

Till: Till Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
CC: petter.hojem@regeringskansliet.se

19 oktober 2016

Synpunkter på En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, SOU 2016:47,
samt Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, SOU 2016:21.

Greenpeace har valt att kommentera båda betänkanden i samma skrivelse för att ge en helhetsbild av våra synpunkter.

1. Inledning

Greenpeace stödjer regeringens ambition att skapa ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar långsiktiga mål och uppföljning i klimatpolitiken. Ett sådant regelverk krävs för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna uppfylla sin del av ansvaret för att begränsa jordens uppvärmning till 1,5 grader Celsius. Det krävs även för att ge signaler till industri, näringsliv, civilsamhället, förvaltning och enskilda individer om politikens långsiktiga inriktning.

Beredningens förslag innebär ett stort framsteg jämfört med dagens situation. Men beredningen har inte nått hela vägen fram, betänkandet saknar vissa helt grundläggande delar, främst en trovärdig definition av det svenska ansvaret, och är ett resultat av politiska kompromisser även i de delar där det finns goda vetenskapliga underlag för gemensamma ståndpunkter. Nedan följer våra huvudsakliga synpunkter.

2. Utgå från finanspolitiken

I diskussionen om att införa ett klimatpolitiskt ramverk har det finanspolitiska ramverket ofta använts som förebild. Det är en intressant jämförelse som på ett tydligt sätt visar hur politiker konsekvent har nedprioriterat miljö- och klimatpolitik. Greenpeace anser att beredningens förslag bör betraktas utifrån detta perspektiv: skulle förslaget vara acceptabelt om det gällde finanspolitiken?

Under den ekonomiska krisen på 1990-talet rådde stor finanspolitisk oro. Anledningen var åtminstone delvis att politiken under 1980-talet i hög grad präglades av kortsiktiga överväganden på bekostnad av långsiktighet, vilket ledde

till återkommande underskott i budgeten. Erfarenheterna visade att det behövdes en stramare budgetprocess och ett trovärdigt ankare i politiken.

Därför införde riksdagen ett finanspolitiskt ramverk för att skapa långsiktig stabilitet, transparens och trovärdighet. Ramverket har sedan dess utvecklats av efterföljande regeringar och anses idag vara centralt för statens finanspolitik, en *”övergripande styråra för politiken”* som regeringen har kallat det.

Mer precist syftar ramverket till att de beslut som fattas om finanspolitiken i riksdagen inte har ett för kortsiktigt fokus, samtidigt som det medger att politiken anpassas efter rådande förhållanden. Ramverkets mest centrala beståndsdelar är:

- En stram budgetprocess som utgår från ett i förväg fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Alla utgifter i budgeten ställs då mot varandra och förhindrar att summan av alla förslag blir större än vad som är förenligt med hållbara finanser. Processen regleras i regeringsformen, riksdagsförordningen och budgetlagen.
- Ett tak för statens utgifter. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas är regeringen enligt lagen skyldig att vidta åtgärder för att undvika att så sker. Riksdagens beslut om utgiftstaket är inte juridiskt bindande.

Dessa mekanismer utgör huvuddelen av den stabiliseringspolitik som växte fram efter krisåren och som av alla regeringar sedan dess har ansetts vara ett framgångsrecept för långsiktighet, transparens och trovärdighet. De är basen för en sund ekonomi.

2.1 Ordning och reda i klimatpolitiken

Om ett finanspolitiskt ramverk med tydliga regler och utgiftstak har varit centrala instrument för att klara finanskrisen på 1990-talet, så kan ett klimatpolitiskt ramverk med ett utsläppstak spela samma roll i klimatkrisen.

Klimatkrisen är minst lika allvarlig som den statsfinansiella krisen var och den klimatpolitiska debatten har ett stort inslag av kortsiktighet, överbud, önsketänkanden och tillrättalagda siffror, vilket även finanspolitiken präglades av under 1980-talet. Det riskerar att skapa en situation som saknar långsiktighet och transparens, vilket utgör en grogrund för en farlig populism. Samma politiska fenomen som skapade 1990-talets finanskris kan inte tillåtas prägla klimatdebatten.

2.2 Lyft blicken

Beredningens förslag är till sin struktur likt det finanspolitiska ramverket och är ett stort steg framåt, men innehållet saknar i stora delar trovärdighet och ansvarstagande. Vi uppmanar regeringen att lyfta blicken och låta det klimatpolitiska ramverket bli en styråra för klimatpolitiken. Sverige kan vara helt fossilfritt år 2030 och bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Nedan följer

våra synpunkter på ramverkets beståndsdelar såsom de beskrivs i Miljömålsberedningens betänkanden SOU 2016:21 och 2016:47.

3. Ett långsiktigt mål

Greenpeace anser att ramverkets långsiktiga utsläppsmål behöver baseras på en definition av Sveriges ansvar som är i linje med klimatkonventionens princip om gemensamt men olikartat ansvar, att målet behöver skärpas i enlighet med vetenskapen och det svenska ansvaret, samt att målet med dessa utgångspunkter bör formuleras som en klimatbudget med kumulativa utsläpp och ingå i den föreslagna klimatlagen.

Greenpeace delar beredningens uppfattning att ett långsiktigt mål är en central byggsten i ramverket. Vi är emellertid starkt kritiska till de utgångspunkter som används och hur målet har beräknats. Regeringens syfte med ramverket är att säkerställa ett politiskt ramverk som leder till utsläppsminskningar i linje med det vetenskapligt fastställda behovet och Sveriges ansvar. Det förutsätter att Sveriges ansvar definieras på ett vederhäftigt sätt och att målet sedan fastställs på vetenskaplig grund. I beredningens förslag har målet reducerats till en politisk kompromiss som inte överensstämmer med uppdraget eller ramverkets syfte.

3.1 Inte i linje med Sveriges ansvar

Beredningens förslag till långsiktigt mål baseras på ett så kallat konvergensscenario, dvs en modell där alla länder och individer antas ha ett lika stort ansvar och närmar sig varandra ifråga om utsläpp per capita. Därmed strider förslaget mot en av klimatkonventionens mest grundläggande principer¹, om ländernas *”gemensamma men olikartade ansvar och förmåga”*. Principen innebär att länder med goda förutsättningar och hög ekonomisk utveckling ska minska sina utsläpp tidigt för att möjliggöra ekonomisk och teknisk utveckling i fattigare länder.

På ett liknande sätt erkänner det nyligen undertecknade Parisavtalet² att det kommer att ta längre tid för utvecklingsländer att ställa om än för industriländer med goda förutsättningar. Förslaget strider även mot regeringens (och beredningens) uttalade ambition att Sverige ska ta ansvar för sina historiska utsläpp och vara ett föregångsland.

Greenpeace anser att beredningens utgångspunkt för Sveriges del av ansvaret är oacceptabel och behöver rättas till av regeringen. Det finns många modeller för beräkning av ett sådant ansvar, men gemensamt för dem är att det ställer avsevärt högre krav på utsläppsreduktioner i Sverige än vad beredningen nu föreslår. Regeringen och riksdagen bör omgående komplettera beredningens förslag med

¹ Artikel 3.1 Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring,

² UNFCCC Paris Agreement, artikel 4.1

en mer relevant definition av Sveriges ansvar som kan ligga till grund för en skärpning av det långsiktiga målet.

3.2 Inte i linje med vetenskapen

Miljömålsberedningen har i sitt betänkande utgått från Parisavtalets mål att begränsa temperaturökningen till högst 2 grader Celsius och helst 1,5 grader. Greenpeace anser att Sverige, som föregångsland, bör stödja och sträva efter att uppfylla det lägre målet inom Parisöverenskommelsen, dvs. 1,5 grader.

Beredningen föreslår att utsläppen i Sverige till år 2045 ska minskas med 85 procent jämfört med 1990. Enligt beredningen ligger en sådan reduktion i linje med Sveriges ansvar för att begränsa temperaturökningen till två grader och även i linje med 1,5-gradersmålet. Beräkningen baseras emellertid på det ovan nämnda konvergensscenariot och är även med denna utgångspunkt tveksam. Underlaget för ett sådant påstående är svagt och behäftat med stora osäkerheter.

En jämförelse av Sveriges koldioxidbudget och de kumulativa (samlade) utsläpp som blir resultatet av beredningens förslag visar att utsläppen blir tre till fyra gånger högre än vad som är förenligt med Sveriges andel av den globala koldioxidbudgeten, även i ett konvergensscenario (se 3.5 och figur 1).

Målet behöver sättas betydligt högre än vad beredningen föreslår. Greenpeace anser att Sveriges mål bör vara en fossilfri ekonomi med nära nollutsläpp senast år 2030. Detta ligger mer i linje med Sveriges del av den globala koldioxidbudgeten såsom den har beräknats av IPCC för att begränsa jordens temperaturhöjning till 1,5 grader.

Givet att målet skärps till en sådan nivå och att det kopplas till en mekanism som anpassar målet i enlighet med vetenskapliga landvinningar, anser vi att det bör vara en del av den föreslagna klimatlagen.

3.3 Omformulera målet till en budget

Beredningen skriver på flera ställen att de kumulativa utsläppen är det som avgör hur stor Sveriges klimatpåverkan är. Greenpeace instämmer i detta och anser att den logiska följden är att målet uttrycks som en budget för de kumulativa utsläpp som Sverige kan tillåta under resten av detta århundrade, dvs fram till år 2100.

Att endast sätta ett långsiktigt reduktionsmål uttryckt som procentuell minskning är en förlegad praxis som inte styr de samlade utsläppen på ett effektivt sätt, utan bara anger hur stora utsläppen ska vara i en mer eller mindre avlägsen framtid. På vägen dit kan utsläppen vara både större och mindre, vilket kan få stor påverkan på de kumulativa utsläppen.

Om vi tänker oss att utsläppen skulle minska till målnivån redan imorgon innebär det en mycket stor skillnad vad gäller de kumulativa utsläppen jämfört med om utsläppen skulle fortsätta på dagens nivå fram till 2045 för att då sänkas. Skillnaden kan bli så stor som en miljard ton CO₂. I viss mån motverkas detta av

det system med etappmål som beredningen har föreslagit, men skillnaden kan ändå bli avsevärd.

Till skillnad från ett utsläppsmål definierar en klimatbudget hur stora de kumulativa utsläppen får vara och skickar en tydlig signal till samhällets aktörer. Mot denna bakgrund bör regeringen beräkna och omformulera målet så att det uttrycks i termer av en svensk klimatbudget, dvs. den mängd utsläpp av växthusgaser som Sverige kan släppa ut totalt under resten av detta århundrade med beaktande av 1,5-gradersmålet och Sveriges del av det globala ansvaret.

3.4 Sveriges koldioxidbudget

Beredningen skriver att FN:s vetenskapliga klimatpanel IPCC uppskattar att den globala koldioxidbudgeten för resten av detta århundrade, räknat från år 2012, är cirka 1 000 gigaton (1 000 miljarder ton) CO₂ om tvågradersmålet ska kunna nås med 66 procents sannolikhet. IPCC menar också att budgeten är mindre än hälften så stor om målet är att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader.

Beräknat med den per capita-modell som beredningen har valt att använda skulle Sveriges andel av budgeten hamna kring 500 miljoner ton. Utslaget över hela budgetperioden, från 2012 och fram till år 2100, är den årliga svenska koldioxidbudgeten 5,7 miljoner ton.

Eller snarare: den var så stor år 2012. En avsevärd del av det budgetutrymme som fanns då har redan använts. Tillsammans kan utsläppen för åren 2012 till 2016 uppskattas till 220 miljoner ton CO₂ (tabell 1). Av budgeten fram till år 2100 återstår därmed 280 miljoner ton, eller cirka tre miljoner ton per år. Med dagens utsläppsnivå bränns hela budgeten på sju till åtta år.

Tabell 1: Utsläpp av CO₂ 2012-2016, miljoner ton

2012	46,5
2013	45
2014	43,5
2015*	42,9
2016**	42
Summa	220

Källor: SCB *Preliminär statistik Naturvårdsverket **Egen uppskattning baserad på trend

För att Sveriges kumulativa utsläpp ska kunna hållas inom koldioxidbudgeten med en linjär utsläppskurva behöver utsläppen minska mer än tre gånger snabbare än vad som har varit fallet de senaste åren och vara nära noll senast år 2028 (figur 1).

3.5 Kumulativ effekt av beredningens förslag

Beredningen föreslår att utsläppen av växthusgaser minskar långsamt fram till 2020, då de ligger kring 50 miljoner ton per år, varav cirka 40 miljoner ton består av CO₂.

De kumulativa utsläppen för perioden 2017-2019 blir cirka 120 miljoner ton, vilket tar upp knappt hälften av den återstående CO2-budgeten (tabell 2).

På längre sikt, till år 2045, beräknas utsläppen inom den icke handlande sektorn bli mellan 433 och 693 miljoner ton koldioxid, beroende på vilken utsläppsbana som följs. Till detta ska läggas de cirka 300 miljoner ton som beredningen räknar med från den handlande sektorn i Sverige mellan år 2020 och 2045 (se 4.2 och 4.3).

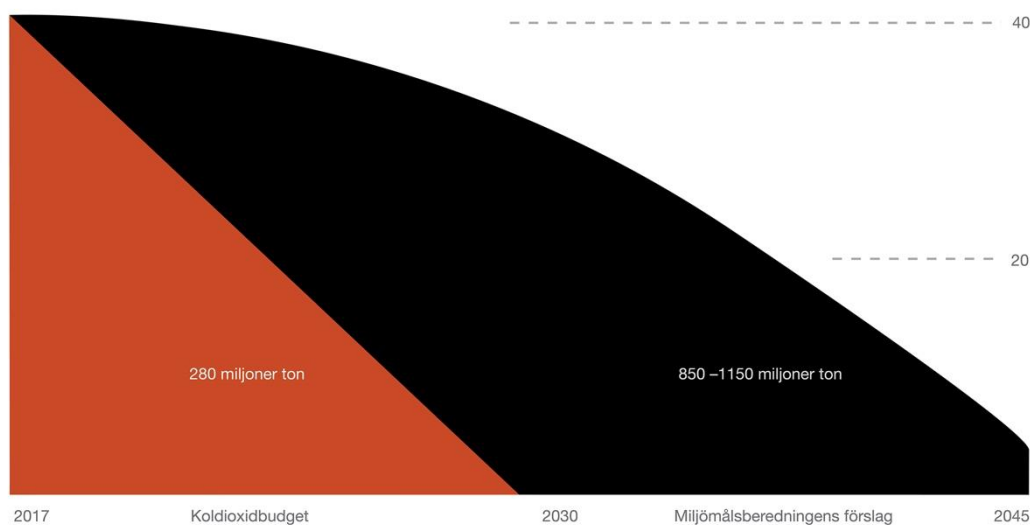
De sammanlagda kumulativa utsläppen blir med beredningens förslag alltså mellan cirka 850 och 1 150 miljoner ton fram till 2045. Detta är tre till fyra gånger så mycket som Sverige kan släppa ut även med en konvergensmodell.

Tabell 2: Kumulativa utsläpp Miljömålsberedningens förslag, miljoner ton CO2

2017-2019	120
2020-2045 icke handlande sektorn	433-693
2020-2045 handlande sektorn	300
Total	853-1 153

Källa: Miljömålsberedningen

Figur 1: Linjär utsläppsbana för 280 mton CO2 och Miljömålsberedningens förslag



Sverige är ett medelstort land, men vårt ansvar är större än de flestas. Vi har stora utsläpp per capita och vi har själva tagit på oss rollen som ett föregångsland. Vi kan inte räkna med att andra ska göra mer än vad vi själva göra. Tvärtom, vi förväntas ta ledningen och visa att omställningen till en fossilfri och koldioxidfri ekonomi är möjlig.

Men om resten av världen skulle hantera sin del av ansvaret på det sätt som Sverige gör, skulle det leda till en global klimatkatastrof. Världens kumulativa utsläpp fram till 2045 skulle bli tre till fyra gånger så stora som den globala

budgeten medger för hela århundradet. Enligt IPCC skulle så stora kumulativa utsläpp resultera i en temperaturhöjning på över tre grader Celsius.

4. Etappmål på vägen mot det långsiktiga målet

Greenpeace anser att etappmål behöver sättas med högst fem års mellanrum och att de bör utformas som periodiska klimatbudgetar.

4.1 Sätt löpande etappmål och formulera dem som periodiska budgetar

Kortsiktiga, löpande etappmål är av mycket stor vikt för att ramverket ska vara effektivt och för att det långsiktiga målet ska kunna nås med så låga kumulativa utsläpp som möjligt. Perioderna mellan etappmålen bör inte vara längre än högst fem år för att vara tillräckligt styrande och uppfattas som relevanta. Att sätta tioåriga etappmål, som beredningen föreslår, riskerar att underminera målens relevans. Omställningen till ett fossilfritt samhälle behöver komma igång snabbt och sedan följa en skarp reduktionsbana. Det finns inte utrymme för avvikelser från banan, vilket riskerar att ske med tioåriga etappmål. Tio år är en mycket lång tid i politiken och mål som ligger en eller två mandatperioder i framtiden har inte alltid hög prioritet.

Beredningen har föreslagit att regeringen i början av varje mandatperiod ska lägga fram en klimathandlingsplan för mandatperioden och att denna ska följas upp årligen. Detta motverkar delvis att utsläppen avviker från de tioåriga etappmålen, men saknar den tydlighet och skärpa som tätare etappmål innebär. Även etappmålen bör utformas som periodiska budgetar snarare än mål eftersom det ger större relevans och tydlighet.

4.2 Inkludera alla sektorer i de periodiska budgetarna (etappmålen)

Alla sektorer bör omfattas av etappmål för att skapa ett bredare omställningstryck och lägre kumulativa utsläpp. Målen bör formuleras som periodiska budgetar.

Greenpeace välkomnar att den handlande sektorn (EU ETS) ingår i det långsiktiga målet men är kritiska till att beredningen har valt att utelämna sektorns utsläpp i formuleringen av etappmålen. Det bör framhållas att det långsiktiga målet inte kommer att kunna nås om inte industrins utsläpp minskar lika mycket och lika snabbt som utsläppen inom övriga sektorer.

Beredningen hänvisar till att industrins utsläpp ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter och därför inte bör omfattas av andra styrmedel. Det är en

ohållbar politik eftersom ambitionsnivån inom ETS ligger långt under vad som krävs för att nå även det ambitiösa långsiktiga mål som beredningen har föreslagit.

Detta bekräftas på flera ställen i betänkandena och beredningen upprepar gång på gång resonemanget om att styrmedel mot industrin endast riskerar att leda till större globala utsläpp då tillverkningen flyttar till andra länder. Samtidigt menar beredningen på andra ställen att en lika snabb omställning krävs och förväntas i omvärlden som i Sverige. Ett rimligt antagande är då att även andra länder kommer att besluta om lika skarpa utsläppsmål och styrmedel som Sverige. Resonemanget går inte ihop och förhållningssättet riskerar att undergräva både det långsiktiga svenska målet och industrins framtid.

Istället för att föreslå strategier och styrmedel som ökar omvandlingstrycket på den handlande sektorn föreslår beredningen att regeringen ska *”följa”* utvecklingen och bidra till forskning och utveckling av kolsnål teknik inom den kolintensiva industrin. Sådana så kallade morötter behövs, men det krävs även piskor för att driva på utvecklingen och göra fossilfri teknik mer lönsam. Som en konsekvens av beredningens inställning räknar den med fortsatt höga utsläpp inom industrin fram till 2030 då ett storskaligt genombrott för avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) i industriella anläggningar förväntas ske.

4.3 CCS är inte en lösning

Beroendet av CCS som lösning i beredningens förslag är problematiskt på flera sätt. För det första innebär ett ambitiöst långsiktigt och rättvist mål att Sverige behöver nå nära noll-utsläpp år 2030, alltså samma år som beredningen antar att CCS-tekniken i bästa fall kan *”börja”* få ett genomslag.

Även med det långsiktiga mål som beredningen föreslår är det en högriskpolitik att lita på ett genomslag för tekniken. CCS är osäkert på många sätt och beredningen saknar en Plan B för industrin. Om tekniken inte får genomslag på den nivå som beredningen räknar med kan det bli dödsstöten för den svenska industrin.

Att vänta på genomslag för CCS innebär också stora kumulativa utsläpp från industrin eftersom utsläppen beräknas fortsätta på samma höga nivå fram till 2030 och minska först därefter. En överslagsberäkning baserad på beredningens redovisning (SOU 2016:47 figur 5.4) tyder på att de kumulativa utsläppen från industri, el och fjärrvärme kommer att uppgå till cirka 300 miljoner ton för perioden 2020-2045. Detta motsvarar ensamt större delen av den svenska klimatbudgeten för alla sektorer, beräknat även med den konservativa konvergensmodell som beredningen använder som utgångspunkt för Sveriges ansvar.

5. Sektorsmål

5.1 Sätt budgetar för alla sektorer

Greenpeace anser att alla sektorer bör omfattas av mål i form av sektoriella klimatbudgetar.

Regeringen konstaterar i uppdraget till beredningen (2014:165) att *”alla inhemska sektorer behöver bidra till det långsiktiga målet”* och uppmanar beredningen att överväga hur sektorsvisa mål kan utformas och ge förslag på hur sådana mål kan införas i regelverket. Greenpeace delar regeringens bedömning om behovet av bidrag från alla sektorer och anser att det är olyckligt att beredningen endast har föreslagit ett sektorsmål (för transporter, se nedan) men helt utelämnat sektorsmål för industrin och övriga sektorer. Alla sektorer bör ha egna mål, formulerade som sektoriella budgetar.

5.2 Transporter

Det föreslagna målet för transportsektorn behöver skärpas och anges som en sektoriell budget. Det internationella flyget bör ingå i målet.

Beredningen föreslår ett sektorsmål för transporter som innebär att utsläppen ska reduceras med 70 procent till år 2030 jämfört med 2010. Målet är defensivt och bör sättas betydligt högre.

Det internationella flyget riskerar att bli en stor klimatbelastning i takt med att svenskarna flyger allt mer. Det är glädjande att beredningen skriver *”att det finns skäl att överväga åtgärder för att minska- utsläppen från internationellt flyg och sjöfart även i Sverige”* men oacceptabelt att beredningen helt saknar andra förslag rörande utsläppen från det internationella flyget än att försöka driva igenom reglering inom ICAO och sedan vänta och se.

Detta är en strategi som regeringen med föga framgång har drivit i över ett decennium samtidigt som den har skjutit problemet framför sig. Den svaga och bristfälliga överenskommelsen inom ICAO från den 6 oktober 2016 om att begränsa utsläppen från det internationella flyget understryker att detta är en otillräcklig väg att gå.

Det är hög tid att genomföra åtgärder nationellt i väntan på internationell reglering. Det är oacceptabelt att flyget fortsätter att vara skattebefriat. Greenpeace föreslår att regeringen omgående inför styrmedel som minskar flygets climateffekter.

5.3 Industrin

Den handlande sektorn bör ha en egen budget som baseras på dess nuvarande andel av de svenska utsläppen och regeringen bör införa styrmedel som leder till minskade utsläpp.

Utsläppen från industrin samt el och fjärrvärme (den handlande sektorn, EU ETS) utgör för närvarande cirka 35 procent av Sveriges utsläpp och andelen ökar kraftigt i beredningens förslag. Anledningen är att utsläpp från andra verksamheter förväntas minska medan industrins utsläpp antas vara nästa oförändrade fram till 2030. Att dessa anläggningar ingår i ETS är inget skäl att undanta dem från ett eget sektorsmål.

Greenpeace instämmer i regeringens uppfattning och direktiv till beredningen: *"alla inhemska sektorer behöver bidra till det långsiktiga målet"* – även den handlande sektorn och den utsläppsintensiva industrin. Tyvärr har beredningen inte tagit hänsyn till detta utan hänvisar till risken för så kallat koldioxidläckage om styrmedel införs nationellt. Resonemanget håller inte i ett läge när behovet av att minska utsläppen är akut och beredningen helt korrekt utgår från antagandet att alla länder måste minska sina utsläpp i motsvarande grad som Sverige.

Beredningen föreslår att Sverige ska agera för att skärpa målen för ETS. Detta är en strategi som regeringen har följt i många år utan större framgång men beredningen lämnar inga konkreta förslag om hur regeringen ska nå framgång. Situationen gällande ETS är oerhört låst i Europa och det är svårt att se att systemet skärps tillräckligt mycket och tillräckligt snabbt.

EU-kommissionen har nyligen föreslagit en reformering av ETS som, om den genomförs, kommer att sänka utsläppstaket och åstadkomma en utsläppsminskning i sektorn med 43 procent till år 2030. Detta är fortfarande långt ifrån vad som behövs för att industrin ska ta sin del av ansvaret enligt Parisavtalet. I frånvaro av en mer omfattande reformering av systemet bör regeringen införa en sektoriell budget för den handlande sektorn i Sverige samt styrmedel på nationell nivå som leder till ett högre omvandlingstryck än vad handelssystemet ger.

5.4 Jord- och skogsbruk

Jordbruket och skogsbruket bör ha egna sektorsbudgetar som baseras på ändrade produktions- och konsumtionsmönster samt separata mål för ökad inlagring av kol.

Även övriga sektorer bör omfattas av sektoriella budgetar för att säkerställa att potentialen för omställning i hela samhället utnyttjas. Beredningen undviker att ta fram förslag för utsläppsminskningar i jordbrukssektorn trots att det finns stor potential för reduktioner genom både ändrade odlingsmetoder,

beteendeförändringar och ökad inlagring av kol. Istället förutsätts livsmedelsproduktionen öka och utsläppen fortsätta på en hög nivå.

Den boreala skogen är en viktig kolsänka som lagrar i storleksordningen 40 miljoner ton koldioxid varje år i Sverige. Genom att skydda mer skog med höga naturvärden, lägga om skogsbruket till kontinuerliga uttag istället för kalhyggen och skjuta upp omloppstiden (dvs. averka mindre) under de kommande decennierna skulle skogens förmåga att lagra kol öka avsevärt. Trots en minskad tillgång till biobränslen skulle nettoeffekten ur klimatsynpunkt vara positiv.

De kommande decennierna är kritiska för både utsläppsminskning och ökad lagring av kol i marken. Regeringen bör därför anta sektoriella budgetar för både jord- och skogsbruket som baseras på ändrade brukningsmetoder och konsumtionsmönster samt mål för ökad inlagring av kol i den boreala skogen och i jordbruket.

6. Utsläppsrätter, ETS, sänkor och investeringar i andra länder

6.1 ESD och ETS

Greenpeace välkomnar förslaget att annullera utsläppsrätter och anser att det behövs mål för ökad inlagring av kol i jord- och skogsbruket. Sänkor och investeringar i andra länder ska inte räknas av mot nationella utsläpp.

Greenpeace välkomnar beredningens förslag att annullera ett troligt framtida överskott av utsläppsrätter i den icke handlande sektorn, även kallad Effort Sharing Decision – ESD. EU:s nuvarande utsläppsmål till 2030 och 2050 är satta på en nivå som leder till en storskalig och farlig klimatförändring. För att åskådliggöra gapet mellan vetenskapens rekommendationer och de politiska besluten räcker det att titta på EU:s mål för 2030: en utsläppsreduktion med 40 procent. Samma år menar vetenskapen att utsläppen i Europa bör ha upphört. Att höja EU:s klimatambitioner är helt centralt och fram till att så sker behöver alla möjligheter att minska utsläppen tas till vara.

Tyvärn noterar Greenpeace att beredningen har samma attityd av laissez faire gentemot industrin som har präglat den svenska klimatpolitiken sedan EU:s handelssystem för utsläppsrätter infördes. Det finns inga tecken på att systemet genererar utsläppsminskningar eller kommer att göra det inom de närmaste decennierna, den mest kritiska perioden i klimatpolitiken. Systemet har istället blivit ett frikort för de allra största utsläpparna (se även avsnitt 4.2 och 5.3).

Industrins utsläpp har blivit den svenska och europeiska klimatpolitikens blinda fläck och även beredningen väljer att ta på sig skygglappar. I Storbritannien och Tyskland har regeringarna valt att införa nationella styrmedel för att minska

utsläppen från den handlande sektorn och Sverige bör följa dessa exempel i väntan på att systemet reformeras och EU:s klimatmål höjs.

6.2 Sänkor

Som nämnts i föregående stycke (5.4) anser Greenpeace att ökade sänkor är av stor vikt för att bromsa klimatförändringen och uppnå målet om att begränsa den globala temperaturökningen till 1,5 grader. Det finns en stor potential för ökad lagring av kol inom både jord- och skogsbruket, men beredningen lämnar inga konkreta förslag och undviker att sätta mål. Greenpeace anser att det behövs mål för ökade sänkor i markanvändningen.

Sänkor bör inte kunna räknas av mot utsläpp, som beredningen föreslår. Det finns flera skäl till detta. Syftet med klimatpolitik är att så snabbt som möjligt ställa om samhället och minska utsläpp från verksamheter som använder fossila bränslen eller genererar växthusgaser på andra sätt. En sådan omställning försenas om det finns möjlighet att räkna bort utsläppen på ett administrativt sätt. Resultatet blir större utsläpp och lägre potential att använda sänkorna till lagring av de utsläpp som ändå måste ske i omställningsprocessen. Vi fyller sänkorna i onödan istället för att använda dem till att lagra kol som har släppts ut historiskt eller som måste släppas ut i framtiden. Dessutom är alla beräkningar av mängden kol som lagras i sänkor mycket osäkra.

Ett annat skäl är att kvittning av utsläpp och sänkor leder till politisk och allmän osäkerhet om både mål och statistik. Greenpeace förordar ett system där utsläpp och sänkor räknas och redovisas var för sig. Av samma anledning är det förvirrande att tala om "noll nettoutsläpp". Det skapar större tydlighet att ange en utsläppsbudget fram till 2050 och sedan ha separata mål för ökade sänkor.

6.3 Investeringar i andra länder

I betänkandets inledning skriver beredningen att en vägledande utgångspunkt för förslagen har varit att *"ta ansvar för landets historiska utsläpp."* Rent allmänt har Greenpeace inte kunnat hitta något i betänkandet som leder i denna riktning. Det långsiktiga mål som föreslås av beredningen innebär tvärtom att Sverige fortsätter att leva över sitt rättvisa utrymme och undviker ansvaret för historiska utsläpp. Mot denna bakgrund föreslår Greenpeace att regeringen och riksdagen snarast kompletterar beredningens förslag med en mer adekvat definition av detta ansvar och låter den ligga till grund för en skärpning av det långsiktiga målet (se 3.1 ovan).

En ofrånkomlig del av ett sådant ansvar är bidrag till finansiering av utsläppsreduktion och anpassning till ett förändrat klimat i fattigare länder. Det internationella samfundet har åtagit sig att föra över 100 miljarder US-dollar per år i additionell finansiering, dvs utöver biståndet. Sveriges andel av detta åtagande har av Stockholm Environment Institute och Diakonia beräknats till flera miljarder

kronor per år. Det är en stor besvikelse att beredningen helt förbigår detta, trots stora ord om "historiskt ansvar".

De stora orden framstår som cyniska när beredningen istället föreslår att en del av utsläppsminskningen i Sverige ska kunna ske genom så kallade flexibla mekanismer, huvudsakligen köp av osäkra utsläppsrätter från fattigare länder. Beredningens förslag innebär de facto att Sverige ska "köpa" en del av de fattigare ländernas utsläppsutrymme istället för att minska utsläpp på hemmaplan.

Greenpeace anser att ett klimatpolitiskt ramverk som tar ansvar för Sveriges historiska utsläpp måste omfatta även ett mål för finansiering av teknik och anpassning i fattigare länder. Förslaget att medge kvittning av köpta utsläppsrätter mot utsläpp på hemmaplan har ingen plats i en ansvarsfull klimatpolitik.

7. Klimatlagen, klimatpolitiska rådet och handlingsplaner

Greenpeace välkomnar beredningens förslag om lagstiftning kring de grundläggande delarna av ett klimatpolitiskt ramverk, men menar att lagstiftningen bör omfatta Sveriges ansvar baserat på klimatkonventionen och en vetenskapligt fastställd budget baserad på detta ansvar. Budgeten behöver kopplas till en mekanism för uppdatering vid vetenskapliga landvinningar. Det krävs större tydlighet angående vilka delar av klimatårsredovisningar och handlingsplaner som ska vara obligatoriska. Det klimatpolitiska rådet bör underställas riksdagen och ges ett bredare uppdrag. Innebörden av begreppet "*kostnadseffektivitet*" behöver klargöras.

7.1 Klimatlagen

Greenpeace välkomnar beredningens förslag att införa en lagstiftning som reglerar vissa delar av klimatpolitiken men ser ett antal brister som bör rättas till av regeringen. Lagen bör omfatta alla delar av det klimatpolitiska ramverket som definieras av vetenskapen och principer i internationella konventioner, även klimatkonventionens grundläggande princip om ländernas gemensamma men olikartade ansvar.

Beredningen ställer sig bakom att Sverige ska "*ta ansvar för landets historiska utsläpp*", vilket är en viktig utgångspunkt för den framtida politiken. Hur detta ansvar ser ut behöver definieras och ingå som en grundsten i lagstiftningen. Med denna utgångspunkt bör lagen fastställa Sveriges långsiktiga mål, en klimatbudget, som är vetenskapligt förankrad och i linje med det historiska ansvaret, liksom en mekanism för att uppdatera målet i takt med vetenskapliga landvinningar. Författningsförslaget behöver även referera till 1,5-gradersmålet och Parisavtalet som utgångspunkt.

Beredningens förslag innebär att regeringen har ansvar för den förda klimatpolitiken, vilket är närmast självklart. I direktiven till beredningen skriver regeringen att *”alla inhemska sektorer behöver bidra till det långsiktiga målet”*, vilket innebär att hela statsapparaten och den offentliga förvaltningen behöver delta i omställningen. För att tydliggöra ett bredare ansvar än det som är knutet till statsministern, bör det tydligt uttalas att alla departement och myndigheter delar detta ansvar. Även kommunernas ansvar bör nämnas.

7.2 Klimatårsredovisningar och handlingsplaner

Greenpeace är positivt till att lagstifta om klimatårsredovisningar och handlingsplaner. Författningstexten anger dock att vissa komponenter *”bör”* ingå i dokumenten. Vi menar att det är viktigt för överblick och kontinuitet att vissa delar av innehållet är obligatoriska och att dessa redovisas på ett transparent och konsekvent sätt.

7.3 Klimatrådet

Förslaget om ett oberoende klimatpolitiskt råd är centralt för hela ramverket. Rådets arbete med uppföljning är nyckeln till att säkerställa att målen nås och att samhällets aktörer får överblick och insyn i utvecklingen. För att skapa så stort oberoende som möjligt bör rådet underställas riksdagen.

Beredningen beskriver rådets roll i passiva termer såsom att *”utvärdera”* regeringens politik och *”bedöma”* dess effekter. Greenpeace anser att rådet bör ha en mer offensiv roll liknande den som innehas av den brittiska Committee on Climate Change (CCC). Rådet bör aktivt följa den internationella klimatpolitiken och ta initiativ till rapporter och granskningar som ligger utanför det planerings- och uppföljningssystem som föreslås av beredningen. En angelägen och brådskande uppgift för rådet är exempelvis att på eget initiativ granska det långsiktiga mål som beredningen har föreslagit. Likt det finanspolitiska rådet bör det klimatpolitiska rådet även ha till uppgift att verka för en ökad transparens och offentlig diskussion om klimatpolitiken, med deltagande av alla samhällsaktörer.

Greenpeace oroas av att begreppet *”kostnadseffektivitet”* har fått stort utrymme i definitionen av rådets roll och används slentrianmässigt. Ett alltför snävt fokus på kortsiktig kostnadseffektivitet riskerar att bli vilseledande och underminera måluppfyllelsen. Här vill vi återknyta till vad som skrevs i avsnittet om det finanspolitiska ramverket – klimatpolitiken får inte ha ett enbart kortsiktigt fokus.

Vad som är kostnadseffektivt på kort sikt kan bli oerhört kostsamt på längre sikt genom inlåsnings effekter, höjda mål med mera. Att minska transporter utsläpp har exempelvis inte ansetts kostnadseffektivt tidigare, därför sitter vi idag med ett problem som är större och dyrare att åtgärda. Vi vill också påminna om att alla utsläpp behöver upphöra inom 15 år: utrymmet för att göra en sak i taget, baserat på vad som är mest kostnadseffektivt på kort sikt, är slut. Nu behöver allt göras på en gång.

Ofta har kravet på kostnadseffektivitet använts av krafter som motsätter sig en omställning för att visa att det alltid är billigare (mer kostnadseffektivt just nu) att minska utsläpp någon annan stans, någon annan gång och helst i ett helt annat land. Om begreppet ska spela en central roll i rådets uppdrag bör det definieras mer ingående än vad som görs och ha ett långsiktigt perspektiv. Den beräknade kostnaden bör också kompletteras med uppgifter om alternativa kostnader för utsläpp och klimatförändring.

8. Konsumtionsperspektivet, ägande och inflytande

Greenpeace är starkt kritiskt till att beredningen inte föreslår kompletterande mål eller styrmedel för minskning av de konsumtionsrelaterade utsläppen. Klimatstyrningen av det offentliga ägandet och inflytandet behöver prioriteras.

8.1 Konsumtion

Beredningen noterar att Sverige, mot bakgrund av generationsmålet "*Begränsad klimatpåverkan*", kommer att behöva överväga att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser kopplat till konsumtion. Det handlar då om utsläpp som sker i andra länder på grund av den svenska konsumtionen. Beräkningar visar att svenskarnas utsläpp per capita är upp till dubbelt så höga när en sådan beräkningsgrund används.

Beredningens ståndpunkt är uppseendeväckande. Samtidigt som problemet uppmärksammas menar beredningen att åtgärder nog behöver göras i framtiden. När? Betänkandet radar upp den ena dåliga ursäkten efter den andra utan att på ett trovärdigt sätt kunna förklara varför dessa åtgärder inte behöver eller kan genomföras nu. Det är fullt möjligt att redan nu införa styrmedel för minskad konsumtion av kött och minskat flygande. Det svenska långsiktiga målet (budgeten) bör också kompletteras med ett mål om nollutsläpp från konsumtion, förslagsvis senast 2050 då de globala utsläppen måste ha upphört.

8.2 Offentligt ägande och inflytande

I juli 2016 blev det tydligt vilken betydelse statens ägande och inflytande har för utvecklingen. Regeringen valde då att godkänna Vattenfalls begäran att få sälja sin tyska brunkolsverksamhet till tjeckiska Energetický a Průmyslový Holding (EPH). Beslutet innebär att användningen av kol i Europa kan förlängas med decennier och att de kumulativa utsläppen kan öka med över en miljard ton koldioxid.

Affären strider mot statens ägarpolicy, Vattenfalls egen policy och mot det svenska generationsmålet, som enligt riksdagens tolkning innebär att "*de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.*" Ett liknande problem finns i flera AP-fonder som investerar tungt

i klimatförstörande verksamheter och svenska finansinstitut som har investerat tiotals miljarder kronor i kolkraftverk utomlands. Sverige har också inflytande över internationella investeringar i energisektorn genom Världsbanken, Europeiska Investeringsbanken (EIB) samt bi- och multilateralt bistånd.

Miljömålsberedningen undviker tyvärr hela denna frågeställning. Greenpeace anser att frågan om statligt ägande och inflytande behöver lyftas och klarläggas. Staten, myndigheter, landsting, kommuner och verksamheter under deras kontroll ska inte investera i – eller på annat sätt stödja – klimatförstörande verksamheter. Det behövs en översyn av hela den offentliga förvaltningen inklusive lagstiftning för att säkerställa detta.

Med vänliga hälsningar



Annika Jacobson
Chef Greenpeace Sverige



Rolf Lindahl
Ansvarig klimat och energi
Rolf.Lindahl@greenpeace.org