

MILJÖ- OCH KLIMAT- RÄTTVISA

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV ACT SVENSKA KYRKAN, AFRIKAGRUPPERNA, BARNFONDEN, FRAMTIDSJORDEN, KVINNA TILL KVINNA, NATURSKYDDSFÖRENINGEN, SVENSKA FREDS- OCH SKILJEDOMSFÖRENINGEN, VÄRLDSNATURFONDEN WWF OCH WATERAID.

VI BEFINNERS OSS I AKUTA globala klimat- och naturkriser, med katastrofala konsekvenser för människor idag och i framtiden. Klimatarbetet går för långsamt och med nuvarande utveckling är världens länder långt från att begränsa uppvärmningen till Parisavtalets 1,5-gradersmål. Jämte klimatkrisen sker nu historiens sjätte massutdöende. Aldrig tidigare har förlusten av biologisk mångfald på land, i sötvatten och i havet gått lika fort. Biologisk mångfald är en förutsättning för allt liv på jorden. Fungerande ekosystem skyddar mot katastrofer, ger rent vatten, växtpollinering och bidrar till ett stabilare klimat.

Samhällsgrupper och länder drabbas olika hårt av klimat- och naturkriserna och alla har inte samma makt och möjligheter att agera. Människor i låginkomstländer som lever i fattigdom eller är direkt beroende av livskraftiga ekosystem och naturresurser drabbas ofta hårdast, samtidigt som de har bidragit minst till kriserna och har minst resurser att hantera dem. Beslutsfattare behöver därför ha rättvis-, jämställdhets- och rättighetsperspektiven för ögonen när de arbetar för en omställning till miljömässigt hållbara samhällen. Samtidigt som rika länder måste minska sina egna utsläpp och negativa miljöpåverkan drastiskt, behöver de också bidra med resurser för omställning och klimatanpassning i låg- och medelinkomstländer.



Natur- och klimatkriserna står i fokus för mål 13–15 i Agenda 2030. De är nära sammanlänkade och behöver hanteras tillsammans. Samtidigt är de helt centrala för resten av de Globala målen, inte minst fattigdomsbekämpning, livsmedelsförsörjning, hälsa samt vatten- och energitillgång.

FN-FÖRHANDLINGAR OM KLIMAT OCH MILJÖ

BAKGRUND

Regeringen har sedan den tillträdde deltagit i förhandlingar inom Förenta nationernas (FN) konventioner för klimat och biologisk mångfald som en del av Europeiska unionen (EU). Klimatförhandlingar har präglats av geopolitiska spänningar och ökat tryck att hantera klimaträttvisa samt utfasning av fossila bränslen. Framsteg som uppnåtts är bland annat skapandet av en fond för skador och förluster, att fossila bränslen för första gången nämns i slutskrivelsen från klimatkonventionens 28:e partsmöte (COP28), samt beslut om det globala anpassningsmålet.¹⁵⁰ Parisavtalets Artikel 6 om en marknadsmekanism för utsläppskrediter¹⁵¹ var fortsatt en svår förhandlingspunkt och parterna har inte enats om reglerna kring dess användning¹⁵².

Vid det 15:e partsmötet inom konventionen för biologisk mångfald (COP15) i december 2022 antogs det nya globala ramverket för biologisk mångfald, *Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework*. Det är en ambitiös plan med det övergripande målet att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald till 2030 i syfte att nå visionen om en värld i harmoni med naturen till 2050. Medlemsländer har bland annat kommit överens om att skydda minst 30 procent av land, vatten och hav, att restaurera 30 procent av skadad natur, samt målsättningar kring hållbar produktion och konsumtion, resursmobilisering och utfasning av miljöskadliga subventioner.¹⁵³

Under 2023, efter årtal av förhandlingar, antogs inom FN ett nytt globalt havsavtal, *the High Seas Treaty*, en framgång för bevarandet av marina ekosystem och en hållbar och rättvis förvaltning av världshaven, samt en förutsättning för genomförandet av det nya globala ramverket för biologisk mångfald.¹⁵⁴

SVERIGES POLITIK

Regeringens huvudbudskap i klimatförhandlingarna har under perioden varit ”brådska och möjligheter” med starkt fokus på vad omställningen kan ge i form av jobb och tillväxt.¹⁵⁵ Som en del av EU förespråkade Sverige en utfasning av ”*unabated fossil fuels*”, det vill säga fossila bränslen som inte fångas in, samt en utfasning av fossila bränslen i energisektorn fram till 2050.¹⁵⁶ Enligt klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari ville Sverige ha skarpa formuleringar i den här frågan.¹⁵⁷ Sverige förespråkade tekniska lösningar som koldioxidinfångning i sektorer som är svåra att ställa om, men uttryckte försiktighet inför att förlita sig på tekniken i stor skala.¹⁵⁸ Sverige har därutöver varit en av de drivande aktörerna för att få Artikel 6 i hamn¹⁵⁹ och har redan slutit avtal med tre länder och påbörjat projekt under artikel 6.2¹⁶⁰.

Sverige motsatte sig till en början att en ny fond för skador och förluster skulle inrättas, med hänvisning till att existerande kanaler och fonder kan nyttjas för ändamålet.¹⁶¹ Konkreta alternativa lösningar på hur nya och additionella pengar till skador och förluster ska säkerställas har inte presenterats offentligt av Sverige. EU:s position inför förhandlingarna om det globala anpassningsmålet på COP28 var att man ville ha ambitiösa processmål som underströk principerna om lokalt ägarskap och skydd av de mest utsatta, men inte tematiska mål eller konkreta skrivningar om stöd och finansiering till dessa mål.¹⁶² Sverige har inte framfört en avvikande åsikt från EU:s. Under förhandlingarna var den svenska delegationen däremot mottaglig för inspel gällande det tematiska målet om vatten och sanitet.¹⁶³

EU var en drivande aktör i arbetet med att utforma ett starkt globalt ramverk för biologisk mångfald. Detta gäller bland annat frågan om mål för 30 procent skydd av land, vatten och hav, naturrestaurering, att stoppa utrotning av hotade arter, och minskat fotavtryck från produktion och konsumtion.¹⁶⁴ Men även om EU drev på för hög ambition så kom upprepade signaler om att Sverige agerade passivt när det gällde att sätta en ambitiös EU-position inför förhandling-

arna. Under COP15 i Montreal 2022 kommunicerade regeringen att den ville se ett ambitiöst ramverk.¹⁶⁵ Klimat- och miljöministern betonade särskilt vikten av mätbara och tidsbundna mål, samt att Sverige ville se en tydlig uppföljning genom stärkta mekanismer för planering, övervakning, rapportering och översyn.¹⁶⁶ I frågan om uppföljning företrädde den svenska klimat- och miljöministern EU i förhandlingarna tillsammans med sin tyska motsvarighet. Inför COP15 angav regeringen också kopplingen mellan fattigdomsbekämpning och biologisk mångfald, brett deltagande, samt kvinnors stärkta rättigheter kring livsmedelsförsörjning som några av Sveriges ingångsvärden i förhandlingarna.¹⁶⁷

I rollen som EU-ordförande under våren 2023 ledde Sverige förhandlingarna om det globala avtalet för världshaven för EU och dess medlemsstater tillsammans med kommissionen. Sverige var en drivande aktör, inte minst i frågan om kravet på strategiska miljöbedömningar liksom behovet av en överenskommen process för inrättandet av skyddade områden på internationellt vatten.¹⁶⁸ Sverige har skrivit under avtalet men inte ratificerat det, vilket hittills endast fyra länder har gjort. Utrikesminister Tobias Billström har dock sagt att Sverige och EU kommer att ”arbeta för en snabb ratifikation av avtalet så att det kan träda i kraft så fort som möjligt”.¹⁶⁹



I förhandlingarna inom klimatkonventionen har Sverige drivit en ambitiös linje för utsläppsminskningar och utfasningen av fossila bränslen på global nivå. Däremot har Sverige inte varit en stark röst för global rättvisa. Regeringen har inte drivit på för beslut som säkrar nya och additionella pengar till skador och förluster, varken genom en ny fond eller andra kanaler, och har inte utmärkt sig som aktiv för ett omfattande globalt anpassningsmål. Sveriges starka fokus på användningen av Artikel 6 för att uppnå sina nationella klimatmål bör omvärderas. Utsläppshandel riskerar att fördröja omställningen på hemmaplan och medföra dubbelräkning och negativa effekter på miljö och lokalsamhällen.¹⁷⁰

Även om klimat- och miljöministern under COP15 uttryckte att Sverige ville se ett ambitiöst globalt ramverk för biologisk mångfald finns indikationer på att Sverige inte var drivande i att säkerställa att EU gick in i förhandlingarna med en ambitiös position. I förhandlingarna om ett globalt avtal för världshaven var Sverige en aktiv aktör i sin roll som EU-ordförande.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- Inför och under klimatkonventionens COP29:
 - verka för att alla parter, inklusive EU, senast 2025 skärper sina åtaganden under Parisavtalet i linje med 1,5-gradersmålet, samt driva på för en utfasning av alla fossila bränslen, inte bara *unabated*, med formuleringar som inte lämnar några kryphål.
 - driva på för ett kvantitativt högre nytt globalt klimatfinansieringsmål (NCQG)¹⁷¹ som möter de verkliga behoven, har dedikerade delmål för utsläppsminskningar, anpassning samt skador och förluster, och primärt utgörs av offentliga medel som är additionella till åtaganden för *Official Development Assistance* (ODA).
 - driva på för absolut högsta ambition och säkerställande av mänskliga rättigheter i mekanismen för Artikel 6, samt för transparens och strikta regler för att undvika dubbelräkning och att utsläppshandel tillåts ersätta kraftfulla utsläppsminskningar i rika länder.
 - vara en pådrivande röst för konkreta indikatorer för de tematiska och dimensionella målen inom arbetsprogrammet för det globala anpassningsmålet¹⁷², inklusive ambitiöst stöd till utvecklingsländers genomförande som också reflekteras i det nya finansieringsmålet.
- inför och under COP16 verka för att alla parter vidtar åtgärder för att accelerera

genomförande av det globala ramverket och mobiliserar de nödvändiga resurser som krävs för att nå ramverkets övergripande mål att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald till 2030.

- ratificera det nya globala Havsavtalet och verka för ett genomförande som leder till effektivt skydd av marina områden, samt en rättvis, jämlik och jämställd tillgång till havets resurser.

FINANSIERING TILL KLIMAT OCH BIOLOGISK MÅNGFALD

BAKGRUND

Rika länder som i hög grad har orsakat klimat- och naturkriserna har även mer resurser än låg- och medelinkomstländer att hantera dem. Därför finns överenskommelser om att "utvecklade" länder, med stora utsläpp historiskt, ska bistå med såväl tekniskt som ekonomiskt stöd. Inom klimatkonventionen finns avtalat att rika länder ska bidra med 100 miljarder USD årligen i klimatfinansiering till utvecklingsländer. Dessutom ska de dubbla sitt stöd till anpassning till 2025 för att kompensera för den hitintills obalanserade fördelningen mellan utsläppsminskning och anpassning. Finansieringslöftet uppfylls fortfarande inte, och merparten av stödet som förmedlas går till utsläppsminskning.¹⁷³ Efter beslut 2022 och 2023 finns också en fond för skador och förluster, som utgör en tredje kategori av klimatstöd.

Det globala ramverket för biologisk mångfald fastslår ett liknande löfte om minst 20 miljarder USD dollar årligen från rikare länder till utvecklingsländer från år 2025 och minst 30 miljarder från 2030. Finansiering för biologisk mångfald får i regel mindre fokus i finansieringsdiskussioner och nivåerna är betydligt lägre än de för klimatfinansiering.¹⁷⁴

För all finansiering till åtgärder för klimat och biologisk mångfald finns en rad andra belagda utmaningar.¹⁷⁵ En stor del av klimatfinansieringen ges som lån, vilket bidrar till skuldbörda i klimat- och skuldutsatta länder. Pengarna tas i regel från länders biståndsbudgetar, trots att de enligt avtalen ska vara nya och additionella medel. Dessutom når endast en liten del av stödet lokal nivå och särskilt utsatta grupper.

SVERIGES POLITIK

Sverige har länge varit en av de större klimatfinansierarna per capita globalt sett, och medlen tas nästan uteslutande från biståndsbudgeten.¹⁷⁶ Fördelningen av biståndsmedel styrs numera inte bara av gällande strategier för svenskt utvecklingssamarbete utan också av regeringens reformagenda för biståndet.¹⁷⁷ I reformagendan, likväl som i det internationella avsnittet i regeringens klimatpolitiska handlingsplan, lyfter regeringen ett utökat och effektiviserat klimatbistånd som ett prioriterat område.¹⁷⁸ Medlen ska i ökad grad gå till energieffektivisering och utsläppsminskningar i länder med stora utsläpp, inklusive medelinkomstländer. Starkt fokus ligger på samverkan med svenskt näringsliv, mobilisering av privat kapital och katalytiska effekter av klimatbiståndet.

I reformagendan nämns också klimatanpassning som viktigt och att svenskt bistånd ska bidra till att bygga motståndskraft i de mest utsatta och minst utvecklade länderna.¹⁷⁹ Den klimatpolitiska handlingsplanen lyfter klimatförändrings negativa konsekvenser för matförsörjning, torka, spridning av smittsamma sjukdomar och mänsklig säkerhet, och att Sveriges stöd till de multilaterala klimatfonderna ska motverka dessa konsekvenser.¹⁸⁰ Fördelningen mellan åtgärder för anpassning och utsläppsminskning framgår inte i reformagendan, men utsläppsminskning får mer utrymme då konkreta åtgärder listas. Det saknas direkta skrivningar om stöd till centrala anpassningsåtgärder, som exempelvis tillgången till klimatmotståndskraftiga vatten- och sanitets-tjänster, lokalsamhällens förmåga till katastrof-riskreducering, samt klimatanpassat småskaligt jordbruk.

Avsnittet om klimatbistånd i reformagendan för biståndet klargör även att biståndet ska bidra till genomförandet av det globala ramverket för biologisk mångfald. Biologisk mångfald lyfts utifrån dess nyttoaspekter för att trygga global vatten- och livsmedelsförsörjning, samt för att stärka ekosystem på land och vatten för att binda kol och begränsa utsläpp. I övrigt saknas skrivningar om skog, kust, fiske och naturresurser.¹⁸¹ Regeringen har i policys och uttalanden inte explicit lyft biologisk mångfald som en prioritering inom biståndet. En motsvarighet till det regeringsuppdrag som gavs till Sida 2020 om att stärka arbetet med biologisk mångfald i biståndet saknas.¹⁸²

Klimatbiståndet förmedlas genom olika kanaler och tas från en rad anslagsposter. En ökning av totalen kan därför avläsas först i rapporteringen och siffror för 2023 finns inte tillgängliga i sin helhet. Regeringen har gett Sida i uppdrag att bidra till ett utökat och effektiviserat klimatbistånd¹⁸³, och enligt uppgift från Sida visar preliminära siffror att myndighetens klimatbistånd ökade från 4,2 till 5,14 miljarder kronor från 2022 till 2023¹⁸⁴. Däremot har det totala stödet till de globala miljö- och klimatfonderna minskat med cirka 25 procent mellan 2022 och 2024 (cirka 630 miljoner kronor).¹⁸⁵ I samband med COP28 presenterade regeringen extra stöd till Anpassningsfonden och Fonden för de minst utvecklade länderna¹⁸⁶, dock begränsade engångsatsningar för 2023 som inte lett till ett ökat stöd till klimatfonderna totalt sett.

Utbetalningarna till både Gröna klimatfonden (GCF) och Globala miljöfonden (GEF) sker enligt fleråriga utbetalningsplaner för åtaganden som gjorts under tidigare regeringar. Att stödet till GEF ökat de senaste två åren sker därmed som resultat av beslut från tidigare regering¹⁸⁷, även om nuvarande klimat- och miljöminister valde att särskilt lyfta detta stöd i sitt anförande under COP15¹⁸⁸. Att stödet till GCF minskat beror däremot på att nuvarande regering inte gjort något nytt finansieringslöfte till fonden. Detta trots att påfyllnadskonferensen hölls i oktober 2023 och Sverige sedan starten varit en av de största givarna till fonden.¹⁸⁹ En ny organisa-

tionsstrategi för Sveriges samarbete med GCF har dock antagits, och den visar liksom reformagendan på ett starkare fokus på samverkan med näringslivet, mobilisering av kapitalflöden och investeringar genom lån, garantier och ägarkapital.¹⁹⁰ Risken med existerande skuldbördor nämns inte i strategin.¹⁹¹ Att regeringen gett utvecklingsbankerna ökade anslag och Swedfund ett extra kapitaltillskott för klimatinvesteringar kommer medföra en ökning av klimatbistånd med liknande inriktning.¹⁹²

Sverige har inte gett något löfte om bidrag till fonden för skador och förluster.¹⁹³ Biståndsmister Johan Forssell har framfört att ett beslut om stöd till fonden kommer tas när riktlinjer och regelverk finns på plats, samt att Sverige redan bidrar till skador och förluster genom andra kanaler.¹⁹⁴



Det är positivt med en uttalad ambition om att klimatbiståndet ska utökas, men det finns hittills inte entydiga siffror eller beslut som bevisar

att löftet infrias, samtidigt som den totala biståndsbudgeten minskar. Så länge biståndet används till klimatfinansiering finns det också anledning att ifrågasätta att regeringen tycks prioritera stöd till utsläppsminskning i medelinkomstländer högre än klimatanpassning för utsatta länder och grupper och kompensation för skador och förluster. Biståndet är en begränsad resurs som bör riktas till de mest utsatta grupperna och ländernas behov. I reformagendan för biståndet saknas bland annat ett tydligt fokus på klimatanpassning för lokalsamhällen och anpassningsåtgärder för mänsklig tillgång till vatten och sanitetstjänster.

Att Sverige som hittills varit en av de fem största givarna till GCF inte gjort någon ny påfyllnad till fonden skickar en signal om minskad ambition till resten av världen. Sveriges stärkta fokus på lån, till exempel i organisationsstrategin till GCF, behöver väga in ökad skuldcris i klimat- och skuldutsatta länder.

Det är svårt att bedöma om biståndet till biologisk mångfald ökar eller minskar. Avsaknaden av konkreta skrivningar i reformagendan om hur biologisk mångfald ska främjas, både kopplat till klimatet och som eget tematiskt område, gör att en nedprioritering kan befaras.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- säkra att minst hälften av Sveriges klimatbistånd går till klimatanpassning, och att allt klimatbistånd riktas mot resurssvaga länder. Klimatfinansiering bör vara additionell till biståndsbudgeten, i linje med överenskommelse om nya additionella medel inom klimatkonventionen. I den mån biståndet ändå används bör prioriteringen vara att möta behoven hos de mest utsatta grupperna och länderna.
- ge stöd till fonden för skador och förluster, eller på andra sätt säkerställa finansiering till detta ändamål, som inte innebär en omdefiniering av existerande bistånd eller klimatfinansiering. Här bör skatter och avgifter riktade mot klimatskadlig verksamhet förespråkas.
- säkerställa att Sveriges internationella finansiering till klimat och biologisk mångfald genomförs rättighetsbaserat, med särskilt fokus på konfliktkänslighet samt jämställdhets- och barnperspektiv och starkt lokalt ägarskap.
- säkerställa finansiering till biologisk mångfald, både i dess koppling till klimatåtgärder och som en egen målsättning inom utvecklingssamarbetet. Biologisk mångfald bör både vara ett huvudsyfte och integreras i biståndsinsatser med andra huvudsyften för att säkerställa synergier och förhindra negativa konsekvenser.

RÄTTVIST DELTAGANDE OCH INKLUDERING I DEN GLOBALA OMSTÄLLNINGEN

BAKGRUND

Flera internationella miljö- och klimatavtal betonas vikten av deltagande och inkludering för att uppnå långsiktiga och hållbara lösningar.¹⁹⁵ Parisavtalets artikel 12 understryker betydelsen av allmänhetens deltagande för att motverka klimatförändringar.¹⁹⁶ Globala ramverket för biologisk mångfald har ett specifikt åtgärdsområde (*target 22*) om rättvist, inkluderande och jämställt deltagande i beslutsfattande, som också lyfter barn och unga, respekt för urfolk och lokalsamhällens rättigheter och kunskap, samt skydd av miljöförsvare. Ramverket har som första och enda miljöavtal ett åtgärdsområde om jämställt genomförande och deltagandet (*target 23*).¹⁹⁷ Dessutom finns jämställdhetsplaner inom båda konventionerna.¹⁹⁸

Kopplingen mellan barns rättigheter och miljö/klimat belyses ytterligare i FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar från 2023 som tydliggör staters skyldighet att beakta hur policys och lagstiftning på både lokal och internationell nivå påverkar barn. Det inkluderar att se till barns bästa vid miljömässiga beslut, samt att skapa anpassade mekanismer för att tillvarata barns åsikter i alla stadier av beslutsprocesser samt implementering.¹⁹⁹

Inkluderande beslutsfattande behöver även innefatta arbetare och deras företrädare, från policyutveckling till implementering, vilket fastslås av Internationella arbetsorganisationens (ILO) principer om rättvis omställning och social dialog, av Parisavtalet och Agenda 2030.²⁰⁰ Andra avgörande aktörer att inkludera för att åstadkomma hållbara förändringar är religiösa institutioner och ledare som har högt förtroende bland stora delar av världens befolkning, samt omfattande organisatorisk infrastruktur.

SVERIGES POLITIK

I klimathandlingsplanens internationella kapitel lyfter regeringen civilsamhällets centrala roll i det globala klimatarbetet och att löpande dialog med civilsamhället ska upprätthållas, men i mycket korta ordalag jämfört med beskrivningen av svenska företags roll.²⁰¹ I reformagendan för biståndet saknas en avsiktsförklaring för samverkan med civila samhället i avsnittet om klimatbiståndet.²⁰²

Enligt jämförande studier har Sverige tidigare varit en pionjär globalt när det gäller att säkerställa jämställdhetsperspektiv i klimatbiståndet²⁰³, och frivilligt rapporterat jämställdhetsintegreringen i klimatfinansieringen²⁰⁴. Reformagendan för biståndet lyfter dock inte jämställdhetsaspekter av klimatbiståndet alls.²⁰⁵ I klimathandlingsplanens internationella del nämns kvinnors särskilda utsatthet för klimatförändringar i fattigare länder, att klimatarbete och jämställdhet är ömsesidigt förstärkande och att Sverige ska verka för att jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter beaktas i FN:s klimatförhandlingar.²⁰⁶ Avsikten att systematiskt integrera jämställdhetsperspektiv i miljö- och klimatbiståndet och att främja jämställt inflytande i klimatsatser saknas i båda dokumenten.

Även barns särskilda utsatthet för klimatförändringar och naturkatastrofer lyfts i klimathandlingsplanens del om biståndet. Dock saknas skrivningar om hur det internationella klimatarbetet ska verka för att inkludera barnets perspektiv.²⁰⁷ Både reformagendan för biståndet och klimathandlingsplanen saknar formuleringar om generationsöverskridande jämlikhet.²⁰⁸ Reformagendan visar också på en lucka vad gäller arbetares rättigheter och fackligt deltagande i samband med klimatomställningen. Inte heller religiösa aktörers roll i klimatarbete nämns i reformagendan.²⁰⁹

Urfolks rättigheter i relation till miljö- och klimatarbete lyfts inte i reformagendan²¹⁰, och mycket kortfattat i klimathandlingsplanen där samernas folkrättsliga skydd omnämns²¹¹. I sammanhanget av EU:s avskogningsförordning har klimat- och näringslivsdepartementet i ett

underlag framfört att fritt informerat samtycke (FPIC) inte utgör en rättighet i sig utan snarare handlar om rätten till meningsfullt deltagande och konsultation, samt att FPIC snarare är en princip än en rättighet.²¹²

Sverige har stått upp för civilsamhällets deltagande i internationella förhandlingar. Sverige har explicit värnat civila samhällets deltagande i samband med klimattoppmötena, exempelvis under klimattötet i Bonn 2023 då Sveriges chefsförhandlare å EU:s vägnar i sitt slutanförande lyfte civila samhällets rätt att delta fritt, säkert och meningsfullt vid klimattoppmöten.²¹³ Referenser till civilsamhället har gjorts i regeringens företrädares tal under COP15, COP27 och COP28, om än mycket kortfattade.²¹⁴

Ungdomsrepresentanter har funnits i de svenska delegationerna till COP15, COP27 och COP28, och klimatdelegationens ledning håller med viss regelbundenhet möten med civilsamhället, både på eget initiativ och vid förfrågningar. Ett par intressentmöten hölls också kring förhandlingarna om biologisk mångfald, men först på efterfrågan från civilsamhället. Det finns ingen civilsamhällsrepresentant i någon av de två delegationerna, men klimatdelegationen har vid enstaka tillfällen bistått svenska civilsamhällesorganisationer att få tillträde till klimattoppmöten.

I den nationella miljö- och klimatpolitiken har regeringen i mycket begränsad utsträckning inkluderat civilsamhället i samråd, exempelvis i framtagandet av den klimatpolitiska handlingsplanen²¹⁵ och den nationella strategin och handlingsplanen för genomförande av det globala ramverket för biologisk mångfald (NBSAP)²¹⁶. Samtidigt som regeringen ofta kallat näringslivet för den nya miljörelsen²¹⁷, har en rad negativa uttalanden gjorts om miljöaktivister. Statsminister Ulf Kristersson har beskrivit fredliga manifestationer som försök att ”sabotera de demokratiska politiska processerna” och jämfört aktivisterna med totalitära krafter.²¹⁸ Klimat- och miljöministern har uttryckt att miljöaktivister är en fara som stör det demokratiska samtalet²¹⁹ och justitieminister Gunnar Strömmer har offentligt uttryckt viljan att se skarpare straff för miljöaktivister²²⁰.



Det är positivt att Sverige, i synnerhet på tjänstemannanivå, fortsatt står upp för civilsamhällets roll och brett deltagande i samband med exempelvis klimattoppmöten. I Sverige syns dock ett

bristande engagemang från regeringen att konsultera civilsamhället kring förändringar i klimat- och miljöpolitiken, samtidigt som nedsättande uttalanden om miljörelsen bidragit till ett avbrott i en lång och god tradition av konstruktiv dialog. Stor tillit sätts till att näringslivet kan lösa utmaningarna och värdet av brett folkligt deltagande förbises.

Främjande av jämställdhet, samt barns, arbetares och urfolks rättigheter är inte tillräckligt integrerade i reformagendan för biståndet och klimathandlingsplanen. Jämställdhets- och barnperspektiv omnämns, men inte som prioriterade och konkreta åtgärder.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- ➔ stärka det internationella miljö- och klimatarbetet genom att öka finansiellt stöd till aktiviteter som stärker inkluderande beslutsprocesser, och samarbeta aktivt med civilsamhällesorganisationer, inklusive religiösa aktörer, som verkar för en rättvis och jämställd omställning samt för arbetares, barns, ungas och urfolks rättigheter och intressen.
- ➔ säkerställa att utsatta gruppers perspektiv och möjligheter till deltagande finns med inte bara i bakgrundsbeskrivningar utan också i åtgärdsplaner i policydokument för klimat- och miljöarbete, inklusive inom biståndet.
- ➔ fortsätta finansiera ungdomsrepresentanter i svenska delegationer till miljö- och klimattoppmöten, samt införa civilsamhällsrepresentanter i desamma.

AMBITIONSNIVÅN I DEN NATIONELLA MILJÖ- OCH KLIMATPOLITIKEN

BAKGRUND

Politik för global miljö- och klimaträttvisa innebär i första hand att ta ansvar för den egna miljö- och klimatpåverkan. Att Sveriges utsläpp och resursanvändning per capita går långt över hållbara nivåer gör att Sverige tar utsläpps- och miljömässigt utrymme från människor på andra delar av jorden.²²¹ Starkt svenskt agerande för miljö och klimat globalt, genom utrikes- och utvecklingspolitiken, behöver därför matchas med ambitiös miljö- och klimatpolitik på hemmaplan.

Sverige har länge ansetts ledande inom miljö- och klimatarbete.²²² Trots detta anseende och självbild har även Sveriges omställning gått för långsamt. Sveriges utsläpp de senaste två decennierna har generellt minskat år till år, men inte i tillräckligt snabb takt för att vi ska efterleva våra åtaganden inom Parisavtalet.²²³ Sveriges klimatmål täcker dessutom endast de territoriella utsläppen, men den största delen av svenskarnas konsumtionsbaserade utsläpp sker utomlands. Enligt statistik från 2021 uppgick svenskarnas konsumtionsutsläpp till åtta ton per person och år, vilket sammantaget blir nästan dubbelt så mycket som de totala territoriella utsläppen.²²⁴

Även för den biologiska mångfalden har insatserna varit otillräckliga. I nuläget är Sverige på väg att misslyckas med 15 av de 16 nationella miljökvalitetsmålen. För fyra av målen går utvecklingen åt fel håll och enbart två har en positiv utveckling.²²⁵

SVERIGES POLITIK

I sin rapport från mars 2023 konstaterade Klimatpolitiska rådet att EU har ökat tempot i klimatomställningen, samtidigt som det skett ett trendbrott i Sverige där vi håller på att tappa styrfarten.²²⁶ Granskningar av regeringens klimatpolitiska handlingsplan som kom i

december 2023 befäster denna bild. Åtgärder saknas för stora utsläppsminskningar i närtid och planen visar inte hur Sveriges etappmål och EU-åtaganden till 2030 ska nås.²²⁷ Klimat- och miljöministern har ofta påpekat att även om utsläppen först kommer öka har regeringen för första gången en plan för hur det långsiktiga 2045-målet ska nås.²²⁸ Klimatpolitiska rådet påvisar dock att påståendet är missvisande och osakligt då handlingsplanen inte heller redogör för hur utsläppskurvan ska nå nettonoll till 2045.²²⁹ Regeringen öppnar även upp för att köpa utsläppsminskningar från andra länder genom Artikel 6-samarbeten för att nå Sveriges nationella mål.²³⁰

Vad gäller de konsumtionsbaserade utsläppen har regeringen inte tagit vidare Miljömålsberedningens förslag från april 2022 om att komplettera det klimatpolitiska ramverket med ett mål om nettonollutsläpp från konsumtion till 2045. Förslaget, som genomgått remissrunda, innehöll också åtgärder för hur detta ska kunna ske.²³¹ Trots att samtliga partier i riksdagen ingår i miljörådsberedningen har regeringen inte föreslagit vare sig mål eller styrmedel för att minska Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp. I klimathandlingsplanen har man endast valt att fokusera på delen i Miljömålsbredningens förslag som rör eventuella klimatnyttor av Sveriges export och det uppdrag som Statistiska centralbyrån fått att utreda en metod för att beräkna dessa.²³²

På senare tid har Sverige röstat emot eller bromsat höga miljöambitioner på EU-nivå. Ett exempel på detta är Sveriges beslut att inte ställa sig bakom EU:s avskogningsförordning²³³, trots att den utgör en viktig pusselbit i EU:s bidrag både till Parisavtalet och det globala ramverket för biologisk mångfald. Regeringen röstade även emot restaureringsförordningen²³⁴, vill sänka vargens skyddsstatus i EU²³⁵, avstod från att stödja EU:s förslag om att öka kolinlagring i skog och mark (LULUCF)²³⁶ och motsatte sig EU-kommissionens förslag om att begränsa fisket på den akut hotade ålen²³⁷ liksom fisket efter sill och strömming i Östersjön²³⁸.

Tvärtemot målet inom det globala ramverket att öka resurserna för biologisk mångfald har regeringen kraftigt minskat anslagen till skydd och skötsel av värdefull svensk natur.²³⁹ Och trots att klimat- och miljöministern vid COP15 i Montreal betonade vikten av rapportering och uppföljning²⁴⁰, har regeringen på hemmaplan kraftigt skurit ner budgetposten för miljöövervakning²⁴¹. Vi får även oroande signaler om att regeringen inte kommer att leverera en fullständig NBSAP inför COP16.²⁴²

Den historiska satsningen på Sveriges försvar ger också skäl att särskilt se över militärens miljö- och klimatpåverkan. Sverige rapporterar idag endast en liten begränsad del av de nationella militära utsläppen till Parisavtalet.²⁴³ Varken Försvarsmaktens energiförbrukning eller andra länders utsläpp när de övar i Sverige rapporteras eller dokumenteras. Försvarsmakten omfattas även av undantag från styrning och rapporteringskrav från miljöbalken.²⁴⁴ Natomedlemskapet och det nytecknade militära försvarssamarbetet mellan Sverige och USA (*Defence Cooperation Agreement*) kommer leda till ökade militärövningar och militär närvaro i Sverige av andra länders försvarsmakter. Försvarsmakten har uttryckt att svensk miljölagstiftning är ett hinder i att möjliggöra för fler länders aktiviteter i Sverige i och med Natomedlemskapet. Detta resulterade i att riksdagen gav Försvarsmakten ytterligare, tillfälliga, undantag under 2023.²⁴⁵ På Regeringskansliet pågår just nu en översyn av miljöbalken utifrån Försvarsmaktens eget arbete samt utländsk verksamhet i Sverige.²⁴⁶



Klimathandlingsplanen är otillräcklig då den inte visar hur Sverige ska nå vare sig de nationella klimatmålen, de bindande EU-målen till 2030 eller Parisavtalets 1,5-gradersmål och rättvisepprinciper. Om Sverige missar EU-målen hotas även uppfyllandet av EU:s åtagande under Parisavtalet och dess trovärdighet i de internationella klimatförhandlingarna. Regeringen har inte tagit tag i Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp, och inte heller arbetat för starkare målsättningar och

uppföljning kring militärens miljöpåverkan och växthusgasutsläpp.

Regeringens miljöpolitik tar inte tillräckligt ansvar för att vända kurvan för den biologiska mångfalden vare sig globalt eller i Sverige. Regeringen har kraftigt minskat anslagen till skydd och skötsel av värdefull svensk natur. Regeringen har även aktivt motarbetat miljöambitioner på EU-nivå, inklusive flera förslag för att värna den biologiska mångfalden, samt ger oroande signaler när det gäller ambitionen för Sveriges NBSAP.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- ➔ ta fram konkreta åtgärder inom alla sektorer som minskar Sveriges utsläpp i närtid och visar hur Sverige ska nå både det nationella 2030-målet och de bindande målen i EU:s *Fitfor55*-paket, utan att förlita sig på andra medlemsstater eller internationella klimatsamarbeten inom Artikel 6 som ett sätt att nå nationella klimatmål.
- ➔ räkna in konsumtionsbaserade utsläpp i statistiken för att ge en korrekt bild av vad Sverige faktiskt släpper ut, samt, baserat på Miljömålsberedningens förslag, sätta skarpa mål och styrmedel för att nå nära noll konsumtionsbaserade utsläpp senast 2040.
- ➔ inför COP16 ta fram en ambitiös och fullständig NBSAP (med mål, strategier, styrmedel och åtgärder) för hur Sverige ska genomföra det globala ramverket för biologisk mångfald på hemmaplan, inklusive finansiering för genomförandet och med rättighetsperspektiv och delaktighet.
- ➔ införa klimatmål och krav på rapportering av utsläpp av klimatgaser från Försvarsmaktens verksamhet, inklusive för besökande militär.