



## Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck

(Er beteckning: M2022/00841)

Lännsstyrelsen Västra Götaland yttrar sig över Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15).

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Lännsstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till betänkandets förslag om mål för att minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion, export, flyg och sjöfart, liksom ökat klimatfokus i offentlig upphandling. Lännsstyrelsens övergripande synpunkter är:

- Tillägget till generationsmålet om att Sverige senast 2045 ska ha ett negativt globalt klimatavtryck konkretiserar generationsmålet definition på ett bra sätt och innebär att Sverige tar ett unikt klimatansvar för vår konsumtion och export.
- Lännsstyrelsen är angelägen om att få ett nationellt mål för konsumtion. Det föreslagna konsumtionsmålet är dock komplext utformat och riskerar att ge en låg ambitionsnivå. Lännsstyrelsen efterlyser motiveringar och analys av alternativ utformning av målet.
- Lännsstyrelsen är positiv till ett exportmål, som exporttungt län ser vi stor potential till ökad klimatnytta. Dock brister det statistiska underlaget för ett mål, vilket motiverar att avvakta eller anta ett provisoriskt exportmål med senare revidering.
- Lännsstyrelsen är positiv till utvecklade beräkningar och scenarier om konsumtionens och exportens klimatpåverkan. Uppdrag bör även ges Naturvårdsverket om att årligen ta fram konsumtionsdata på både regional och kommunal nivå.
- Lännsstyrelsen är positiv till klimatmål för utrikes flyg 2045 och att inrikes flyg ingår i transportmålet till 2030. Målet för utrikes flyg bör på sikt konstrueras så att hela resan till slutdestination ingår liksom, om möjligt, även höghöjdseffekter. Detta för att spegla utrikesflygets faktiska påverkan.
- Utrikes sjöfart saknar idag skarpa klimatkrav, vilket gör mål för internationella fartyg extra viktigt. Lännsstyrelsen saknar förklaring till att bara hälften av bunkringen omfattas. Grunden för nivån och hur den leder till nettonollutsläpp 2045 är oklar.
- Överlag välkomnar Lännsstyrelsen miljömålsrådets samtliga förslag vad gäller ökat fokus på klimatkrav inom offentlig upphandling. Förslaget om nytt etappmål för utsläpp från offentlig upphandling av varor och tjänster är dock vagt formulerat och bör preciseras.

## Synpunkter på remissens förslag

*Konsumtionsmål breddar det klimatpolitiska ramverket.*

Som helhet bedöms förslagen i remissen ha utformats på ett sätt som ger en naturlig och effektiv integrering i befintlig nationell mål- och uppföljningsstruktur. Inte minst genom en ny strecksats i generationsmålet för Sveriges globala klimatavtryck som kopplas till det klimatpolitiska ramverket. Med tillägget i generationsmålet breddas fokus, som idag enbart ligger på att Sveriges territoriella utsläpp ska vara netto-noll 2045, till att även omfatta ett negativt globalt klimatavtryck. Förslaget är att det ska nås genom att både minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion och öka den svenska exportens klimatnytta. Tilläggen innebär en välkommen konkretisering av generationsmålets globala perspektiv på ett sätt som saknats tidigare.

Länsstyrelsen är positiv till ansatsen att de båda målen för konsumtionen respektive exporten ska nås var för sig, vilket bedöms som viktigt för att målens respektive ambitionsnivåer inte ska ta ut varandra eller att metodtekniska oklarheter, som dubbelräkning av utsläpp, ska uppstå. Men trots att ambitionen är att de båda målen ska nås separat så finns i praktiken sammankopplingar i målens utformning som ger ett beroende dem emellan, vilket kan bli problematiskt.

Konstruktionen med ett territoriellt, ett konsumtionsbaserat och ett exportinriktat mål är internationellt sett ett helt unikt grepp som täcker in en mycket stor del av de möjligheter som Sverige har att minska sin klimatpåverkan. Det innebär att Sverige tar ett brett klimatansvar och nu även utnyttjar möjligheterna att driva på genom hållbar privat och offentlig konsumtion och minskad klimatpåverkan från export. Troligen är det också ett nödvändigt grepp för att skapa tillräcklig omställningstakt, ett angreppssätt som mycket väl kan inspirera andra länder att följa efter.

*Efterlängtat konsumtionsmål men låg ambitionsnivå*

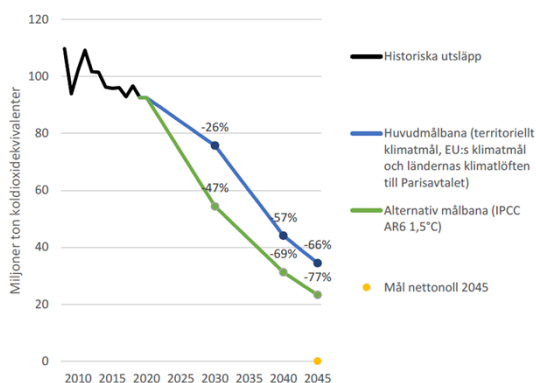
Västra Götaland var tidigt ute med att anta ett regionalt konsumtionsbaserat klimatmål år 2015, som en del av målet att bli en fossiloberoende region 2030. Ett konsumtionsbaserat mål innebär att ta ansvar för alla utsläpp man kan påverka, inklusive de som sker utomlands. Detta är angeläget då merparten av klimatpåverkan från vår konsumtion härrör från import och utrikes resor. Därför är det extra glädjande med förslaget till mål för att minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion.

Västra Götaland har saknat regionala konsumtionsdata och därmed viktiga analysmöjligheter. Remissens förslag och andra aktuella initiativ från SCB och SEI möjliggör ett mer pricksäkert och kraftfullt arbete inom konsumtionsområdet, både på regional och kommunal nivå.

Tyvärr är målkonstruktionen komplext utformad och förefaller ha en låg ambitionsnivå jämfört med Sveriges befintliga klimatmål. Det nya globala netto-nollmålet för konsumtion till 2045 har två så kallade målbanor (se figur). Målkonstruktionen framstår som svårkommunicerbar och har en otydlig ambitionsnivå. *Huvudmålbanan* är i praktiken ingen ambitionshöjning utöver det Sverige och övriga länder redan utlovat och förslaget motsvarar relativt modesta procentuella minskningar av konsumtionens påverkan till 2030, 2040 och 2045. *Den alternativa målbanan* är något Sverige ska ”sträva efter”, vilket ger ett utrymme för vitt skilda tolkningar. Den alternativa målbanan innebär visserligen en högre ambition än huvudmålbanan och kan nås med internationell klimatnytta för att nå det långsiktiga nettonollmålet, vilket ger en stor flexibilitet med flera olika verktyg.

Farhågan är dock att verktygens nytta blir svår att värdera och summera då dessa i hög grad saknar standardiserade mått och redovisningssystem. Här riskerar det att bli stora osäkerheter vid uppföljningar när till exempel negativa utsläpp och exportens klimatnytta relateras till konsumtionens klimatpåverkan. Det är också viktigt att ambitionsnivån i konsumtionsmålet inte får stå tillbaka på grund av exportmålet utan att remissens föresats att de två målen ska nås var för sig ligger fast. Målkonstruktionen framstår också som krånglig att kommunicera, vilket kan bli ett hinder för en bredare mobilisering i samhället.

Figur 10.1 Huvudmål bana (i blått), alternativ mål bana (i grönt) samt nettonollmål för 2045 (i gult) för Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp



Länsstyrelsen efterlyser motiveringar och analys av alternativa lösningar, som till exempel fasta och ambitiösa procentsatser för konsumtionens klimatpåverkan 2030, 2040 och 2045 som kan justeras efterhand vid behov.

#### *Exporten har stor klimatpotential, men är tiden mogen för mål?*

Att sätta mål för exportens klimatpåverkan är en relativt ny idé och därmed är erfarenheterna mindre än för konsumtionsmål. Ur ett västsvenskt perspektiv finns en mycket stor potential att bidra till ett exportmål med tanke på den stora närvaron av exportföretag som både utvecklar produkter med hög klimatprestanda, men som också representerar fossiltunga industrigrenar som står inför en nödvändig omställningsresa. Ett mål för exportens klimatnytta ligger i linje med många företags ambitioner att redovisa och minska sina produkters klimatpåverkan i hela livscykeln. Det är ingen tvekan om att Sverige som litet land med betydande export kan ge ringar på vattnet och bidra till minskade utsläpp även långt bortom våra gränser genom klimatsmarta produkter och tjänster. Svårigheten ligger i att bedöma hur det bidraget bäst uppnås och om tiden är mogen för ett exportmål?

Forskning och beräkningar som redovisas för exportens klimatpåverkan ger en fingervisning om potentialen, men sakområdet har en bit kvar tills dess att beprövade och vedertagna beräkningsmodeller finns på plats. Detta är en tydlig brist jämfört med statistiken för konsumtion. Av den anledningen kan det vara motiverat att avvakta med ett mål för exportens klimatnytta, vilket är olyckligt eftersom man valt en konstruktion där konsumtions- och exportmålen sammanflätas. Förslaget om kontrollstation 2027 och därefter vart fjärde år för att utvärdera målen öppnar upp för möjligheten att anta ett provisoriskt exportmål som stegvis utvecklas och revideras.

#### *Statistik för konsumtion och export nödvändig grund*

Länsstyrelsen är positiv till förslagen om att utveckla beräkningar, utsläppsscenarioer och forskning för att skapa tillförlitliga modeller för konsumtionens och exportens

klimatpåverkan. Det är också positivt och logiskt att konsumtions- och exportmålet föreslås ingå i regeringens årliga klimatredovisning och klimatpolitiska handlingsplan. Det gör att negativa trender kan fångas upp tidigt och analyseras av till exempel klimatpolitiska rådet. Det innebär också att regeringen varje ny mandatperiod kommer ta ställning till hur målen ska nås.

Utöver förslagen för konsumtionsstatistik finns även behov av konsumtionsdata på kommunal nivå för att kunna följa upp och se lokala skillnader. Under 2022 publicerades konsumtionsberäkningar i Konsumtionskompassen från SEI som ger värdefulla uppgifter om lokala variationer och förutsättningar. SEI:s och andra pågående projekt borgar för att tillförlitlig statistik på regional och lokal nivå snabbt kan komma på plats. Om möjligt bör både regional och lokal statistik baseras på bottom-up-data eller andra beräkningsmetoder som speglar mer faktiska lokala och regionala skillnader. På så vis kan klimatarbetet identifiera plats specifika utmaningar och läsa av effekter av åtgärder på kommunal och regional nivå. Ett uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram data på alla geografiska nivåer och på ett standardiserat sätt skulle vara mycket värdefullt för kommuner och län.

När det gäller statistiken för exportens klimatnytta framstår den som mindre utvecklad och förslagen på utvecklingsarbete är därför av avgörande betydelse. Dialogen med akademien och exportaktörerna lyfts fram specifikt, vilket är en viktig garant för att forskningsbaserade och branschspecifika kunskaper nyttjas. Många svenska exportföretag gör redan en standardiserad rapportering av sina utsläpp kopplat till produkternas hela livscykel. Ytterligare aktörer bör dock involveras för att fånga upp en större bredd av perspektiv och intressen. Detta för att många olika aspekter ska vägas in, vilket ger tillit till att statistiken inte påverkats av särintressen.

#### *Viktigt att minska flygets hela klimatpåverkan*

Svenskars klimatpåverkan från konsumtion av flygresor ökade fram till pandemin och mycket talar för att den största posten, det privata utrikesflyget, kommer att återfalla i samma trend, medan behovet av inrikesresor och tjänsteresor sannolikt bromsats upp. Därför är det välkommet med förslaget att internationellt flyg nu ska ingå i Sveriges netto-nollmål till 2045.

Det föreslagna målet för internationella flygresor är tänkt att baseras på bunkring i Sverige d.v.s. det flygbränsle som tankas här. Fördelen som lyfts fram är att bunkring ger direkt rådhighet att påverka kvaliteten på bränslet, till exempel ökat biobränsleinhåll genom reduktionsplikt. Tyvärr innebär ett bunkringsmål underskattningar av totala klimatpåverkan från flyget eftersom inte hela resan till slutdestinationen räknas in utan bara första flygetappen utan anslutande resor. Inte heller den s.k. höghöjdseffekten ingår i målet, trots att den bedöms öka klimatpåverkan med cirka 70 procent. Med ett mål baserat på bunkring i Sverige förbises därmed över hälften av klimatpåverkan från utrikesflyget.

Det finns beräkningsmodeller för att inkludera hela resan och höghöjdseffekter. Styrkan i en sådan modell för hela resan är att den (genom enkätsvar) speglar svenskars faktiska resmönster inklusive flygresor som påbörjas i Danmark och Norge. Även en faktor som fångar upp höghöjdseffekten skulle vara önskvärd, åtminstone på sikt, förutsatt att kunskapsläget bedöms vara tillräckligt gott. En nackdel med att frångå beredningens förslag är att den direkta rådhigten skulle minska om en bunkringsmodell inte används, även om en rad påverkansmöjligheter återstår som till exempel flygskatt, satsningar på utrikes nattåg, offentlig upphandling och att driva frågorna hårdare inom EU och FN (ICAO). Länsstyrelsen

tillstyrker beredningens förslag till utformning av målet, men förordar på sikt ett bredare mål som fångar upp hela resan och höghöjdseffekter när tillräckligt bra underlag finns att tillgå.

Det framgår i underlaget att det går att påverka höghöjdseffekten i hög utsträckning, även om osäkerheterna är stora. I remissen förordas förstärkt forskning om höghöjdseffekten, vilket är viktigt för att så snart som möjligt vidta åtgärder och inkorporera höghöjdsfaktorn i ett mål för svenskars resor med utrikes flyg.

Länsstyrelsen är positiv till att inrikesflygets koldioxidutsläpp föreslås ingå i etappmålet för inrikes transporter till 2030, vilket inte är fallet idag. Då inrikesflyget på grund av lägre flyghöjd inte har samma påverkan med höghöjdseffekter, blir det målet enklare att följa upp.

#### *Internationell sjöfart har saknat skarpa klimatkrav*

I Sveriges nationella klimatmål ingår inrikes sjöfart medan utrikes sjöfart inte ingår i dagsläget. Sjöfarten är inte heller del i EU:s utsläppshandel och på global nivå är målen inom FN:s sjöfartsorganisation IMO otillräckliga för att kunna nå Parisavtalet.

Länsstyrelsen är därför positiv till förslaget om att utsläppen från fartyg på internationell resa som anläppt eller avgått från svensk hamn inkluderas i Sveriges klimatmål. Däremot är Länsstyrelsen frågande inför ambitionsnivån att endast halva delen (50 procent) av utsläppen från fartyg på internationell resa till svensk hamn ska omfattas. Grunden för att exkludera hälften av bunkringen är oklar och behöver förklaras, liksom hur målet ska räcka för att nå nettonollutsläpp 2045.

Västra Götaland har en omfattande internationell sjöfart och står väl rustad för att minska klimatpåverkan. Detta gäller inte minst Göteborgs hamn som länge haft ett aktivt arbete för att minska miljö- och klimatpåverkan både för fartygsanlöp och för landtransporter till och från hamnen. Liksom för flyget ligger en mer omfattande elektrifiering av sjöfarten längre fram i tiden jämfört med landtransporter. Bränsleproducenters och hamnars förmåga att erbjuda alternativ till fossila bränslen kan därför bli avgörande för att klara både klimatutmaningen och bibehålla konkurrenskraften.

#### *Bra med tydligare fokus på klimatkrav inom offentlig upphandling*

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om att lägga till ett nytt etappmål för utsläpp från offentlig upphandling av varor och tjänster samt att ta fram kriterier för vad som menas med klimatkrav. Målet är dock vagt formulerat, ett siffersatt mål gör att det blir enklare att tolka och följa upp.

Länsstyrelsen är positiv till ändring i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner som gör det obligatoriskt för alla upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen i sin offentliga upphandling. Det är dock viktigt att Konkurrensverket skärper sin tillsyn av klimatkrav för offentlig upphandling, enligt de förslag som ges, för att lagändringen ska ge någon effekt.

Länsstyrelsen anser att förslaget om att lägga till en paragraf i myndigheternas instruktioner om klimatkrav i offentlig upphandling är en bra förstärkning av ovanstående förslag.

Förslaget om att ändra syftet i förordningen om statlig inköpssamordning är positivt då det kan vara en utmaning för den enskilda myndigheten att få tillräckligt med anbud.

Det är viktigt att vid en upphandling tänka på hela varans livslängd samt ställa frågan om man verkligen behöver upphandla en vara eller om man kan använda andra tjänster som exempelvis återbruk, utlåningstjänster osv. Länsstyrelsen välkomnar därför förslaget om att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att tillsammans med relevanta myndigheter ta fram en förstudie för att beräkna kostnader för en databas för standardiserade livscykelanalyser och livscykelkostnader.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller en programutbildning för offentliga upphandlare. Detta kan dock inte säkerställa att upphandlare har expertkunskap kring klimataspekter vilket gör det viktigt att klimatstrateg eller liknande från myndigheten finns som kan stötta upp vid upphandling när det är aktuellt.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av enhetschefen Nardono Nimpuno och klimatstrategen Svante Sjöstedt. I den slutliga handläggningen deltog även avdelningschefen Monique Wannding och energi- och klimatstrategen Andrea Teran Öman.

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*