-09-13

Mikael Östling  
Prorektor

## Referenser

IPCC, 2022: Summary for Policymakers. 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* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

Larsson, J., Kamb, A., Nässén, J., Åkerman, J., 2018. Measuring greenhouse gas emissions from international air travel of a country's residents methodological development and application for Sweden. *Environmental Impact Assessment Review* 72, 137–144