



Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Miljömålsberedningens delbetänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

(dnr M2016/01735/Kl)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2016:47).

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen i klimatsdelen, men menar att de behöver skärpas för att ta höjd för 1,5-gradersmålet och Parisavtalet. För luftvårdsdelen har beredningen endast delvis lyckats uppfylla sitt uppdrag i enlighet med kommittédirektivet. Uppdraget var att nå relevanta delar i Generationsmålet samt miljömålet Frisk luft och andra för luftvårdspolitikens relevanta miljökvalitetsmål. Förslagen i luftstrategin har främst fokus på att klara lagkravet för miljökvalitetsnormer och EU:s kommande reviderade takdirektiv, istället för ovan nämnda mål.

Länsstyrelsen sammanfattar nedan sina förslag på ändringar och kompletteringar i den ordning det kommer i betänkandet:

Klimatsdelen:

- Etappmålet till 2030 för den icke-handlande sektorn bör skärpas till 80 procent jämfört med 1990 och nollutsläpp senast 2045.
- Etappmålet om teknisk beräkningsgrund behöver kompletteras så att det är möjligt att följa utsläppens utveckling i förhållande till 1990 för den icke-handlande sektorn även på *regional* nivå.
- Utsläppsmålet för transportsektorn bör skärpas till minst 80 procents minskning jämfört med 2010 och till nollutsläpp senast 2045.
- Miljöskadliga subventioner som innebär ökade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar behöver utredas vidare.
- Omställningen av Sveriges samlade raffinaderiverksamhet och petrokemiindustri bör vara en nationell angelägenhet och ansvaret för detta bör vara centralt i närings- och innovationspolitik med särskilt riktade FOU-medel.
- En samordnad vägledning för miljöbedömningar är bra men räcker inte, det behöver utredas hur det kan säkerställas att gällande lagstiftning följs.
- Det behöver bli möjligt att följa utsläppsutvecklingen för den icke-handlande sektorn på regional nivå och utsläppsmålet för transportsektorn

på både regional och lokal nivå. Uppdrag bör ges till Naturvårdsverket och Trafikverket för att ta fram underlag för detta.

- FFF-utredningens förslag om bonus-malus bör analyseras och utvecklas.
- Det saknas förslag på att ta fram en nationell strategi för elfordon och eldrivna arbetsmaskiner.
- Ta bort förbudet i plan- och bygglagen för kommuner att ställa särkrav på byggnadsverks klimatrelaterade egenskaper vid planläggning.
- Länsstyrelsen vill understryka vikten av att ge Skogsstyrelsen och Jordbruksverket i uppdrag att ta fram en strategisk planering för minskad avgång av växthusgaser från skogs- och jordbrukets organogena jordar.
- Utsläppsminskningen i form av kompletterande åtgärder bör minimeras. Det är positivt att den andel som beredningen föreslår successivt minskas.
- Ett nytt etappmål om konsumtion bör införas i syfte att följa upp och minska Sveriges samlade klimatpåverkan.

Luftdelen

- Etappmålet om begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort behöver kompletteras med hur mycket personbiltrafiken behöver begränsas.
- Ett nytt etappmål för vägtrafiken i tätort behövs som belyser vilka utsläppsminskningar som behövs från vägtrafiken i tätort för att nå Frisk luft och dess preciseringar.
- Etappmålet om minskade utsläpp från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön bör också omfatta partiklar (PM₁₀). Det är särskilt angeläget för Västra Götaland där intransporten av partiklar påverkar luftkvaliteten i kustnära tätorter.
- För att minska intransporten av luftföroreningar bör Sverige inte bara ha ett etappmål om riktade insatser mot länderna öster om EU utan även mot de EU-länder som har störst påverkan på Sverige. Det är angeläget för Västra Götaland som är särskilt utsatt för surt nedfall och vars sjöar och marker är särskilt känsliga för försurning.
- Ett etappmål för de luftföroreningar som ingår i takt direktivet till 2025 är bra, men det behöver kompletteras med ett nytt etappmål till 2030 som tar sikte på de utsläppsminskningar som behövs för att nå de för luftvårdspolitiken relaterade miljö kvalitetsmålen till 2030.
- Styrmedel behövs för ökad gång- och cykeltrafik. En nationell strategi för gångtrafik bör tas fram till 2020. Landets större kommuner bör ta fram lokala fotgängarprogram och myndigheter med ansvar för länstransportplaneringen bör ha regionala cykelplaner.
- En precisering av förslaget kring miljö kvalitetsnormerna behövs. Systemet med åtgärdsprogram behöver ses över och omarbetas så att det finns en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan kommun, länsstyrelse, regering och berörda myndigheter.
- Förslaget om stöd till forskning och utveckling för att minska sjöfartens utsläpp bör utvidgas från att enbart gälla teknik och luftföroreningar till att även innefatta andra typer av åtgärder (energieffektivisering, byte av bränslen) och växthusgaser.
- För att klara det kommande takt direktivets utsläppsåtaganden och de luftrelaterade miljö kvalitetsmålen behövs ökad tillsyn och vägledning inom miljöfarlig verksamhet.

Synpunkter på betänkandets förslag del A – för en samlad och långsiktig klimatpolitik

4 Strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen i klimatdelen, men menar att de behöver skärpas för att ta höjd för 1,5-gradersmålet och Parisavtalet. Länsstyrelsen menar att de etappmål som föreslagits inte är tillräckliga och därmed innebär för stora risker med tanke på de kumulativa utsläppens storlek år 2045.

4.1 Förslag till strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik mot det långsiktiga målet 2045

Länsstyrelsen delar uppfattningen att det behövs etappmål för åren 2030 och 2040 på vägen till måläret 2045 samt ett etappmål 2030 för den icke-handlande sektorn med utsläppsmål för transportsektorn. Med tanke på de allvarliga konsekvenserna av klimatförändringarna och brådskan att minska utsläppen anser Länsstyrelsen att det även bör finnas sektorsmål för fler sektorer än transportsektorn.

Beredningen nämner som en viktig utgångspunkt för arbetet med att nå klimatmålen ”att arbetet inom alla politikområden ska integrera klimataspekten”, Länsstyrelsen delar den synen.

Sverige bör även driva på för skärpta och samordnade styrmedel inom EU och internationellt som beredningen föreslår. Vidare instämmer Länsstyrelsen i att det behövs ett särskilt fokus på basmaterialindustrin, jordbrukssektorn och samhällsplaneringen för att nå nettonollutsläpp till 2045.

4.2 Utgångspunkter för arbetet med att nå etappmålen och det långsiktiga målet
Miljömålsberedningens förslag till utgångspunkter är bra, men Länsstyrelsen menar att det hade varit intressant med en diskussion utifrån IPCC:s utvärderingskriterier för åtgärder: Miljöeffektivitet, kostnadseffektivitet, fördelningshänsyn och genomförbarhet¹.

5 Etappmål för utsläppsbanan mot det långsiktiga målet

5.1 Förslag till etappmål för den icke-handlande sektorn

I ett tidigare yttrande över det klimatpolitiska ramverket har Länsstyrelsen framfört att det övergripande målet till 2045 bör skärpas. Denna bedömning kvarstår. Anledningen är att det vetenskapliga underlaget till förra betänkandet signalerade att utsläppsminskningen behöver vara större och ske tidigare (s. 122 SOU 2016:21). I linje med detta anser Länsstyrelsen att utgångspunkten för etappmålen till 2030 och 2040 behöver vara just de utsläppsminskningar som behövs utifrån ett vetenskapligt perspektiv och inte utifrån vad som i dag anses ”realistiskt” och tekniskt möjligt. Etappmålen bör i stället formuleras så att de innebär en realistisk chans att undvika farliga klimatförändringar i enlighet med internationella och nationellt antagna målsättningar. Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götaland har tillsammans enats om målet att utsläppen i Västra Götaland ska minska med 80 procent till 2030. Detta bör också vara ett nationellt mål. Länsstyrelsen föreslår följande skärpning av etappmålet:

- Utsläppen i Sverige från den icke-handlande sektorn bör senast år 2030 vara minst 80 procent lägre än utsläppen 1990 och nollutsläpp bör vara uppnått senast 2045.

¹ FN:s klimatpanel 2007: Åtgärder för att begränsa klimatförändringar. Sammanfattning för beslutsfattare. Naturvårdsverkets rapport 5713 s 40 samt IPCC dokument 2007

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om en indikativ utsläppsbana från 2015 och anser att det är nödvändigt att årligen följa utvecklingen i den icke-handlande sektorn. Det är bra att beredningen lyfter fram de kumulativa utsläppen och ser den indikativa utsläppsbanan som ett sätt att begränsa dessa. Samtidigt visar just utvecklingen av de indikativa utsläppen i tabell 5.5 vikten av skarpare etappmål än de som nu föreslagits.

Beredningen har låtit ta fram en beräkning som fastställer den fiktiva icke-handlande sektorns utsläpp år 1990 och föreslagit ett etappmål för denna på nationell nivå. För att kunna följa upp åtgärdsarbetet på regional behöver etappmålet kompletteras. Det är inte hanterbart att varje län beräknar sin egen fiktiva icke-handlande sektor för år 1990. Länsstyrelsens förslag på komplettering av etappmålet understruket:

- Den tekniska beräkningsgrunden för den icke-handlande sektorns utsläpp basåret 1990 fastställs i enlighet med beredningens förslag på nationell och regional nivå.

5.2.2 Alternativa utsläppsbanan för den icke-handlande sektorn

Länsstyrelsen anser att beredningens redovisning av utsläppsbana nr 4, fossilfritt till 2030, innehåller en beskrivning av flera intressanta styrmedel som skulle kunna utvecklas. Det handlar om att åtgärderna för ett mer transporteffektivt samhälle förstärks ytterligare, att introduktionen av elfordon stimuleras på ett mer omfattande vis samt att förbud införs mot användning av fossila drivmedel i alla fordon och arbetsmaskiner till 2030. Det är värt att notera att detta alternativ resulterar i betydligt lägre kumulativa utsläpp jämfört med övriga alternativ.

5.3.1 Ambitiösa nationella mål kan ses som en förberedelse inför en skärpning av EU:s gemensamma mål

Förslaget från beredningen att så kallade överskott ska annulleras ifall Sveriges ambitiösare mål ger upphov till större utsläppsminskningar än de åtagande vi har gentemot EU är absolut nödvändigt anser Länsstyrelsen. I annat fall är ett ambitiösare klimatarbete förgäves.

5.4 Överväganden om sektorsmål för transportsektorn

Länsstyrelsen ser positivt på ett utsläppsmål för transportsektorn till 2030, men menar att detta bör skärpas till 80 procent jämfört med 2010. Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götaland har ett gemensamt mål i linje med detta.

Länsstyrelsen vill påminna om att FFF-utredningen (SOU 2013:84) föreslog en 80-procentlig minskning mellan 2010 och 2030. De identifierade även en potential på upp mot 90 procent lägre utsläpp till 2030. Trafikverket har i ett flertal rapporter visat att det genom en kombination av tekniska åtgärder i energieffektivisering och ett mer transportsnålt samhälle är fullt möjligt att nå 80 procent reduktion av koldioxidutsläppen till 2030 och nollutsläpp före 2050². Länsstyrelsen föreslår följande skärpning av utsläppsmålet:

- Utsläppen i Sverige från transportsektorn bör senast 2030 vara minst 80 procent lägre än utsläppen 2010 och nollutsläpp bör nås senast 2045.

² Trafikverket rapporter 2016:043 och 2016:111

I arbetet med att ta fram indikatorer för att följa upp olika delar av transportsektorn kan länsstyrelserna bidra genom samverkansorganet RUS (Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet). RUS genomför ett indikatorarbete i samverkan med Trafikverket, Trafikanalys och Naturvårdsverket.

6 Centrala horisontella styrmedel och strategier

6.1 Klimatfrågan behöver integreras i alla politikområden

Länsstyrelsen delar uppfattningen att klimatfrågan behöver integreras i alla politikområden och att alla utgiftsområden behöver konsekvensanalyseras med avseende på effekter på klimatet. Förslaget som beredningen har, att bestämmelser om konsekvensanalys avseende effekter på klimatet vid regelgivning, är bra.

Miljöskadliga subventioner

Länsstyrelsen anser att miljöskadliga subventioner bör utredas vidare. Dessa subventioner genererar idag utsläpp som påverkar möjligheten att nå både klimatmål och luftvårdsrelaterade miljö kvalitetsmål.

6.2.3 EU:s system med utsläppsrätter bör skärpas

Länsstyrelsen instämmer i beredningens bedömning att Sverige bör driva på för en skärpning av EU:s system för utsläppsrätter. Sveriges raffinaderiverksamhet och petrokemiska industri är i huvudsak samlade i Västra Götaland. Huvuddelen av utsläppen från den handlande sektorn i länet kommer härifrån. Dessa utsläpp har ökat sedan 1990 och utgör idag cirka 40 procent av de totala utsläppen. En skärpning av utsläppshandelssystemet tillsammans med riktade FOU-medel för omställning är särskilt viktigt för att minska de totala utsläppen i Västra Götaland.

6.3 En närings- och innovationspolitik med klimatinriktning

Förslaget att företagsstöd och innovationsstöd ska styras mot dem med stor potential för minskade utsläpp av växthusgaser är viktigt. Flera tunga branscher behöver ställas om. Eftersom Sveriges samlade raffinaderiverksamhet och petrokemiindustri finns i Västra Götaland är det en nationell angelägenhet och ansvaret för detta bör vara centralt i närings- och innovationspolitiken.

6.4 En strategi för en utvecklad bioekonomi kan stödja klimatstrategin

Länsstyrelsen är positiv till att en strategi för bioekonomi utvecklas med tillägget att detta arbete behöver samordnas med den livsmedelsstrategi som är på framtagande samt med befintliga och eventuellt kommande strategier som rör skogen. Det är avgörande att en växande bioekonomi inte äventyrar övriga miljömål utan så långt möjligt gynnar dessa.

6.6 Det lokala och regionala klimat- och luftarbetet

Miljömålsberedningens betänkande beskriver det lokala och regionala klimat- och luftarbetet väl, särskilt avseende fysisk planering. Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att det är viktigt att i högre grad integrera energi- och klimatfrågan i alla relevanta verksamhetsområden. Länsstyrelsen vill dock framhålla att fler verksamhetsområden är relevanta för energi- och klimatomställningen på såväl nationell och regional som lokal nivå. Länsstyrelsen har via LEKS (Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning) lämnat sådana synpunkter och förslag tidigare under beredningens arbete, och avgränsar därför synpunkterna i detta yttrande till att omfatta de förslag som beredningen nu lämnat.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att Miljömålsberedningen tar upp att användandet av miljöbedömningar för infrastrukturplaneringen behöver utvecklas. Miljömålsberedningen menar att förbättrad tillämpning av befintligt regelverk räcker för att styra mot klimatmålet och ger Boverket och Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en samordnad vägledning för miljöbedömningar. Länsstyrelsen menar dock att det inte räcker och föreslår i linje med FFF-utredningens förslag (SOU 2013:84, s. 755) följande:

- Utred hur det ska kunna säkerställas att miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen för transportplaner (nationella och regionala) är av god kvalitet och uppfyller miljöbalkens bestämmelser.

En sådan utredning skulle kunna belysa på vilket sätt berörda myndigheters arbetssätt skulle behöva ändras, om kompetensen behöver förbättras och om det kan vara aktuellt att utkräva ansvar om lagstiftningen inte följs, något som inte är möjligt idag.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att ge Boverket i uppdrag att ta fram vägledning för hur länsstyrelserna ska vägleda kommunerna tidigt i planprocessen utifrån ett helhetsperspektiv som omfattar avvägningar mellan olika samhällsintressen för en minskad klimatpåverkan samt minskade utsläpp av luftföroreningar. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla vikten av att vägledningen inkluderar tydliga direktiv och prioriteringar i avvägningen mellan olika samhällsintressen för en minskad klimatpåverkan och bättre luftkvalitet. Länsstyrelsen vill också framhålla möjligheten att utveckla uppdraget så att Boverket tillsammans med Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna även får i uppdrag att utveckla uppföljningen av översiktsplanen. Detta för att ge ett underlag till såväl den nationella som regionala uppföljningen av miljö kvalitetsmålen, och en bild av hur kommunernas arbete med hållbar utveckling fortgår.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att ge Boverket och länsstyrelserna, i samarbete med Sveriges kommuner och landsting (SKL) i uppdrag att höja kompetensen för miljöbedömningar för de aktörer som ansvarar för samhällsplaneringen. Detta ligger i linje med tidigare lämnat förslag från länsstyrelserna och SKL. Länsstyrelsen anser att tidigare genomförda insatser för kompetensutveckling kring PBL har varit framgångsrika, och att det finns erfarenheter från dessa att ta tillvara i sammanhanget.

Uppföljning av etappmål och sektorsmål på regional och lokal nivå

I och med det nya etappmålet om en teknisk beräkningsgrund för den icke-handlande sektorns utsläpp 1990, behövs motsvarande beräkning fastställas även på regional nivå. Det behöver vara möjligt att få fram uppgifter uppdelat på handlande och icke-handlande sektorer på länsnivå, t.ex. på Miljömålsportalen eller på hemsidan för den nationella emissionsdatabasen. Länsstyrelsen föreslår att:

- Naturvårdsverket får i uppdrag att beräkna och tillgängliggöra uppgifter angående den icke-handlande sektorn på regional nivå för 1990 och andra relevanta årtal.

För att kunna följa upp utsläppsmålet för transportsektorn behöver Trafikverket årligen uppdatera uppgifter om trafikarbetet på regional och lokal nivå. Detta underlag behövs för beräkningar av vägtrafikens utsläpp i den nationella emissionsdatabasen. Under 2014 leverades dessa uppgifter, men före dess fick

beräkningarna ske med uppgifter från 2004 som sedan antogs följa den nationella trenden. Länsstyrelsen föreslår därför att:

- Trafikverket får i uppdrag att årligen uppdatera trafikarbetsuppgifter på regional och lokal nivå, som underlag för beräkningar av vägtrafikens utsläpp i den nationella emissionsdatabasen.

7 Strategier och styrmedel, transporter och arbetsmaskiner

7.2 Transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen delar bedömningen att gång, cykel och kollektivtrafik behöver bli normgivande i planeringen i tätorter och att planeringen ska underlätta för resor med tåg och buss mellan tätorter. Länsstyrelsen vill därtill påtala att elcykeln emellanåt är ett reellt alternativ även mellan tätorter.

Förslagen under rubriken ett transporteffektivt samhälle är bra men för svepande och skulle behöva utvecklas. Det bör till exempel framgå att förslaget om att införa ökade möjligheter inom transportplaneringen för åtgärder som förändrar transportbehovet kräver en regelförändring. Idag medger inte regelsystemet att s.k. steg 1 och 2-åtgärder finansieras genom nationell eller regional transportplan.

Ett annat område som beredningen berört men där förslagen kunde varit mer långtgående är digitalisering och potential för distansarbete och resfria möten. Länsstyrelsen instämmer i rekommendationen från den parlamentariska Landsbygdskommitténs betänkande ”På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder” att Sverige i större utsträckning än vad som sker i dag bör betrakta informationsteknologin som ett femte transportslag vid infrastrukturplaneringen (s. 225, tryckt version).

7.3 Effektivare fordon

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen för energieffektivare fordon. Länsstyrelsen menar att förslaget om att Sverige ska vara pådrivande inom EU för att koldioxidkraven skärps för personbilar och lastbilar är bra. Länsstyrelsen anser att förslaget bör kompletteras så att det även omfattar ett arbete för skärpa luftföroreningskrav.

Länsstyrelsen anser att principen *bonus-malus* är bra och menar att beredningen borde analyserat och utvecklat de förslag som fanns i Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84).

Länsstyrelsen menar att beredningen underskattar möjligheten till snabba omställningar i transportsektorn.

Länsstyrelsen saknar en genomgång och förslag kring ökad användning av elcyklar, elmopeder och eldrivna packcyklar. En ökad användning av dessa skulle kunna ändra synen på hur cyklar kan användas i städerna och bidra till ett väsentligt minskat bilinnehav. Genom att främja och även stödja en ökad elcykelanvändning så skulle många fossila resor kunna ersättas. Här finns även synergier med arbetet för en bättre luftkvalitet och behovet av att anpassa samhället till ett förändrat klimat. Länsstyrelsen föreslår:

- Ta fram en nationell strategi för en påskyndad omställning till elfordon (elbilar, elcyklar, ellastcyklar och ellastbilar) och eldrivna arbetsmaskiner senast 2019.

7.4 Förnybara drivmedel

Länsstyrelsen anser att förslagen kring förnybara bränslen är bra, men vill betona att ur luftkvalitetssynpunkt är eldrift att föredra i tätorter.

7.5 Arbetsmaskiner

Länsstyrelsen stödjer förslaget att en särskild myndighet tilldelas ett samordningsansvar för en omställning till mer hållbara arbetsmaskiner.

8 Strategier och styrmedel, övriga sektorer

8.1 Industrisektorn

Länsstyrelsen stödjer förslagen under kapitel 8.1 med bland annat satsningar på forsknings- utvecklings och demonstrationsanläggningar. Länsstyrelsen vill påpeka att raffinaderiverksamheten och petrokemiindustrin är en särskild omständighet för Västra Götaland som behöver särskilt riktade FOU-medel.

8.3 Bostäder, lokaler och byggande

Länsstyrelsen delar beredningens bedömning att klimatfrågan behöver vara central när takten i bostadsbyggandet ska öka, men vill se en skärpning av förslagen. Istället för att utreda effekten av förbudet för kommuner att ställa krav på byggnaders tekniska egenskaper bör lagen ändras så att klimatrelaterade krav är möjliga att ställa. Länsstyrelsen föreslår att:

- Ta bort förbudet i plan- och bygglagen för kommuner att ställa särkrav på byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning.

Vidare är det utmärkt att regeringen redan gått vidare med utredningens förslag om att inrätta ett eller flera informationscentra för hållbart byggande med fokus på energieffektiviserande renovering med användning av hållbara materialval. Länsstyrelsen menar att ett av dessa med fördel kan vara Passivhuscentrum i Västra Götaland.

8.4 Jordbruket - en möjlighet i klimatomställningen

Det är bra att utredningen fokuserar på kväveeffektivitet, markvårdsfrågor (kolinlagring) och markanvändningsfrågor i avsnittet om jordbrukets möjligheter till klimatomställning.

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen fokuserar på kompetenshöjning inom jordbruket genom exempelvis rådgivning. Länsstyrelsen vill påpeka att arbetet med kommande Landsbygdsprogram (LBP) pågår för närvarande och att det är centralt att lyfta in dessa frågeställningar i den processen.

8.5 Skogen i klimatpolitiken

Beredningen bedömer att skogsbrukets produktion kan öka med små eller inga negativa miljöeffekter. Länsstyrelsen vill betona att detta bara är möjligt om miljöhänsynen inom skogsbruket ökar. Det är även viktigt att hänsyn tas till kulturmiljöfrågor.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att, som beredningen föreslår, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram strategisk planering av

arbetet för att minska avgången av växthusgaser från skogs- och jordbrukets organogena jordar och öka kolinlagringen i åker och betesmark.

9 Kompletterande åtgärder i utvecklingen mot netto-noll och netto-negativa utsläpp

Länsstyrelsen ser positivt på att den andel av utsläppsminskningen som föreslås klaras med kompletterande åtgärder successivt minskas från den höga nivån som gäller för 2020 (33 procent) till högst 8 procent 2030 och högst 2 procent till 2040.

Länsstyrelsen vill betona att det finns många anledningar till att hålla nivån på kompletterande åtgärder så låg som möjligt. Effekterna av kompletterande åtgärder i utlandet eller beräkning av sänkor är betydligt mer osäkra jämfört med verkliga minskningar av utsläpp direkt vid källan i Sverige. Om några decennier när alla länder ska ner till nollutsläpp för att uppfylla sina åtaganden enligt Parisavtalet blir det dessutom svårt att hitta kostnadseffektiva åtgärder utomlands.

Beredningen skriver att det behövs kompletterande åtgärder för att åstadkomma negativa utsläpp. Länsstyrelsen är positiv till geologisk lagring av biogen koldioxid i Sverige, men anser inte att upptag av koldioxid i skog och inom markanvändningssektorn ska ses som ett rimligt sätt att uppnå detta. Det är riskfyllt att räkna med ett så osäkert upptag av koldioxid. Klimatförändringarna kan ge fler bränder, stormar och allvarliga insektsangrepp vilket kan resultera i att skogen blir en källa till utsläpp av koldioxid istället för en sänka. Dessutom kan skogen endast under en begränsad tid fungera som en sänka (så länge tillväxten är större än avverkningen och nedbrytning). Vidare behöver tillväxten i skogen användas till bl.a. biobränsle och ersättning av betong. Möjligen skulle man kunna räkna den nettotillväxt som sker i skogar som avsätts av naturvårdsskäl som man låter utvecklas till naturskogar och urskogar. Länsstyrelsen vill också poängtera att både Naturvårdsverket och FN:s klimatpanel har lyft fram att beräkningssättet för kolsänkor är osäkert.

10 Utsläpp av växthusgaser kopplade till import och export

Länsstyrelsen delar bedömningen att det behövs en förbättrad uppföljning av utsläppen kopplade till import och export.

Länsstyrelsen anser i motsats till beredningen att det behövs ett etappmål om konsumtion. Om vi eftersträvar verkliga utsläppsminskningar är det centralt att Sverige minskar utsläppen från konsumtionen. Det hjälper inte om vi minskar utsläppen inom landet om de utsläpp vi genererar är fortsatt lika stora. Avsaknaden av konsumtionsmål kan försena arbetet med att minska utsläppen istället för att ge skjuts åt de län, regioner och kommuner som redan har denna typ av mål. Utsläppen i Sverige har minskat med 24 procent mellan åren 1990–2014, utifrån ett geografiskt produktionsperspektiv. Ser vi till utsläppen i ett konsumtionsperspektiv så är utsläppen idag lika höga som för tjugo år sedan, men med den skillnaden att andelen av svenskarnas utsläpp som sker i utlandet har ökat jämfört med tidigare.

11 Utrikes flyg och sjöfart

Länsstyrelsen delar beredningens bedömning om utrikes sjöfart och flyg.

Vad gäller sjöfart bör Sverige också driva på i internationella sammanhang för reglering av fartygens hastigheter, det är ett enkelt sätt att snabbt minska utsläppen av såväl växthusgaser som övriga luftföroreningar.

Sett i ett konsumtionsperspektiv står flyget för lika stora utsläpp som Sveriges personbilar. Sektorn är svår att ställa om och Länsstyrelsen hade gärna sett några konkreta förslag för att börja det nödvändiga omställningsarbetet.

12 Konsekvensanalys av etappmål och strategier

Länsstyrelsen delar beredningens bedömning att det inte är möjligt att uppskatta de årliga kostnaderna för åtgärder som behövs fram till 2030 av flera olika orsaker bl.a. för att det finns begränsningar i den modell som Konjunkturinstitutet använder.

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att synergier inte kommer bort när kostnader och miljönytta beräknas. När kostnadseffektivitet ska beräknas för en klimatåtgärd bör till exempel inte enbart klimatnyttan vara utgångspunkten utan även de synergier som finns med målen för Frisk luft och andra miljö- och samhällsmål. Många forskarrapporter visar dessutom att kostnader för åtgärder ofta överskattas medan kostnaderna för utsläppens skadeeffekter ofta underskattas.

Länsstyrelsen anser vidare att finanssektorn borde varit belyst i betänkandet på samma sätt som andra sektorer.

Synpunkter på betänkandets förslag del B för en samlad luftvårdspolitik

Strategin innehåller flera bra förslag för en samlad luftvårdspolitik. Nedan föreslår Länsstyrelsen kompletteringar och ibland skärpningar av dessa förslag.

En övergripande synpunkt är att uppdraget från regeringen bara delvis är uppnått. I kommittédirektivet (2014:110) framgår att luftvårdsstrategin ska föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att nå Frisk luft och andra för luftvårdspolitiken relevanta miljö kvalitetsmål. I utredningen saknas en konsekvensanalys av om de föreslagna åtgärderna är tillräckliga och i vilken grad de gör det möjligt att nå miljömålet Frisk luft.

14 Problemanalys

14.1 Huvudsakliga utmaningar

I Västra Götalands län, liksom i övriga delar av sydvästra Sverige, är utmaningen att minska både intransporten av luftföroreningar och slitage från dubbdäck för att klara miljömålets preciseringar för partiklar (PM₁₀)³. I Tabell 14.1 framstår det som att det räcker med minskad dubbdäcksanvändning, men mätningar av s.k. regional bakgrundsluft som speglar intransporten visar att också intransporten av partiklar är ett reellt problem. I sydvästra Sverige är årsmedelhalterna av PM₁₀ i regional bakgrundsluft av samma storleksordning som miljömålet Frisk lufts precisering för årsmedelvärde och strax under preciseringen för dygnmedelvärdet⁴.

14.3.1 Frisk luft

³ PM₁₀ är partiklar som har en aerodynamisk diameter på upp till 10 µm

⁴ Data med dygnsupplösning kan hämtas från den nationella miljöövervakningen från stationerna Vavihill i Skåne och Råö i Halland.

I de figurer som visar årsmedelhalter av PM₁₀ (Figur 14.3) och kvävedioxid (Figur 14.5) skulle det vara värdefullt att lägga in regionala bakgrundshalter från landsbygden. Detta för att få en storleksuppfattning av hur stor del av haltnivåerna som är lokalt genererade i tätorten och gaturummet och hur stor del som kan tillskrivas intransport.

Vad gäller marknära ozon instämmer Länsstyrelsen i att de högsta timmedelvärdena av marknära ozon har minskat det senaste decenniet. Däremot finns tendenser till ökande årsmedelvärden av marknära ozon på vissa mätstationer i landet, t.ex. Rörvik-Råö i Hallands län med mätningar sedan 1990.

14.4.2 Brister i systemet med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

En orsak till att åtgärdsprogram brister i utformning är att åtgärder i programmen förväntats vara på regional och lokal nivå. I Tabell 14.1 identifieras de dominerande källorna vara intransport, avgasemissioner och slitage från vägfordon. Att på regional och lokal nivå åstadkomma kraftfulla åtgärder för att minska intransporten av föroreningar, reglera avgasutsläpp och minska samhällets beroende av att transporter på väg är mycket svårt. Kommuner har möjlighet att arbeta för att minska trafikmängder på kommunala gator, men kommunerna råar inte över de statliga vägarna genom tätorterna. Det är därför väsentligt att luftvårdsstrategin också lyfter luftkvalitetsproblemen till nationell nivå.

14.4.3 Överskridande av miljökvalitetsnormer förhindrar byggande

Det är viktigt att konflikten mellan byggande och miljökvalitetsnormer lyfts av beredningen. I avsnittet problematiseras dock miljökvalitetsnormerna i sig istället för riskerna med byggande i områden där normen överskrids. Överskrids miljökvalitetsnormerna i nya bostadsområden innebär det i praktiken att fler människor blir exponerade för förhöjda halter av luftföroreningar med hälsoeffekter som följd.

Möjligheterna att genom tillfälliga bygglov (upp till 15 år) etablera bostäder utan att genomföra en detaljplanering riskerar att öka antalet exponerade människor i områden med dålig luftkvalitet.

15 Förslag till etappmål för luftföroreningar

15.2.1 Begränsade utsläpp från vägtrafik i större tätorter

Det är värdefullt med ett etappmål om begränsade utsläpp från vägtrafik i större tätorter. Länsstyrelsen menar dock att målet inte enbart bör handla om att andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång ska öka. Målet bör kompletteras med att biltrafiken behöver minska, eftersom det är begränsade utsläpp från vägtrafik i större tätorter som är målet. Att minska andelen biltrafik är inte liktydigt med att utsläppen minskar i absoluta tal. För att begränsa utsläppen behövs minskade utsläpp av olika typer av luftföroreningar som påverkar luftkvaliteten, t.ex. däckslitage och utsläpp av kväveoxider. En minskning av biltrafiken i större tätorter bidrar också till en minskad klimatpåverkan.

I strategins klimatområde beskrivs vikten av samhällsplanering för minskat transportbehov med bil och att kollektivtrafik, cykel och gång ska vara normgivande i planeringen. Detta behöver avspeglas i etappmålet. I olika utredningar från Trafikverket beskrivs att transportarbetet med bil behöver minska eftersom energieffektivisering och förnybara bränslen inte räcker. I en av Trafikverkets senaste rapporter⁵ som utgör referensen 2016a i beredningen

referenslista uppskattas att biltrafiken behöver minska med 10 procent mellan 2010 – 2030 för att klara klimatmålen. Boverket har föreslagit 10 procent minskning mellan 2014 och 2020 vilket också refereras av beredningen. Länsstyrelsen föreslår följande understrukna komplettering av etappmålet:

- Andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer i riktning mot målet att på sikt fördubbla markandsandelen för gång-, cykel-, och kollektivtrafik. År 2030 ska personbilstrafiken ha minskat med 10 procent jämfört med 2010.

Länsstyrelsen saknar ett etappmål liknande det som finns för småskalig vedeldning som belyser vilka utsläppsminskningar som behövs från vägtrafiken i tätort för att nå Frisk luft och dess preciseringar. Länsstyrelsens förslag till nytt etappmål:

- Senast år 2019 ska det vara klarlagt hur stora utsläppsminskningar från vägtrafik i tätort som krävs för att preciseringarna i miljömålet Frisk luft ska nås. Utsläppsminskningarna anges i termer av minskade utsläpp av partiklar (PM₁₀) och kväveoxider.

Under stycke 16.2.1 lyfter beredningen att arbetet med miljö kvalitetsnormer (MKN) behöver ses över för att bidra till en bättre luftkvalitet. Men det räcker inte för att nå miljömålen. Preciseringarna för miljömålet Frisk luft är betydligt strängare än de juridiskt bindande MKN. Miljömålet Frisk luft utgår från Världshälsoorganisationens Air quality guidelines och har som syfte att skydda människors hälsa.

15.2.2 Begränsade utsläpp från småskalig vedeldning

Beredningens förslag på etappmål för småskalig vedeldning är bra. När den föreslagna kartläggningen har gjorts behövs ett etappmål som kvantifierar nödvändiga utsläppsminskningar till 2030.

15.2.3 Begränsad intransport av luftföroreningar

Länsstyrelsen instämmer i att det är mycket viktigt att minska importen av luftföroreningar för att nå de luftrelaterade miljömålen. Betydelsen av intransporten är dock olika stor för mål som relaterar till nedfall (deposition) respektive halt i luft. Betydelsen varierar dessutom för olika föroreningar samt mellan landsbygd och tätort. Länsstyrelsen anser att detta generaliseras på några ställen i utredningen och behöver förtydligas.

Som anges i avsnitt 15.2.3 härstammar endast 20 procent av det kväve som deponeras över Sverige från inhemska källor. För att nå målen Bara naturlig försurning och Ingen övergödning behöver därför intransporten av kväve minska. För halt i luft av kvävedioxid är förhållandet snarare det motsatta. I regional bakgrundsluft på landsbygden klaras preciseringarna för kvävedioxid i luft redan idag. Men i trafikerade gaturum i större städer kan halterna vara upp mot tio gånger högre än halten på landsbygden. För att nå preciseringarna för Frisk luft avseende kvävedioxid i tätorter har intransporten mindre betydelse och det är helt avgörande med effektiva åtgärder för att minska utsläppen från lokal vägtrafik.

⁵ [Trafikverkets Rapport 2016:043](#)

Däremot har intransporten av partiklar betydelse för att nå preciseringarna för Frisk luft i Västra Götaland och övriga delar av sydvästra Sverige. Halterna av PM₁₀ på landsbygden i södra och sydvästra Sverige är i nivån med miljömålets preciseringar. Etappmålet för utsläpp från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön bör därför kompletteras med utsläppen av partiklar, vilket var fallet i det tidigare beslutade etappmålet. Sjöfarten står för en stor andel av PM₁₀-utsläppen i sydvästra Sverige. Länsstyrelsen föreslår följande understrukna komplettering av etappmålet:

- Utsläppen av kväveoxider och partiklar (PM₁₀) från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön ska ha halverats till 2025 jämfört med 2010.

Etappmålet om att Sverige ska genomföra riktade insatser mot de stora utsläppsländerna öster om EU behöver kompletteras. För Sveriges del och särskilt för Västra Götaland spelar utsläpp och nedfall från flera EU länder en betydligt större roll än från länder öster om EU. För svavelnedfall över Sverige är ofta Polen det största utsläpparlandet och för kvävenedfallet är det ofta Tyskland. Västra Götaland är särskilt utsatt för surt nedfall på grund läget vid kusten. Vidare är länets sjöar och marker särskilt känsliga för försurning. Länsstyrelsen föreslår följande understrukna komplettering av etappmålet:

- Sverige ska till år 2020 ha genomfört riktade insatser mot de största utsläpparländerna inom EU och öster om EU (Ryssland, Vitryssland och Ukraina) i syfte att minska intransporten av luftföroreningar därifrån.

15.2.4 Uppfylla takdirektivets utsläppsåtaganden

Beredningen föreslår att det ska finnas ett etappmål till år 2025 för luftföroreningar som ingår i det kommande reviderade takdirektivet. Det är bra med ett mål till 2025 som steg på vägen till takdirektivets målar 2030. Det är dock nödvändigt att komplettera detta med ett etappmål till 2030 som tar sikte på de utsläppsminskningar som behövs för att nå de för luftvårdspolitiken relaterade miljö kvalitetsmålen till 2030. Detta gäller framför allt målen Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning. Länsstyrelsens förslag på nytt etappmål:

- Utsläppen av kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga organiska ämnen, ammoniak, partiklar PM_{2.5} och PM₁₀ ska senast år 2030 motsvara de luftrelaterade miljö kvalitetsmålen preciseringar.

16 Styrmedel och åtgärder för en samlad luftvårdspolitik

16.2.1 Begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort

För etappmålet om begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort finns två förslag på styrmedel/åtgärder som har direkt bäring på Frisk luft, de övriga är de samma som föreslagits i klimatudelen och som finns kommenterat tidigare i yttrandet.

Det saknas styrmedel som rör planering för en ökad gångtrafik och cykling på lokal och regional nivå. Gångtrafik är ett eget transportmedel med särskilda behov som hittills inte fått utrymme i planeringen, något som Trafikverket, SKL och Boverket lyft fram och kopplat till arbetet med hållbara transporter de senaste åren. Det är vanligt att gång och cykling förs ihop, men gång- och cykling har olika behov och båda behoven behöver gynnas genom aktiv planering. Potentialen för fler gående och cyklister är stort och många korta bilresor kan undvikas.

Sverige saknar en nationell gångstrategi, en nationell cykelstrategi är däremot på gång från Näringsdepartementet⁶. De tre storstadskommunerna arbetar redan med särskilda satsningar på gångtrafik. Nämnas kan också att man i Norge arbetar på riksnivå och har en Nasjonal gåstrategi. Länsstyrelsen föreslår följande:

- Till år 2020 har Sverige tagit fram en nationell strategi för gångtrafik. Till år 2025 bör landets större kommuner tagit fram lokala fotgångsprogram och myndigheter med ansvar för länstransportplaneringen har tagit fram regionala cykelplaner.

Förslaget med riktade informationsinsatser om vinterdäck är bra. Men om insatserna inte räcker för att få en bra luftkvalitet kan skatter eller avgifter i städer där dessa överskrids vara ett kraftfullare styrmedel.

Det är ett angeläget förslag att skyndsamt utreda orsakerna till bristerna i systemet med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram och ta fram förslag till förbättringar. Länsstyrelsen föreslår ett mer preciserat förslag till åtgärd:

- Senast 2019 ska det svenska systemet med åtgärdsprogram för att uppnå miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft ha setts över och omarbetats så att det finns en tydlig fördelning i ansvar och roller mellan kommun, länsstyrelse, regering och berörda myndigheter.

Länsstyrelsen instämmer i att de största problemen med luftföroreningar återfinns i närheten av högtrafikerade vägar i och kring större städer. Därför är det positivt om kommuner får ökade möjligheter till lokala styrmedel för att åtgärda problemen. Man får dock inte glömma bort att det i många städer finns statliga vägar och längs dessa är problemen ofta större än längs de kommunala vägarna. Kommuner kan inte inkludera de statliga vägarna i miljözonsbestämmelserna. Kommuner har inte heller egen rådighet över trängselskatt på statliga vägar.

Beredningen tar upp att SMHI beräknat att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid klaras i alla svenska städer och miljömålet Frisk luft i alla städer (utom fyra) till 2030 (s. 531 tryckt version). Länsstyrelsen vill dock påpeka att SMHI i en senare rapport anger att de tidigare beräkningarna från 2013 inte tar höjd för vissa osäkerheter⁷.

16.2.2 Begränsade utsläpp från vedeldning

För etappmålet om vedeldning finns fyra bra förslag på styrmedel/åtgärder.

Länsstyrelsen instämmer i att kunskapen om hur lagstiftningen kan användas för att stävja lokala problem med vedrök behöver öka hos kommunerna. Vidare skulle även en stimulans för att gå från vedeldning till renare alternativ som solvärme, värmepump, fjärrvärme eller pellets kunna övervägas.

16.2.3 Begränsad intransport av luftföroreningar

För etappmålet om intransport finns fyra bra förslag på styrmedel/åtgärder.

Förslaget nummer två om att genomföra riktade åtgärder mot de stora utsläppländerna öster om EU behöver kompletteras. För Sveriges del och särskilt

⁶ [Nationell cykelstrategi](#)

⁷ [Guide för modell användning i samband med åtgärdsprogram inom luftkvalitet. Referenslaboratoriet för tätortsluft – modeller.](#)

för Västra Götaland spelar utsläpp och nedfall från flera EU-länder en betydligt större roll än från länder öster om EU. För svavelnedfall över Sverige är Polen det största utsläpparlandet och för kvävenedfallet är det Tyskland. Länsstyrelsen förslår följande understrukna komplettering:

- Sverige genomför riktade åtgärder mot de största utsläpparländerna inom EU och öster om EU.

Förslag nummer tre är ensidigt inriktat på teknik och luftföroreningar, det bör även inrymma andra typer av åtgärder som energieffektivisering och byte av bränslen. Länsstyrelsen förslår följande understrukna komplettering:

- Stöd ges till forskning och utveckling kring hur tekniker och andra åtgärder som minskar utsläppen av luftföroreningar och växthusgaser från sjöfarten kan utvecklas och implementeras.

16.2.4 Uppfylla takdirektivets utsläppsåtaganden

Gällande takdirektivet finns fem förslag till styrmedel/åtgärder. Förslagen är bra men behöver kompletteras. Framför allt borde rubrik och förslag under avsnitt 16.2.4 avspegla beredningens egentliga uppdrag att föreslå de åtgärder och styrmedel som behövs för att uppnå miljömålet Frisk luft och andra för luftvårdspolitikens relevanta miljö kvalitetsmål.

Det första förslaget som gäller att Naturvårdsverket med flera ska ta fram ett nationellt program för att klara EU:s utsläppstak och miljö kvalitetsnormerna för luft är bra, men har inte miljö kvalitetsmålen i fokus. Flera miljö kvalitetsmål är beroende av minskade utsläpp av de luftföroreningar som regleras enligt EU:s kommande reviderade takdirektiv (kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga organiska ämnen ammoniak och PM_{2,5}). För att klara framför allt miljö kvalitetsmålen om Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen Övergödning räcker inte takdirektivet. Länsstyrelsen förslår följande understrukna komplettering:

- Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att, efter samråd med berörda myndigheter, ta fram nationellt program för att minska utsläpp av luftföroreningar enligt det reviderade takdirektivet och preciseringar för Frisk luft och andra för luftvårdspolitikens relevanta miljö kvalitetsmål. Programmet ska senast 2019 vara fastställt av regeringen med syfte att klara utsläppstak och bidra till att varaktigt klara miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet och berörda miljö kvalitetsmål.

Ett av förslagen om skattenedsättningar för arbetsmaskiner har inte målen Frisk luft eller Begränsad klimatpåverkan i fokus. Förslaget bör omformuleras och preciseras eller tas bort.

Många arbetsmaskiner orsakar relativt stora utsläpp till luft och vid arbeten i tätorter kan dessa utsläpp lokalt bidra till svårigheter att uppnå miljömålet Frisk luft. Under rubriken "Forskning och stöd till demonstrationsprojekt för arbetsmaskiner" finns förslag som borde ingå i strategin, t.ex. stöd till utveckling och inköp av eldrivna arbetsmaskiner.

Vidare behövs ett förslag som direkt rör industri- och energisektorn. I beredningens bedömning lyfts dessa sektorer som i behov av åtgärder och styrmedel. Trots det saknas sådana åtgärder bland förslagen. Enligt Naturvårdsverkets statistik är

industrin är en stor källa till utsläpp av fina (PM_{2.5}) respektive grova partiklar (PM₁₀), kväveoxider och flyktiga organiska ämnen. Länsstyrelsen menar att tillsyn och vägledning har en viktig roll att spela för att minska dessa utsläpp, dels för att klara EU:s kommande reviderade takt direktiv och dels för att nå Frisk luft och andra luftrelaterade miljö kvalitetsmål. Länsstyrelsen föreslår följande åtgärd:

- En ökad tillsyn och vägledning för miljöfarlig verksamhet.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av projektledare Birgit Nielsen (miljöskyddsavdelningen). I den slutliga handläggningen har även miljöskyddsdirektör Ulrika Samuelsson, luftvårdsexpert Annika Svensson (miljöskyddsavdelningen), projektledare Camilla Funke (miljöskyddsavdelningen), rådgivare Fredrik Fredriksson (landsbygdsavdelningen) handläggare Lars Westholm (samhällsavdelningen) och naturvårdshandläggare Anders Bergström (naturavdelningen) deltagit.

Lisbeth Schultze

Birgit Nielsen

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.