

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15), diarienummer M2022/00841, remissvar från 2030- sekretariatet

Om 2030-sekretariatet

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, i linje med det klimatmål om 70 procent minskad klimatpåverkan mellan år 2010 och 2030 som riksdagen antagit som en del av det klimatpolitiska ramverket. Vi är en löftesleverantör till våra beslutsfattare och förser dem med underlagen och förslagen som krävs för att nå målet, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet. Vi har över 70 partners som representerar spetsutvecklingen inom dessa områden. Se www.2030sekretariatet.se.

Förslagets övergripande inriktning

Delutredningen föreslår att Sverige ska komplettera de nuvarande klimatmålen med ett nytt sammansatt konsumtionsmål, där vi genom att tillgodoräkna oss både minskade konsumtionsutsläpp och ökad klimatnytta från vår export ska reducera våra konsumtionsbaserade utsläpp till netto noll senast 2045. Förslaget i dess helhet finns på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/04/sou-202215/>

2030-sekretariatets synpunkter

Övergripande är 2030-sekretariatet positiva till att Sverige kompletterar de befintliga territoriellt baserade klimatmålen med mål för konsumtionsbaserade utsläpp samt för Sveriges export. Vi är särskilt positiva till att dessa förslag är framtagna av en enig miljömålsberedning där riksdagens samtliga partier är representerade. Denna typ av bred enighet är oerhört värdefull i det långsiktiga klimatarbetet och vi är måna om att enigheten består när förslagen ska behandlas av riksdag och regering.

Vi konstaterar att förslagen varierar kraftigt i konkretiseringsgrad. De delar som avser minskad klimatpåverkan av offentlig upphandling kan i princip beslutas direkt, målen för konsumtionsbaserade utsläpp är konkreta även om beräkningsmetoden inte är det, medan målet för klimatnyttan av Sveriges export är mer diffusa och behöver utredas vidare innan något politiskt beslut kan tas. Beredningen föreslår att dess förslag ska träda i kraft 1 januari 2023, vilket vi ser som uppenbart realistiskt, särskilt för delarna avseende export.

Stora delar av utredningens förslag berör 2030-målet enbart allmänt, medan andra förslag är riktade specifikt mot transportsektorn eller delar av den. Vi väljer att med 2030-målet som utgångspunkt hantera helheten.

Det övergripande målet: En ny strecksats

Utöver Sveriges befintliga mål om nettonoll för vår territoriella klimatpåverkan år 2045 föreslås som en ny strecksats i det klimatpolitiska ramverket att Sveriges globala klimatavtryck ska vara negativt senast samma år. Det ska nås genom målen för Sveriges territoriella utsläpp, konsumtionens klimatpåverkan och exportens klimatnytta. När de sammanvägs ska vår totala klimatpåverkan vara under noll.

Vi är positiva till detta, och påminner om att Klimatpolitiska Rådet återkommande har slagit fast att Sveriges mål om netto noll 2045 bör ändras till ”noll”.

Konsumtionens klimatpåverkan

Vi är positiva till att ett mål för de klimatpåverkande utsläppen, som komplement till dagens geografiskt baserade mål. Vi avvisar däremot helt vissa organisationer önskan om att i de internationella överenskommelserna ersätta dagens mål med konsumtionsbaserade, och påminner om att målen hänger samman – ett lands produktion är ett annat lands konsumtion. Om alla länder etablerar mål i enlighet med Parisavtalet, upphör behovet av separata mål för konsumtion.

Utredningen föreslår två målbanor för konsumtionsbaserade utsläpp, med slutår 2045 i likhet med Sveriges sedan tidigare antagna klimatmål. Dessa målbanors exakta procentsatser föreslås inte som nya svenska klimatmål, utan ska justeras utifrån utvecklingen i vår omvärld. Huvudmålbanan innebär att Sveriges klimatpåverkan från vår konsumtion ska minska med 26% till år 2030 och med 66% till år 2045, jämfört med år 2010. Med den bana som anses leda till IPCC:s 1.5-gradersmål ska konsumtionens klimatpåverkan utifrån dagens situation minska med 47% mellan 2010 och 2030, och med 77% till 2045.

Vi bedömer det inte som effektivt att ha två separata målbanor och kan inte läsa oss till varför skillnaden mellan de båda banorna är så stor för år 2030, för att därefter minska. Utredningen är heller inte transparent med hur Parisavtalets mål omvandlats till svenska utsläppsmål för konsumtionen. Vi föreslår att målbanan för 1.5-gradersmålet som Sverige i övrigt står bakom också ska gälla här.

Vi vill betona att konsumtion förstås till stor del handlar om sådant som redan täcks av det nuvarande klimatmålet, samt att en mycket stor del av konsumtionen avser offentlig sektor och alltså inte individens agerande. Där det inte av olika skäl (se t.ex. nedan) går att gå snabbt fram med lagstiftning gällande konsumtionsmål, bör dessa delar ändå kunna stärkas i närtid.

Exportens klimatnytta: Ofärdigt förslag

Sverige ska enligt förslaget mer systematiskt minska klimatpåverkan i andra länder genom en ökad klimatnytta från de varor och tjänster vi exporterar, anger beredningen. Men något exakt mål för exportens klimatnytta att antas som nytt svenskt klimatmål föreslås inte, utan bara en mål bana. I motsats till konsumtionsmålets båda målbanor finns alltså inte något ”högambitionsscenario” för klimatpåverkan från svensk export.

Jämfört med år 2010 ska nyttan öka med 47% till 2030, 62% till 2040 och 55% till 2045 – att nyttan tänks minska de sista åren förklaras inte men kan tänkas bero på att omvärlden kommer ikapp avseende klimatpåverkan från produkter och råvaror. Denna framräknade klimatnytta tänks användas ”som flexibilitet för att nå det långsiktiga nettonollmålet för Sveriges klimatpåverkan från konsumtion.”

Beredningen ger exempel på sådant Sverige ska kunna tillgodoräkna sig: ”effektivare lastbilar som säljs av svenska tillverkare”, ”höghållfasta stål som svenska producenter exporterar”, ”trävaror som ersätter fossilintensiva material” samt att ”Den svenska gruvnäringen har ett lägre klimatavtryck än resten av världen”. Det innebär att även relativt konventionell teknik – t.ex. en snålare diesellastbil än världsgenomsnittet – ska minska Sveriges övriga klimatbeting.

Vi är positiva till att Sveriges export ska få en tydlig klimatdimension och menar att det i princip är inbyggt i 2030-målet, som ju starkt baseras på att Sveriges omställning ska vara till gagn för andra länder. Vi konstaterar dock att utredningen inte ger några konkreta svar på hur den samlade klimatpåverkan av Sveriges export ska beräknas, utan istället presenterar ett antal möjliga vägar att göra detta. Det är visserligen en god utgångspunkt för det fortsatta samtalet, men gör också att det inte finns något konkret förslag att ta ställning till, och förstås att det blir omöjligt för regeringen att ställa proposition på förslaget.

Vi bedömer att *jämförelseobjektet* är avgörande; inom många produktkategorier erbjuder Sverige premiumlösningar där en del av det man betalar för redan idag är just en lägre klimatpåverkan. Det blir därmed inte rimligt att, som utredningen föreslår, t.ex. utgå ifrån en svensk lastbils lägre förbrukning jämfört med världsgenomsnittet. Jämförelsen bör vara med andra produkter och tjänster inom motsvarande prissegment. I många fall, t.ex. utredningens om lastbilen, är det inte heller rimligt att Sverige får tillgodoräkna sig nyttan av dessa klimatbättre produkter om de skapats för att en helt annan marknad – t.ex. Kaliforniens eller Kinas – ställer krav som svenska producenter uppfyller. Därtill finns från många kunder, såväl privata som offentliga, såväl önskemål som konkreta krav på att minska klimatpåverkan av de produkter och tjänster man köper och använder; hur stor del av detta som rimligen kan tillskrivas Sverige är svårbedömt och väljer man att överdriva detta, får exportmålen motsatt effekt jämfört med den vi förmodar är avsedd.

Slutligen är vi skeptiska till att denna exportnytta ska tillfalla Sverige i form av ett ökat konsumtionsutrymme. Med ovanstående resonemang ser vi att risken för ”hot air” är betydande; att Sverige av helt andra skäl än klimatet exporterar klimatbättre produkter som innebär att klimatpåverkan från svensk konsumtion tillåts öka och att detta mål därmed urholkas. Vi noterar att utredningens olika ingående partier betonat sambandet mellan dessa mål på olika sätt, och ser att det ur klimatsynpunkt är angeläget att målen står på egna ben, var för sig. Detta särskilt som det är uppenbart att klimatmålen för svensk export inte är redo för lagstiftning, utan behöver utredas vidare, och det vore ledsamt om det skulle innebära att arbetet med konsumtionsmål måste avstanna och invänta denna process.

Flyget och sjöfarten: Dubbla styrmedel

Beredningens delbetänkande innehåller också en särskild del om flyget och sjöfarten. Det är en smula apart från övriga förslag, men inte i grunden ologiskt eftersom just dessa färdmedel till stor del idag saknar klimatpolitiska mål.

Koldioxidutsläpp från inrikes flyg föreslås inkluderas i etappmålet för inrikes transporter till 2030. Det anges vara i linje med flygbranschens färdplan till Fossilfritt Sverige, men det är (som flera reservanter påpekar) inte korrekt, eftersom färdplanen innehåller en rad förbehåll avseende vad politiken måste leverera för att det ska vara rimligt att inkludera flyget på det sätt som utredningen föreslår.

Vi uppmanar politiken att i närtid hantera de förbehåll flygbranschen tagit fram i sin färdplan, och att gå vidare med att inkludera inrikes flyg i 2030-målet, på det sätt som 2030-sekretariatet redan gör. Vi uppmanar också politiken att inkludera höghöjdsfaktorn, vilket för inrikesflyg inte blir någon betydande extrafaktor eftersom en så liten del av det inrikes flygandet sker över 8 000 meters höjd där effekten uppstår. Vi konstaterar att höghöjds effekter nämns 77 gånger i betänkandet, utan att beredningen föreslår några styrmedel för att hantera dem. Vi bedömer inte att ett separat styrmedel eller mål skulle vara adekvat, men i någon form bör denna klimatpåverkan finnas med i målen för flyget.

För sjöfarten föreslås att 50 % av utsläppen från fartyg på internationell resa som anlöpt eller avgått svensk hamn inkluderas i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål. Om EU:s *Fit For 55* går igenom enligt kommissionens förslag, omfattas stora delar av bunkerbränslena för flyg och sjöfart i EU:s handel med utsläppsrätter och vi får därmed dubbla styrmedel i denna del, vilket samma Miljömålsberedning tidigare avrått från. Vi menar att beredningen haft rätt tidigare, och föreslår att förslaget avvaktar EU-processen, som till stor del kommer att hanteras under svensk ordförandetrojka. Skulle bunkerbränslena inte inkluderas, bör politiken gå vidare med utredningens förslag.

Offentlig sektor som föregångare

Beredningen föreslår att *”utsläpp från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt”*, utan någon konkretisering alls; vare sig mål, målbana eller årtal. Sekretariatet hade tagit fram ett förslag om 85 % minskning till 2035, men det finns inte med i det slutliga betänkandet.

Ännu ett relativt försiktigt förslag är *”Lagstadgad skyldighet för alla upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen i sin offentliga upphandling”* som ska ackompanjeras av en resultatindikator som berättar hur det går.

”Det finns skäl för att låta varje upphandlande myndighet och enhet bedöma hur stor klimathänsyn som ska tas i varje enskilt fall”, konstaterar beredningen helt riktigt – men skälen att ha gemensamma mål hade varit minst lika logiska att lyfta fram. Med de försiktiga skrivningar som nu föreslås, föreslår vi att man inte går vidare med förslagen, som är för vaga och inte förpliktigar tillräckligt. Istället bör statliga myndigheter i sina respektive regleringsbrev få i uppdrag att ta fram egna, verksamhetsbaserade klimatmål för 2030 och 2045. Vi menar också att utredningen inte tillräckligt belyst hur krav på offentlig sektor i kommunal regi förenas med det kommunala självstyret i kommunallagen, och föreslår att ev fortsatt hanterande av denna fråga fokuserar på statlig offentlig upphandling.

Vi noterar att regeringen i andra sammanhang stärker kraven på, och resurserna för, offentlig sektors klimat- och hållbarhetsanpassade upphandling och föreslår att detta arbete stärks. Det gäller t.ex. Upphandlingsmyndighetens resurser och att den bör ges i uppdrag att ta fram ett gemensamt system för att mäta offentliga aktörers klimatpåverkan. Vi menar också att det finns ett behov av moderniserad upphandlingslagstiftning på svensk och EU-nivå så att det

blir möjligt för offentlig sektor att upphandla tjänster istället för varor samt att i upphandling slås fast *vad* som ska uppnås men inte *hur*.

Korrigeringsmöjligheterna: Kontrollstationer

Vart fjärde år med start 2027 ska det enligt förslaget hållas kontrollstationer som ”*utvärderar målen och vid behov gör justeringar*”. Vi är starkt positiva till denna typ av instrument, som redan finns för t.ex. reduktionsplikten, men där politiken trots detta inte kunde hålla sig från att ingripa och justera endast månader före en kontrollstation. Eftersom detta verktyg nu föreslås bli vanligare, bör det också få en tydligare juridisk innebörd, bl.a. avseende rätten att göra justeringar avseende målen, som utredningen lyfter fram utan att resonera kring – det är ju i nuläget riksdagen som beslutar om målen och vi tror att det också framgent är rätt ordning. Men det bör ske utifrån rekommendationer från kontrollstationen.

En viktig del av kontrollstationens arbete blir omvärldsanalysen, eftersom till exempel en snabbare utsläppsminskning i andra länder än vad man förutsett betyder att klimatnyttan av svensk export minskar. Detta gäller även ner på produktnivå, där t.ex. en förändrad el- och energimix i Kina får betydande påverkan på Sveriges konsumtionsmål. Sammantaget pekar detta på att det kan finnas skäl för att kontrollstationen införlemmas i det Klimatpolitiska Rådets arbete.

Uppdragen: Fullt upp för Naturvårdsverket

Siffrorna för klimatpåverkan från vår konsumtion och export är osäkra och beredningen ägnar mycket utrymme åt att redovisa olika metodiker som kan användas. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att ta fram en metod för att beräkna utsläppsscenarier för Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp, regelbundet ta fram konsumtionsbaserade utsläppsscenarier samt utveckla metoder för att göra konsumtionsbaserade effektbedömningar. SCB ska ansvara för statistik om exportens effekt på de globala utsläppen. Upphandlingsmyndigheten ska ta fram en programutbildning för offentliga upphandlare.

Vi menar (se ovan) att mycket av detta hänger intimt samman med kontrollstationernas funktion och uppdrag, och att uppdragen bör samlas där. Vi avvisar förslag att detaljstyra t.ex. vilken utbildning Upphandlingsmyndigheten ska erbjuda.

Hållbarhetens andra dimensioner: Perifera

Beredningen skriver att ”*Det är viktigt att säkerställa att omställningen inte genomförs på bekostnad av Generationsmålet samt miljö kvalitetsmålen till exempel Levande Skogar, Ett rikt växt- och djurliv, Frisk Luft samt Levande sjöar och vattendrag.*” Mer konkret än så blir det inte, trots att en ökad klimatnytta genom till exempel utökad gruvverksamhet i Sverige förstås riskerar att leda till svåra målkonflikter.

Vi, som har 2030-målet för transportsektorn som utgångspunkt, menar att det är otidsenligt att så ensidigt fokusera på klimatnyttan, därtill enbart den utsläppsminskande dimensionen, inte alls anpassningen som enligt Parisavtalet som Sverige ratificerat ska ha behandlats likvärdigt. För att trots utredningens brister i denna del kunna komma snabbt framåt, föreslår vi att

samma Miljömålsberedning får i uppdrag att granska hur andra delar av klimatmålet och andra av de 16 nationella miljömålen och 17 globala hållbara utvecklingsmålen påverkas av nya klimatmål för Sveriges konsumtion och (eventuellt) export. Beredningen bör föreslå konkreta ageranden där målkonflikter föreligger.

Enigheten – och osämjan

Alla partier utom Socialdemokraterna har lämnat in särskilda yttranden till utredningen. M, SD och KD har reserverat sig och de forna Allianspartierna har enats om en skrivning där de gör en delvis annan tolkning av arbetet än den beredningens ordförande gett – framför allt ser de konsumtions- och exportmålen som mer intimt sammanhängande. Därtill är de starkt kritiska mot förslagen på flygsidan, men betonar också värdet av att man trots detta kunde komma överens om så pass mycket.

Detta stärker den redan etablerade bilden av att det var svårt att komma överens och att det knappast gick att komma längre än detta förslag. Det är också ett viktigt skäl till att bara ett fyrtiotal av de runt 200 olika förslag som diskuterats kom med i betänkandet. Bland det som föll längs vägen finns flera åtgärder som skulle underlätta för uppfyllandet av 2030-målet, t.ex. progressivitet i beskattning av flygresor. Vi ser fram emot att detta lyfts fram i andra sammanhang.

Slutord

Att ta ut en seger i förskott kan vara säkraste sättet att alls få ta ut den. Det kan förklara delar av miljörelsens och några av riksdagspartiernas agerande, där de anger att Sverige nu ska få konsumtionsbaserade utsläppsmål. Det kan också vara en strategi för att öka sannolikheten att det faktiskt blir regeringens förslag och riksdagens beslut; man försöker inteckna framtiden. Betydligt mindre talas det om målet för exportens klimatnytta, som också ingår i överenskommelsen och som till exempel innebär att Sverige ska kunna tillåta sig att öka våra egna utsläpp (inom ramen för det nya föreslagna utsläppsmålet) om Scania och Volvo säljer fler bränslesnåla diesellastbilar utomlands eller om flera svenska exportinriktade gruvor öppnas.

Några tycks mena att det går att hantera klimatmålen för konsumtion utan att riktigt behöva låtsas om klimatmålen för export. Men utifrån de signaler flera partier ger i sina reservationer och särskilda yttranden ser vi inte att det går utan att den breda överenskommelsen faller samman och därmed den trygghet i bred enighet som vi hittills haft i klimatmålsarbetet.

Utifrån detta uppmanar vi regeringen – vilken den än är efter valet – att bygga vidare på den breda enighet som förstås är ett värde i sig för det fortsatta klimatarbetet.

För 2030-sekretariatet den 15 september 2022

Mattias Goldmann