



Ert ref/dnr: M2022/00841

Vårt dnr: 2022/0024

Miljödepartementet
Klimatenheten

Stockholm 16 september 2022

Yttrande över *Sveriges globala klimatavtryck* – delbetänkande av Miljömålsberedningen, SOU 2022:15

Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget om att införa ett mål om minskad klimatpåverkan från konsumtion inom ramen för miljömålssystemet. Likaså välkomnas förslagen om hur det klimatpolitiska ramverket ska kunna få genomslag i offentlig upphandling. Naturskyddsföreningen ser risker med att sätta ett nationellt mål för exportens klimatnytta, särskilt med tanke på avsaknaden av tillförlitliga metoder för att mäta detta. Till sist välkomnar Naturskyddsföreningen Miljömålsberedningens förslag för minskad klimatpåverkan från flyg och sjöfart. Dessa synpunkter utvecklas nedan.

För att Sverige ska uppfylla det vi lovat i Parisavtalet är det av största vikt att vi accelererar omställningen till ett hållbart samhälle inom planetens gränser. Därför måste både våra klimatmål bli mer ambitiösa och arbetet för att nå dem mer kraftfullt. Trots att förslagen i delbetänkandet *Sveriges globala klimatavtryck* inte är tillräckliga så är de viktiga steg för att minska utsläppen från Sveriges konsumtion. Framför allt har Miljömålsberedningens delbetänkande förhandlats fram mellan företrädare för alla riksdagspartier och har således förankring i hela riksdagen. Det bör därför inte finnas några hinder för den vidare processen att skyndsamt genomföra beredningens förslag.

Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter

- Huvudmålbanan för konsumtionsmålet bör vara den målbanda som är i linje med IPCC:s 1,5-gradersscenario (den i betänkandet så kallade "Alternativa målbandan"). Målbandorna bör också förstärkas med etappmål, i likhet med etappmålet för transporters växthusgasutsläpp.
- De kontrollstationer som ska införas får enbart användas till att säkerställa att utsläppsminskningarna är tillräckliga för att nå målen. Kontrollstationerna ska inte kunna användas för att sänka ambitionerna.
- På grund av bristen på teoretiska och metodologiska grunder för ett mål för ökad klimatnytta från export bör Sverige avvakta med att sätta ett

sådant mål till nästa kontrollstation år 2027. I stället bör fokus i närtid läggas på beredningens förslag om framtagande av statistik på området.

- Förslagen om klimatpåverkan från flyget och sjöfarten välkomnas av Naturskyddsföreningen. Målet om flyget bör dock även innefatta höghöjdseffekten.
- Delbetänkandets förslag om att offentlig upphandling och konsumtion ska minska utsläppen av växthusgaser är ett steg i rätt riktning men lydelsen bör skärpas till "...i linje med Parisavtalets mål" i alla de föreslagna lagändringarna.

Specifika synpunkter

Angående *mål för minskad klimatpåverkan från konsumtion*

Ett ambitiöst mål för att minska Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp är mycket angeläget. Detta då dagens klimatmål ger en missvisande bild av den klimatomställning som Sverige behöver göra eftersom det osynliggör den största delen av våra utsläpp.¹ Ett mål för de konsumtionsbaserade utsläppen kan därmed bidra till att politiken och samhället prioriterar de åtgärder som markant minskar utsläppen av växthusgaser. Av denna anledning är det positivt att Miljömålsberedningen nu föreslår ett sådant mål, men hur detta implementeras är betydande för dess genomslag i faktiska utsläppsminskningar.

Naturskyddsföreningen menar att huvudmålbanan för konsumtionsmålet bör vara den målbanda som är i linje med IPCC:s 1,5-gradersscenario (den i betänkandet så kallade "Alternativa målbandan"). En målbanda som inte är i linje med 1,5-gradersscenariet urholkar Sveriges ambition om att vara ett föregångsland samt vår efterlevnad av Parisavtalet. Detta förminskar med stor sannolikhet andra länders benägenhet att anta ambitiösa mål om minskad klimatpåverkan från konsumtion. Världens samlade forskning gör det tydligt att varje tiondels grads uppvärmning spelar roll för människans och andra arters fortlevnad och välmående på denna planet. Likaså visar IPCC:s senaste rapport också att fönstret vi har för att agera blir allt mindre.² Då är det av största vikt att både ambitioner och genomförande siktar mot minimerade utsläpp snarast möjligt. Därmed måste huvudmålbandan vara i linje med 1,5-gradersscenariet och kompletteras med en än mer ambitiös alternativ målbanda.

¹ De svenska konsumtionsbaserade utsläppen står för cirka 93 miljoner ton koldioxidkvalitativt jämfört med de territoriella på 46 miljoner ton (2020). Källa: [Klimatpolitiska rådets Rapport 2022](#).

² [IPCC, 2022: 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, et.al (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

Det finns risker med att förlita sig på 'internationell klimatnytta' i hög utsträckning, vilket görs i båda de målbanor som föreslås i betänkandet. Detta är riskabelt av flera skäl, bland annat därför att regeringen i nuläget inte har beslutat om varken vilka typer av kompletterande åtgärder som avses för att nå klimatmålen, eller hur additionella åtgärder inom LULUCF-sektorn ska kunna räknas inom dessa.³

Naturskyddsföreningen instämmer med betänkandet om att "utan tydliga mål och förutsebarhet ökar inte takten i omställningen tillräckligt snabbt."⁴ Därför anser Naturskyddsföreningen att målbanorna bör förstärkas med etappmål, i likhet med etappmålet för transporters växthusgasutsläpp. Konstruktionen med målbanor är svår att kommunicera och förutse, vilket går emot artikel 12 i Parisavtalet om att klimatarbetet ska vara förståeligt för allmänheten. Att införa etappmål skulle däremot agera vägledande och förtydliga för samhällets aktörer vad målsättningen är. Etappmål skulle även förbättra uppföljningen vid kontrollstationerna.

Vad gäller kontrollstationerna ger delbetänkandet otydliga svar på vad de ska komma att innebära. Det finns en risk att dessa används för att sänka ambitionerna för målet om minskade utsläpp från konsumtion.

Naturskyddsföreningen påminner därför om Parisavtalets skrivning om att revidering av mål enbart får ske genom ambitionshöjningar (så kallade "no backsliding on reforms"⁵). Det finns därmed inget stöd i den internationella klimatpolitiken för att sänka ambitionerna vid kontrollstationer. Snarare ska dessa enbart användas för att utvärdera nuvarande utsläppsnivåer och se hur vi kan minska dessa ytterligare för att nå den mer ambitiösa målbanan. Förslagen bör revideras för att tydligt reflektera detta i en kommande proposition.

Naturskyddsföreningen ser positivt på förslaget om att SCB ska utveckla miljöräkenskapernas statistik om klimatpåverkan från konsumtion. Detta bör dock inkludera markanvändning (LULUCF) samt även brytas ned till kommunal nivå. Dessa två punkter är viktiga för att statistiken både ska omfatta all klimatpåverkan från svensk konsumtion, samt för att den ska vara användbar i det lokala omställningsarbetet. Det senare gynnas särskilt av en påskyndad publiceringsprocess för att möjliggöra uppföljning och ansvarsutkrävande.

Likaså ser Naturskyddsföreningen positivt på att konsumtionsmålet både ska följas upp och redovisas inom miljömålssystemet samt inom klimatlagens bestämmelser, och därmed i förlängningen ingå i Klimatpolitiska rådets utvärderingsuppdrag.

³ Prop. 2020/21:1.

⁴ SOU 2022:15, sida 642.

⁵ [Parisavtalet](#).

Angående *mål för ökad klimatnytta från export*

Naturskyddsföreningen ser positivt på tudelningen av målet om minskade utsläpp från konsumtion och målet om ökad klimatnytta från export i förslaget om en ny strecksats i Generationsmålet. Det är av stor vikt att kommande proposition bibehåller denna uppdelning och tydliggör att dessa mål ska nås var för sig.

Betänkandet konstaterar att det finns betydande osäkerheter kring ett mål för ökad klimatnytta från export. Det saknas både teoretiska och metodologiska grunder att basera ett sådant mål på. Därför menar Naturskyddsföreningen att Sverige bör avvakta med att sätta ett mål för klimatnytta från export och i nuläget fokusera på beredningens förslag om framtagande av statistik på området. Detta bör genomföras först för att riksdagen i nästa steg, förslagsvis vid kontrollstationen år 2027, ska kunna bedöma huruvida ett mål ska införas för ökad klimatnytta från export.

För att kunna uppnå syftet med Miljömålsberedningens uppdrag och betänkandets tudelade konsumtions- och exportmål menar Naturskyddsföreningen att det är av stor vikt att målet om ökad klimatnytta från export inte ska kunna avräknas från målet om minskade utsläpp från konsumtion. Det saknas metodik för att mäta och utvärdera exportens klimatnytta. De förslag som finns på hur det skulle kunna göras tydliggör att det är väsensskilt från de konsumtionsbaserade utsläppen, i att exportens klimatnytta bygger på teoretiska marknadseffekter och relativa utsläpp, jämfört med de konsumtionsbaserade utsläppen som bygger på faktiska utsläpp enligt beprövad standard, men med en annan allokering av dessa utsläpp. Att blanda samman dessa olika mått vore vilseledande; exportens klimatnytta bör endast betraktas som en indikator.

Vidare skulle ett avräknande av exportmålet mot konsumtionsmålet kunna få förödande konsekvenser för Sveriges förtroende och legitimitet i internationella sammanhang, så som inom UNFCCC. Det är svårt att se att svensk klimatpolitik skulle få den effekt som beskrivs i betänkandets del 9.7. om dessa avräknas mot Sveriges konsumtionsutsläpp. Därmed skulle både exportmålet interna logik och önskade effekt utebli. Likaså påminner Naturskyddsföreningen om betänkandets beskrivningar av att det saknas data som kan påvisa att svensk export av 'miljövänliga' tekniker, produkter och tjänster skulle tränga undan andra som är mindre 'miljövänliga', och inte bara leda till en totalt ökad efterfrågan.

Att ställa om svensk produktion omgående för att minimera dess utsläpp hjälper inte bara Sverige nå våra territoriella klimatmål, det ger också svenskt näringsliv konkurrensfördelar när andra länder och företag ska ställa om och efterfrågar produkter och tjänster med låga utsläpp. Det finns därmed ett stort värde i omställningen av svensk industri, med eller utan exportmål. Att införa ett sådant mål kan fungera som en slags indikator för att Sverige lyckas sprida 'miljövänliga' produkter, tjänster och tekniker, men får inte undergräva

ambitionsnivån i territoriella klimatmål, som är basen i internationellt klimatsamarbete.

Sammanfattningsvis kan konstateras att konsumtionsmålet kan baseras på robusta data med direkt koppling till faktiska utsläpp. Det föreslagna exportmålet bygger på mer osäkra antaganden och saknar direkt koppling till faktiska utsläpp. Naturskyddsföreningen menar att delbetänkandets förslag kan antas, förutsatt att tudelningen av de två målen säkerställs utifrån de risker som beskrivits ovan.

Angående *klimatpåverkan från flyget och sjöfarten*

De fyra förslagen om klimatpåverkan från flyget och sjöfarten välkomnas av Naturskyddsföreningen. Målet om flyget bör dock även innefatta höghöjdseffekten. Det är olyckligt att delbetänkandet specifikt väljer bort denna stora andel av flygets klimatpåverkan, särskilt när kunskapsläget på området blir alltmer säkert.

Angående *klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling*

Delbetänkandets förslag om att offentlig upphandling och konsumtion ska minska utsläppen av växthusgaser är ett steg i rätt riktning men förslagen är inte tillräckliga. Att "minska utsläppen" kan tolkas på många olika sätt. Lydelsen bör skärpas till "...i linje med Parisavtalets mål" i alla de föreslagna lagändringarna. Därtill bör Naturvårdsverket och Upphandlingsmyndigheten skyndsamt få uppdraget att definiera "klimatkrav i upphandlingar". De bör uppdras basera denna definition på vad som krävs för att uppnå Parisavtalet och 1,5-gradersscenariot.

Detta remissvar har utarbetats av Hedvig Schylander, sakkunnig i klimatfrågor, med hjälp av Jens Forsmark, sakkunnig hållbara transporter, samt David Kihlberg, chef för Klimat- och juridikavdelningen på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen
Stockholm, dag som ovan



David Kihlberg
Chef för Klimat- och juridikavdelningen