

Dnr: M2022/00841
Miljömålsberedningens
delbetänkande Sveriges globala
klimatavtryck, SOU 2022:15

19 September, 2022

Miljödepartementet,
Klimatenheten

Stockholm Environment Institute (SEI) har tagit del av Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck, SOU 2022:15 och återkopplar med nedanstående punkter.

Sammanfattning

SEI välkomnar Miljömålsberedningens utredning och ser positivt på förslaget att införa ett konsumtionsbaserat mål för Sverige, med syfte att ta ansvar för Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp och bidra till att långsiktiga målsättningar på klimatområdet nås. SEI har dock ett flertal viktiga invändningar och kommentarer som utvecklas i det följande.

Mål för minskad klimatpåverkan från konsumtion

SEI är positiva till förslaget om att etablera mål och delmål för minskad klimatpåverkan från konsumtion, men anser att ambitionen måste vara att minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion till ett ton per person och år. Detta är vad som krävs för att nå Parisavtalets målsättning om att begränsa klimatförändringarna till 1,5 grader Celsius (se t. ex. Naturvårdsverket, 2022). SEI anser att en huvudmål bana som pekar mot tre ton per person (fotnot 2, s. 404) inte är tillräckligt ambitiöst, inte heller att Sverige endast "ska sträva efter" en alternativ mål bana som pekar mot strax under två ton (fotnot 3, s. 405) "som är i linje med IPCC:s 1,5-gradersscenario" (s. 404). Dessutom används formuleringen "minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion till en klimatområde hållbar nivå" (s. 402) utan att närmare specificera där vad som avses med "klimatområde hållbar". SEI föreslår att Sverige endast ska ha en mål bana och att den ska ta sikte mot att konsumtionens klimatpåverkan ska vara ett ton per person och år till 2045.

Det är dessutom oklart hur det är tänkt att "den internationella klimatomnyttan som kan tillgodoräknas till konsumtionsmålet ska täcka gapet mellan huvudmål banan och nollutsläpp senast 2045" (s. 404). SEI rekommenderar därför att den

@SEIresearch www.sei.org

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
switchboard: +46 8 30 80 44
Org. number. 802014-0763

Letters:
Box 24218
104 51 Stockholm
Sweden

internationella klimatnytta som föreslås kunna användas som flexibilitet, istället ska hanteras separat.

Mål för att öka den svenska exportens klimatnytta

SEI ser positivt på planerna att uppskatta den svenska exportens klimatnytta. Denna information kan visa på produktionens möjliga bidrag till klimatomställningen och stimulera till reflektion och diskussion såväl nationellt som internationellt. SEI föreslår dock att den svenska exportens klimatnytta, och de förslag som läggs fram kopplat till detta, hanteras separat från målsättningen att minska Sveriges klimatpåverkan från konsumtion. SEI anser att endast negativa utsläpp ska kunna användas för att nå nettonollutsläpp till 2045.

SEI menar att möjligheten att räkna in exportens klimatnytta riskerar att dölja utmaningarna med att nå konsumtionsmålet om ett ton per person. Det riskerar att försvåra arbetet med att identifiera rätt prioriteringar samt de styrmedel och åtgärder som behövs för att nå den långsiktiga målsättningen om konsumtionsbaserade utsläpp om max ett ton per person till 2045.

När det gäller beräkningar av exportens klimatnytta är det avgörande att den hanteras separat och att inte aggregering till ett enda värde görs. Även om det föreslås att den ”internationella klimatnyttan ska vara additionell, utan dubbelräkning och beräknas i enlighet med relevanta internationella regelverk” (s. 405) ser SEI ändå att det finns en risk för dubbelräkning i kontexten av konsumtionsbaserade utsläpp om både det exporterande och importerande landet tillgodoräknar sig de lägre utsläppen. Exporten är helt enkelt inte en del av landets konsumtionsbaserade utsläpp och det bör vara tydligt separerat.

Målformuleringen om exportens klimatnytta (s. 403) behöver specificeras närmare. SEI saknar en diskussion om huruvida exportens sammansättning kommer att ha betydelse för vad som i så fall ska få räknas in? Det vill säga att samhällsnyttan av svensk export i ett globalt perspektiv också bör vägas in. Till exempel kan svenskt fossilfritt stål till ett vindkraftverks torn anses bidra till global nytta, både direkt och indirekt, medan ett nytt klädesplagg inte kan motiveras med samma samhällsnytta.

Statistik

SEI välkomnar förslagen om att ge Statistiska Centralbyrån (SCB) och Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla miljöräkenskapernas officiella statistik om klimatpåverkan från konsumtion samt scenarier och effektbedömningar för uppföljning.

Statistik om Sveriges elkonsumtion

Ett område SEI menar vore angeläget att vidareutveckla för att på ett mer korrekt sätt reflektera klimatpåverkan från konsumtion är import och export av el. Eftersom Sverige är del av en europeisk elmarknad bör såväl export som import av el reflekteras i beräkningarna om klimatpåverkan från Sveriges konsumtion av el. Även om Sverige är nettoexportör av el bör importen reflekteras med samma grundprinciper som övriga konsumtionsområden.

Lokal statistik

SEI noterar skrivningarna om behovet av och problemen med att beräkna klimatpåverkan från konsumtion på lokal nivå. SEI har arbetat med modeller för att skala ner klimatpåverkan från konsumtion på lokal nivå i många år och där Sveriges kommuner visat stort intresse för detta arbete (se t. ex. <https://www.sei.org//konsumtionskompassen/>). SEI är väl införstådda med utmaningarna för att få till dessa beräkningar på ett rättvisande sätt och bidrar gärna med vår kunskap och erfarenhet om hur beräkningar om konsumtionens klimatpåverkan på lokal nivå kan vidareutvecklas för att säkerställa att alla samhällets aktörer förstår sina möjligheter att bidra till klimatomställningen.

Hushållens utgifter (HUT)

Avsnitt 8.4.3 om SCB:s redovisning av klimatpåverkan från konsumtion konstaterar att SCB sedan 2012 inte längre följer upp hushållens konsumtion per hushållstyp och inkomstgrupp (HUT-undersökningen). SEI menar att det är viktigt att förstå hur konsumtionen skiljer sig mellan hushåll som kännetecknas av olika socio-ekonomiska profiler. Detta för att möjliggöra mer riktade styrmedel och åtgärder för att adressera hushållens klimatpåverkan från konsumtion och SEI skulle gärna se att SCB fick i uppdrag att vidareutveckla denna statistikprodukt samt genomföra den regelbundet.

För att möjliggöra bättre uppföljning av konsumtionens utveckling skulle SEI också vilja se att SCB fick i uppdrag att undersöka möjligheterna att utöka den statistiska uppföljningen av hushållens individuella konsumtion (COICOP), från de 107

kategorier som SCB använder idag till i likhet med hur denna statistik redovisas i Storbritannien med fler än 300 kategorier.

Investeringar

Avsnitt 8.4.4 om statistikens kvalitet diskuterar investeringar som en stor osäkerhetskälla i uppföljningen av klimatpåverkans från Sveriges konsumtion. I dagsläget utgör posten investeringar cirka 35 procent av Sveriges samlade klimatpåverkan från konsumtion. Om Sverige ska kunna adressera klimatpåverkan från konsumtion i sin helhet är det angeläget att skapa förståelse för sammansättningen av denna konsumtion och vilka aktörer som är ansvariga för dessa utsläpp. SEI vill därför föreslå att SCB får i uppdrag att börja redovisa denna klimatpåverkan. Även om det finns stora osäkerheter är det viktigt att börja någonstans. SEI föreslår även mer forskning för att ta fram lösningar för hur dessa utsläpp kan förstås och adresseras med målsättningen att integrera (endogenisera) dem i relevanta sektorer och konsumtionskategorier. Se till exempel Södersten (2019).

Exportens effekt på de globala utsläppen

En prioritering av resurserna till utveckling av statistik kan behövas. När det gäller förslaget "att Statistiska Centralbyrån SCB, tillsammans med Natur-vårdsverket och i dialog med exportaktörerna och akademien, utvärderar befintliga mått och tar fram ett vidareutvecklat mått på klimatavtryck av svenska produkter som går till export jämfört med andra motsvarande produkter, samt tar fram en metod för att följa upp statistik om exportens effekt på de globala utsläppen." (s. 397) är det inte direkt kopplat till Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp. Det finns också många inneboende osäkerheter i att anta substitution samt bedöma klimatpåverkan från motsvarande produkt, som ersätts. Uppföljningens ambition och detaljeringsnivå bör motsvara detta.

Mål för flygets och den internationella sjöfartens klimatpåverkan

Vad gäller klimatpåverkan från flygresande anser SEI att försiktighetsprincipen (Miljöbalken 2 kap. 3 §) borde tillämpas vad gäller flygets höghöjdseffekter. Även om de samlade effekterna av flyg på hög höjd är något osäkra bör Sverige tills vidare utgå från den mest etablerade vetenskapliga uppskattningen (Lee et al, 2010) och inkludera höghöjdseffekten för flyg som använder fossila bränslen. I takt med att fossila bränslen fasas ut kan höghöjdseffekterna av alternativa bränslen beräknas. SEI menar också att det inte är tillräckligt att bara räkna in bunkring för internationellt flyg. Istället bör ambitionen vara att räkna på

klimatpåverkan kopplat till svenskarnas totala långväga flygresande i enlighet med den metodik som utvecklats av Kamb och Larsson (2019). Då inkluderas även höghöjdseffekterna.

Hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling

SEI är positiva till att Miljömålsberedningen föreslår att en upphandlande myndighet ska beakta klimatmålen i sin offentliga upphandling. SEI instämmer även i bedömningen att den offentliga konsumtionen och upphandlingen kan få en avgörande roll för den svenska omställningen och att det är rimligt att begära mer av den offentliga sektorn. SEI föreslår dock att förväntningarna på offentliga myndigheter skärps ytterligare genom att i tillägg till de etappmål som föreslås i avsnitt 13.24.2 även kräva att offentliga myndigheter över en viss storlek (total upphandlad budget hos myndigheten) etablerar mål för sina konsumtionsbaserade utsläpp.

Att en indikator för resultatbedömning av regeringens mål för den offentliga upphandlingen föreslås vara "andel upphandlingar med klimatkrav" (s. 639) är ett steg i rätt riktning i kombination med etappmålet om att "utsläppen från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än samhället i övrigt" (s. 642). Likaså förslaget om att ändra lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (s. 699) där "en upphandlande myndighet ska beakta klimatmålen i sin offentliga upphandling" och att "det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra vilken tyngd de [klimatmålen] ska ges i avvägningen". Samtidigt behöver de offentliga aktörerna stöd för att kunna uppskatta klimatpåverkan från sin upphandling och konsumtion, i dagsläget är det få offentliga aktörer som har kapacitet att klimatberäkna sin egen upphandling. På sidan 319 refereras till exempel att Klimatkommunerna efterfrågar att "Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att ge kommuner stöd för uppföljning av ställda miljökrav." SEI stödjer detta förslag som överensstämmer med slutsatser från SEI:s forskning om svenska kommuners möjligheter och hinder för att minska klimatpåverkan från konsumtion (André et al, 2020).

I avsnitt 13.24.8 föreslås en förstudie för att beräkna kostnader för en databas för standardiserade livscykelanalyser (LCA) och livscykelkostnader (LCC). SEI vill här hänvisa till befintliga verktyg som finns med standardiserade LCA/LCC beräkningar för vissa produktkategorier och som används för att stödja offentliga upphandlare. Ett exempel är verktyget Dubocalc (<https://www.dubocalc.nl/en/>) som har tagits fram för offentliga konstruktionsprojekt i Nederländerna. Även

brittiska Defra (<https://www.gov.uk/government/collections/government-conversion-factors-for-company-reporting>) arbetar med att tillhandahålla emissionsfaktorer för att stödja företags och andra organisationers klimatberäkningar vilket kan fungera som inspirerande exempel. SEI vill föreslå att SCB fick ett liknande uppdrag med ambitionen att underlätta svenska organisationers klimatarbete. Förutom att utgöra stöd för offentliga aktörers upphandling kan ett sådant underlag också stödja beräkningarna om exportens klimatnytta även om SEI också föreslår att exporten hanteras separat som nämndes ovan. Emissionsfaktorer som tillhandahålls genom verktyget skulle även kunna integreras i Upphandlingsmyndighetens befintliga LCC-verktyg.

Kopplat till offentlig upphandling bör även synergieffekter och målkonflikter adresseras där det bedöms vara relevant och integreras i förslagen (se till exempel avsnitt 13.24.3- 13.24.5). Den programutbildning (avsnitt 13.24.10) för offentliga upphandlare som föreslås bör förutom klimatfokus även omfatta betydande målkonflikter och möjligheter till synergieffekter med andra samhällsmål.

Sveriges klimatarbete i EU och internationellt

Sverige har varit tidiga med att utveckla metoder och data för konsumtionsbaserad statistik med god förankring i forskning. Se till exempel forskningsprojektet PRINCE (<https://www.prince-project.se/>) där SEI medverkade. SEI ser positivt på förslagen om att Sverige ska fortsätta driva frågorna om att beräkna klimatpåverkan från konsumtion internationellt. I tillägg till de förslag som presenteras i avsnitt 5.15.1 vill SEI föreslå att Sverige som ett led i det europeiska och internationella samarbetet även verkar för att alla länder redovisar sin klimatpåverkan från konsumtion som ett komplement till sina territoriella utsläpp. En sådan redovisning skulle vara viktig för att bidra till diskussionen om ett rättvist konsumtionsutrymme.

Övriga reflektioner

Minskad konsumtion och systemperspektiv

SEI förstår att uppdraget till Miljömålsberedningen var att fokusera på offentlig upphandling, internationellt flyg och sjöfart samt exportens klimatnytta. Det innebär dock samtidigt att systemperspektivet uteblir. Ett ensidigt fokus på nämnda områden gör att många andra viktiga åtgärder lämnas oadresserade.

På sidan 41 betonas att beredningen ska värna synergieffekter och bidra till ett balanserat och integrerat angreppssätt och därmed en stärkt samstämmighet för hållbar utveckling. Det står även i uppdraget att hänsyn ska tas till konflikter och synergieffekter med andra samhällsmål. Hänsyn till synergier och målkonflikter behöver även integreras i styrmedel och andra åtgärder. Det är viktiga pusselbitar för en hållbar utveckling och kunde ha varit mer omfattande. Konflikter lyfts bara kortfattat i kapitel 14, utom gällande flygbränsle där det utvecklas något mer, trots att flera komplexa målkonflikter finns, exempelvis gällande effekter på biologisk mångfald från skogs- och gruvnäring. SEI saknar även en tydlig diskussion om behovet av minskad materiell konsumtion som ett bidrag till minskade konsumtionsbaserade utsläpp i de förslag som läggs fram av Miljömålsberedningen. Kopplat till det efterlyser vi även mer omfattande reflektioner kring sociala aspekter och en rättvis omställning, liksom reflektioner kring positiva synergieffekter av till exempel en minskad konsumtion eller minskat flygande.

En annan fråga som SEI bedömer inte är tillräckligt väl hanterat är breda systemförändringar med cirkulära innovationer för återanvändning, återtillverkning och återvinning. Det ser vi som en viktig komponent i omställningen men som saknar tydlighet i förslagen från Miljömålsberedningen.

Olika aktörers roller

SEI ser en ökad och bred samverkan mellan samhällets alla aktörer som en förutsättning för att nå 1,5 gradersmålet och hållbara konsumtionsmönster. SEI saknar en diskussion om ansvarsfrågan i delbetänkandet och då särskilt kopplat till Länsstyrelsernas, regionernas och kommunernas roller. Här konstateras endast att kommunerna inte har någon "formell uppgift eller skyldighet" (s. 192).

Grön skatteväxling

Även om förslag på åtgärder inom skatteområdet legat utanför Miljömålsberedningens uppdrag instämmer SEI med beredningens (s 48) och klimathandlingsplanens bedömning att en kraftfull grön skatteväxling bör genomföras.

I detta ärende har Katarina Axelsson, Åsa Moberg, Karin André, Björn Nykvist, Astrid Nilsson Lewis och Robert Watt deltagit, samtliga vid Stockholm Environment Institute (SEI).

Referenser

André, K., Axelsson, K., Dawkins, E. and Gerger Swartling, Å (2021). Drivkrafter för hållbar konsumtion på lokal nivå: Svenska kommuners roll och möjligheter, Naturvårdsverket, rapport 6960 <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/6900/drivkrafter-for-hallbar-konsumtion-pa-lokal-niva>

Kamb, A. and Larsson, J. (2019). Klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor 1990 – 2017. Chalmers Tekniska Högskola https://research.chalmers.se/publication/506796/file/506796_Fulltext.pdf

Lee, D. S., Pitari, G., Grewe, V., Gierens, K., et al. (2010). Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation. *Atmospheric Environment*, 44(37), 4678-4734. doi:10.1016/j.atmosenv.2009.06.005

Naturvårdsverket (2022). Klimatet och konsumtionen <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-konsumtionen/> nerladdad 15 sep, 2022

Södersten, C-J, (2019). Endogenising capital in multi-regional input-output models: implications for sustainability analysis. Doctoral theses. Norwegian University of Science and Technology. NTNU, 2019:245 <http://hdl.handle.net/11250/2640150>