

m.remissvar@regeringskansliet.se
kopia
m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck, SOU 2022:15

Er beteckning: M2022/00841

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till de flesta av betänkandets förslag. Att Sverige tar ansvar för hela sin klimatpåverkan (territoriella utsläpp, konsumtion och export) kan vara vägledande för både det internationella, nationella, regionala och lokala miljöarbetet. Att stärka Sveriges arbete inom EU och andra relevanta internationella sammanhang för att minska växthusgasutsläppen anses ha stor potential, inte minst för ett kraftfullare klimatarbete och industrins omställning.

Det är positivt att mål för konsumtionsbaserade klimatutsläpp förslås ingå i miljömålssystemet som har en utarbetad struktur för vägledning, uppföljning och utvärdering av miljömålen på nationell och regional nivå. Dock konstaterar Länsstyrelsen att förslaget som helhet, med konstruktionen med målbanor samt sammankopplingen mellan målen för klimatpåverkan från konsumtion och flexibiliteten med den internationella klimatnyttan, är komplex och därmed svår att kommunicera. Det kan innebära hinder för att nå en bredare acceptans och motivation för den samhällsomställning som krävs för att nå målen.

Konsumtionsområdet ingår redan idag inom Generationsmålet och Begränsad klimatpåverkan. För att nå målen krävs ytterligare resurser till arbetet, inte minst på lokal och regional nivå. Länsstyrelsen är positiv till mål för att minska klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling. Länsstyrelsen föreslår att regeringen ger myndigheterna de föreslagna uppdragen inklusive stöd i form av kompetens från upphandlingsmyndigheten och andra relevanta myndigheter.

I likhet med Miljömålsrådet vill länsstyrelsen lyfta vikten av att arbetet med de föreslagna målen görs i samma anda som Agenda 2030 och att påverkan och synergier med övriga miljö- och hållbarhetsmål beaktas.

Avsnitt 6 EU och EU:s arbete för att minska klimatpåverkan från konsumtion

6.5.1. Sverige ska stärka sitt arbete inom EU för en klimatpolitik i linje med 1,5-gradersmålet

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att *Sverige ska arbeta för att avfallslagstiftningen ses över så att den främjar snarare än hindrar cirkulära och giftfria flöden*. Hur man planerar att gå vidare för att få till en översyn behöver förtydligas som en åtgärd. Det är viktigt med en översyn av avfallsdirektivet för att öka och möjliggöra för cirkulär ekonomi för att i förlängningen få ett mer resurseffektivt och hållbart samhälle.

Avsnitt 8 Statistik och indikatorer över konsumtionens klimatpåverkan

8.11.1 SCB får i uppgift att utveckla den officiella statistiken över klimatpåverkan från konsumtion

Länsstyrelsen är positivt till förslaget och vill samtidigt skicka med att det även finns ett behov av att få kommunal statistik över konsumtionsbaserade klimatutsläpp för att kunna följa upp och se lokala skillnader och effekter av lokala åtgärder. Statistiken skulle vara mycket värdefullt för länsstyrelserna, regionerna och kommunerna i det lokala och regionala åtgärdsarbetet.

Avsnitt 9 Statistik och indikatorer över klimatpåverkan och klimateffekt från export

9.9.1 och 9.9.2 Det behövs statistik om exportens effekt på de globala utsläppen samt Arbetet med scenarier och effektbedömningar om exportens klimateffekt behöver formaliseras

Länsstyrelsen är positiv till förslagen att ta fram statistik för att beräkna den svenska exportens effekter på de globala klimatutsläppen och en standardisering av scenarier och effektbedömningar om exportens klimateffekt. Det behövs en forskningsbaserad, tillförlitlig och transparent process för att ta fram statistik för att följa upp mål om den svenska exportens klimatnytta. Denna process behöver bland annat ta hänsyn till internationella riktlinjer. Det är också önskvärt att denna statistik kan redovisas på regional nivå och/eller branschspecifikt.

I dagsläget är ”konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser” redan indikatorer under Generationsmålet och Begränsad klimatpåverkan. Det framgår inte i betänkandet ifall dessa indikatorer är tillräckliga, eller ifall

nya indikatorer bör tas fram. Då indikatorerna idag är spridda menar Länsstyrelsen att det kan vara önskvärt att samla redovisningen av dessa indikatorer hos Naturvårdsverket.

Avsnitt 10 Mål för minskad klimatpåverkan från konsumtion och ökad klimatnytta från export

10.2 En ny strecksats i Generationsmålet för Sveriges globala klimatavtryck

Länsstyrelsen välkomnar en ny strecksats om negativ globalt klimatavtryck i Generationsmålet. Tilläggen innebär en välkommen konkretisering av generationsmålet globala perspektiv. Länsstyrelsen föreslår dock att årtalet bör utgå för att vara i linje med den tidigare principen att generationsmålet ska fokusera på den omställning som behövs för att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Att den föreslagna strecksatsen ligger inom Generationsmålet förtydligar att klimatfrågan påverkar flera av miljö kvalitetsmålen och inte bara behöver nås som eget mål. Den redan befintliga strecksatsen om att *konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt* omfattar redan frågan om klimatpåverkan från vår konsumtion men den föreslagna strecksatsen förtydligar det och gör det mer specifikt. Det behöver dock förtydligas hur förhållandet ser ut mellan den befintliga och den nya strecksatsen.

I punkt 2 saknar Länsstyrelsen en tydlig definition av denna *hållbara nivå*. Det skulle vara tydligare ifall målet skrevs ut såsom det föreslås här: "minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion till nettonoll".

Konstruktionen med ett konsumtionsbaserat och ett exportinriktat mål täcker in en mycket stor del av de påverkansmöjligheter som Sverige har. Det kan innebära att Sverige tar ett brett klimatansvar och utnyttjar möjligheterna att driva på genom både hållbar privat och offentlig konsumtion och med minskad klimatpåverkan från export. Länsstyrelsen är positiv till att de båda målen för konsumtionen respektive exporten ska nås var för sig, och följs upp var för sig. Målen kopplar till olika styrmedel och två delar i omställningsarbetet - dels minskat klimatavtryck genom import till Sverige, dels hur den svenska produktionen ställer om till klimatneutralitet.

10.3 Mål för Sveriges klimatpåverkan från konsumtion

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att införa ett mål för minskad klimatpåverkan från konsumtion inom ramen för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Att ett mål sätts på nationell nivå kommer att

vara till hjälp för de kommuner, regioner och länsstyrelser som redan satt egna mål för att minska de konsumtionsbaserade utsläppen att implementera dessa mål. Flera kommuner och regioner utgår ifrån framtagna koldioxidbudgetar för att vara i linje med Parisavtalet och att Sverige ska vara ett föregångsland.

Dock konstaterar Länsstyrelsen att förslaget som helhet, med konstruktionen med målbanor samt sammankopplingen mellan målen för klimatpåverkan från konsumtion och flexibiliteten med den internationella klimatnyttan, är komplex och därmed svår att kommunicera. Det kan innebära hinder för att nå en bredare acceptans och motivation för den samhällsomställning som krävs för att nå målen.

För miljömålet Begränsad klimatpåverkan görs ingen regional målbedömning, varför det är förståeligt att betänkandet inte föreslår nya anslag eller medel för länsstyrelserna för att arbeta med uppföljning av de föreslagna målen. Länsstyrelserna är ansvarig myndighet för att nationella mål ska få genomslag regionalt och det kan komma att generera ett större arbete för Länsstyrelsen att arbeta för genomförandet av de föreslagna målen regionalt. Det är av vikt att tillsätta tillräckliga medel till Länsstyrelserna för att arbetet ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

10.4 Mål för Sveriges exports klimatnytta

Länsstyrelsen håller med om att Sverige bör arbeta för att öka klimatnyttan från export av klimatsmarta produkter, tjänster och energi. Det är viktigt att Sverige går före genom att minska klimatpåverkan från inhemsk produktion och inspirera andra länder i utveckling av teknik och metoder för att minska utsläppen inom olika branscher. Exportens klimatnytta är på så sätt beroende av hur snabbt omvärlden ställer om.

Länsstyrelsen anser dock att det är svårt att utläsa vilken ambitionsnivå den föreslagna målbanan och kopplingen till gapet mellan huvudmålbanan för klimatpåverkan från konsumtion och noll-utsläpp motsvarar. Det framgår inte vilken ytterligare ansträngning svenska exportföretag förväntas göra för att målet ska uppnås. Detta är svårt att förstå och kommunicera. Tydlighet i styrningen och vad den innebär i förhållande till Parisavtalet är viktigt för de företag som förhåller sig det.

Svensk exports klimatnytta blir ett annat lands minskade klimatpåverkan, territoriellt och/eller från konsumtion. Det är viktigt att öka kunskapen om exportens klimatpåverkan genom de förslag som vidare föreslås i rapporten att utveckla statistik och beräkningsmetoder.

10.6 Kontrollstationer

Länsstyrelsen välkomnar förslaget att regeringen ska genomföra en kontrollstation 2027. Länsstyrelsen önskar dock förtydligande av vad som avses ses över och vad ska/kan justeras.

Avsnitt 11 Klimatpåverkan från flyget

11.9.2 Utsläpp från bunkring till internationellt flyg ska inkluderas i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål och koldioxidutsläpp från inrikes flyg ska inkluderas i klimatmålet för inrikes transporter till 2030

Länsstyrelsen är positiv till att internationellt flyg inkluderas i Sveriges klimatmål och inrikes flyg i målet för inrikestransporter. Det ger en ökad tydlighet i den nationella målstrukturen att målet omfattar utsläpp från alla inrikes transporter, även flyg.

För öar, såsom Gotland, finns ett stort beroende av flygförbindelser, idag framförallt nationellt, och hänsyn behöver tas till detta i utformningen av åtgärder och styrmedel för att nå målen. Mellan Gotland och fastlandet används idag effektiva propellerplan och inblandning av biodrivmedel. Det finns initiativ kring utveckling av elflyg där den relativt korta sträckan till Gotland och olika destinationer på fastlandet är lämplig som föregångare. Även om det första initiativet handlar om elflyg 2026 till Sveriges fastland så utgör Gotlands läge i Östersjön också en närhet till närmast de baltiska länderna.

Avsnitt 12. Klimatpåverkan från sjöfarten

12.9.2 Sverige ska ta sin del av ansvaret för utsläpp från internationell sjöfart

Länsstyrelsen är positivt till förslagen att inkludera internationell sjöfart i Sveriges territoriella klimatmål och att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram statistik över växthusgasutsläppen. Detta kan bidra till att skapa incitament för omställningen av internationell sjöfart vilket på Gotland, förutom minskad klimatpåverkan, även kan bidra till bättre luftkvalitet och robusthet i energisystemet (beroende på utformning av åtgärder och styrmedel). Angående statistiken önskar Länsstyrelsen se delad statistik för nationell och internationell sjöfart.

För öar, såsom Gotland, finns ett stort beroende av fartygsförbindelser (både nationellt och internationellt) och hänsyn behöver tas till detta i utformningen av styrmedel för att nå målen. Det finns flera initiativ kring minskad klimatpåverkan och omställning av färjetransporter på Gotland, exempelvis inom vätgasdrift. Drivmedelsproducenters och

hamnars förmåga att erbjuda alternativ till fossila bränslen kan bli avgörande för att klara både klimatutmaningen och bibehålla konkurrenskraften.

Avsnitt 13 Klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling

13.24.1 En resultatindikator om klimatkrav till regeringens mål för den offentliga upphandlingen

Länsstyrelsen välkomnar förslagen. Upphandlingsmyndigheten bör samtidigt få ett uppdrag att i dialog med berörda myndigheter, såsom Naturvårdsverket, vidareutveckla och justera dessa indikatorer samtidigt som råd ges hur dessa kan tillämpas på regional och lokal nivå. Kriterier för vad som ska räknas som klimatkrav bör tas fram och bör ha sin utgångspunkt i Upphandlingsmyndighetens "Hållbarhetskriterier" och en vidareutveckling av dessa.

13.24.3 Klimatkrav i upphandlingslagstiftningen

Länsstyrelsen delar utredningen förslag att det ska vara obligatoriskt för alla upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen i sin offentliga upphandling. Införandet av ett obligatoriskt krav bör kombineras med tydliga instruktioner från Upphandlingsmyndigheten av vad kravet innebär och en utökad kapacitet för vägledning på nationell, regional och lokal nivå. Upphandlingsmyndigheten bör därför få förtydligat uppdrag med tillhörande medel.

Förslaget är ur Länsstyrelsens synvinkel av vikt och mycket välkommet. Detta både då aktörer på Gotland och upphandlande enheter efterfrågar tydligare instruktioner gällande hur offentlig upphandling kan bidra till att minska utsläppen och nå klimatmålen. Samt för den potential som ligger i detta för att Gotland ska bidra till det nationella målet till 2030. Exempelvis ser Länsstyrelsen att, liksom föreslås i Utfasningsutredningen, att vid *Trafikverkets upphandling av Gotlandstrafiken (för ny upphandlingsperiod från och med 2027)*, bör ambitionen vara att de fossila bränslena för den upphandlade trafiken i det närmaste helt fasas ut är av stor vikt för hela Gotland. På samma sätt utgör offentlig upphandling också en del i kedjan för utvecklingen av klimatneutral cement och utvecklingen av alternativa bindemedel till betong. För detta är föreslagna förändringar i lagen om offentlig upphandling viktig.

13.24.4 Klimatkrav i myndigheters instruktioner

Länsstyrelsen skulle gärna se att föreslagen lydelse är "§ Myndigheten ska arbeta i sin offentliga upphandling för att minska utsläppen av växthusgaser i linje med Parisavtalets mål". Detta skulle ge en starkare styrande signal till de upphandlande myndigheterna inklusive Länsstyrelsen, och kopplar så an till Sveriges internationella åtaganden.

13.24.5 Klimatkrav i förordningen om statlig inköpssamordning

Länsstyrelsen instämmer i förslaget och vill understryka vikten av att ramavtal eller andra gemensamma avtal har ställt höga klimatkrav. Länsstyrelsen skulle gärna se att föreslagen lydelse av 1§ är "minska utsläppen av växthusgaser i linje med Parisavtalets mål". Detta skulle ge en starkare styrande signal till myndigheterna, och kopplar så an till Sveriges internationella åtaganden.

13.24.8 Regeringsuppdrag för att ta fram en förstudie om en öppen och fritt tillgänglig generell LCA-databas

Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket förslag att ta med livscykelanalyser i upphandling är viktigt för att få in helhetsperspektiv och inte genom upphandling försämrade i någon annan del. Det är viktigt att snabbt gå vidare med det förslaget som en åtgärd. Som ett första steg är uppdraget om en förstudie bra.

13.24.10 Programutbildning med klimatfokus för offentliga upphandlare

Länsstyrelsen välkomnar förslaget om att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att tillhandahålla en programutbildning med klimatfokus för offentliga upphandlare. I förslaget behöver även ingå kunskap om miljö kvalitetsmålen och Generationsmålet då det är viktigt att så som står i konsekvensanalysen (14.2.7) inte omställningen genomförs på bekostnad av dessa mål men också ta vara på de *"fler synergier än konflikter med andra miljömål och andra samhällsmål"* som konsekvensutredningen beskriver. Det bör kompletteras med ett riktat stöd för kapacitetsutveckling på regional och lokal nivå. Utifrån Länsstyrelsens kännedom är ofta resursbrist i form av personal en av de faktorer som avgör vilka miljökrav som ställs i upphandlingar idag. Genom förslag som att öka kunskap, kompetens och resurser till arbetet med offentliga inköp och upphandling kan goda exempel spridas och snabbare öka genomslaget från offentlig upphandling.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding i Gotlands län Anders Flanking med energi- och klimatsamordnare Agneta Green som föredragande. I den slutliga handläggningen har också upphandlare Lisa Stenberg och miljömålssamordnare Emilie Vejens medverkat.