



Datum
2016-10-18

Diarie nr
5.0-1606-0430

Ert datum
2016-06-23

Er beteckning
M2016/01735/KI

Vår referens
Charlotte Cederbom

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

Remissvar

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Statens geotekniska institut (SGI) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2016:47 *Ett klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*. Klimatfrågan är ämnesövergripande och insatser för att nå klimatmålen är ett ansvar för alla politikområden. SGI lämnar därför både generella synpunkter på Del A *Strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik* och mer specifika synpunkter på några kapitel i strategin. SGI lämnar inga synpunkter på Del B *Strategi för en samlad luftvårdspolitik*.

SGI är en förvaltningsmyndighet och ett forskningsinstitut med övergripande ansvar för geotekniska och miljögeotekniska frågor. Myndigheten ska vara pådrivande i frågor som syftar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling samt bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås inom det geotekniska området. SGI ska bidra till en effektivare plan- och byggprocess samt minska risken för ras, skred och stranderosion. SGI arbetar bland annat med forskning samt expertstöd, utbildning och kunskapsförmedling till kommuner samt nationella och regionala myndigheter. Utveckling av verktyg och beslutsstöd för minskad klimatpåverkan ingår i myndighetens verksamhet. SGI bedriver sedan 2009 omfattande verksamhet inom anslag 1:10 Klimatanpassning och tar under 2016 bland annat fram en nationell handlingsplan för hållbart markbyggande¹ i ett föränderligt klimat.

Sammanfattning

Generella synpunkter

Viktigt med en långsiktig och samlad klimatstrategi

SGI välkomnar beredningens ambition att Sverige ska bedriva en ambitiös och långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik med bibehållen konkurrenskraft och på ett sätt som innebär att utsläppen av växthusgaser inte ökar utanför landets gränser. Myndigheten stödjer också ambitionen att Sverige ska vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalet och att Sverige ska vara en förebild för andra länder.

¹ Med begreppet "hållbart markbyggande" menar SGI hållbar markplanering, markens byggbarhet, effektivare materialförsörjning, klimatsmarta tekniker för materialhantering, användning samt efterbehandling av förorenade områden, åtgärder och underhåll av befintlig bebyggelse samt åtgärder och underhåll av befintlig transportinfrastruktur.

Klimatanpassning behöver inkluderas i strategin

För att kunna ha den höga ambitionen för Sveriges klimatarbete på nationell och internationell nivå så anser SGI att nuvarande förslag på en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik måste inbegripa även klimatanpassning.

FN² trycker på att ett långsiktigt klimatarbete kräver ett skifte från sektorsperspektiv till en helhetssyn som omfattar både utsläppsminskning och klimatanpassning liksom miljö- och hållbarhetsmål och planeringsprocesser. De lyfter att ett sådant tillvägagångssätt synliggör att arbetet med utsläppsminskning är tätt sammankopplat med utvecklingsinsatser och åtgärder som inbegriper flera sektorer, intressenter och ekosystem. En integrerad strategi gör det också möjligt för länder att mobilisera och använda olika finansiella och politiska alternativ som krävs för låga utsläpp och klimat-resilient samhällsutveckling. Det finns således både organisatoriska, strategiska och samhällsekonomiska argument för att koppla samman arbetet med utsläppsminskning och klimatanpassning i klimatstrategin.

De förslag som beredningen presenterar i SOU 2016:47 bygger på bedömningar som i allt väsentligt gäller både utsläppsminskning och klimatanpassning; bland annat att integrering i alla politikområden och insatser på alla beslutsnivåer behövs, att alla samhällsaktörer berörs samt att det lokala och regionala arbetet är centralt för att få till stånd den samhällsomställning som behövs för att nå ett klimatsmart och hållbart samhälle. Därför räcker det med små justeringar i nuvarande förslag för att bredda begreppet ”klimatfrågan” till att innefatta både utsläppsminskning och klimatanpassning. I de specifika kommentarerna i nästa kapitel lämnar SGI förslag på de konkreta justeringar som myndigheten anser skulle räcka.

SGI bedömer att det nuvarande långsiktiga målet och de etappmål som föreslås inte behöver ändras eller kompletteras eftersom utsläppsmålen i sig förutsätter en klimatanpassning av samhället. Det kommer till exempel bli svårt att genomföra etappmålet för inrikes transporter om inte transportinfrastruktur för godstransport, så som järnvägsnät och hamnar, är klimatanpassade och resilienta för extrema väderhändelser. Bostadssektorn kommer inte att bidra till den planerade totala utsläppsminskningen till 2045 om inte effekter av framtida klimat beaktas redan i planering av ny bebyggelse. Skogs- respektive jordbrukssektorn kommer endast att kunna leverera åtgärder som planerat under förutsättning att anpassning till negativa såväl som positiva effekter av ett förändrat klimat genomförs inom respektive sektor.

Sverige har valt en modell som innebär att ansvaret för klimatanpassningsarbetet ligger på många olika aktörer. SGI menar att det finns stora fördelar med det arbetssättet, men att det också ställer stora krav på styrning, samordning och uppföljning. Det är angeläget att enskilda aktörer i Sverige tydligt ser sin egen roll i arbetet och att styrning, samordning och uppföljning struktureras och integreras med det övriga klimatarbetet genom ett gemensamt ramverk på nationell nivå.

Synpunkter på specifika förslag

Synpunkterna nedan är grupperade efter kapitelindelningen i Klimatstrategin. Kapitlen beskrivs översiktligt i början av sammanfattningen i SOU 2016:47, och nedan använder SGI den beskrivningen för kapitel 4-8 istället för de formella kapitelrubrikerna.

Kapitel 4 - övergripande utgångspunkter

SGI välkomnar Miljömålsberedningens förslag om etappmål för 2030 och 2040 och de övergripande utgångspunkterna för att nå etappmålen och det långsiktiga målet.

² UNDP Climate strategies på www.undp.org

SGI vill understryka vikten av att, som Miljömålsberedningen skriver, arbetet med att nå klimatmålen ska vara en integrerad del i alla politikområden och sektorer och bedrivs på alla nivåer, liksom vikten av att skapa förutsättningar för beteendeförändringar. Eftersom vi sektorsmyndigheter är viktiga aktörer i samspelet mellan regeringen samt de regionala myndigheterna och kommunerna så är vår roll viktig i sammanhanget. SGI konstaterar att sektorsmyndigheternas roll behöver nämnas i sammanhanget. Sektorsmyndigheterna behöver få tydligare ansvar för integrering och förbättrat samarbete mellan sektorer och nivåer och behöver ha en tydligare roll framöver när det gäller att bidra till beteendeförändringar i samhället.

Kapitel 6 - åtgärder för att alla politikområden ska integrera klimataspekten

För att få till stånd den samhällsomställning som beskrivs i Miljömålsberedningens förslag så är det viktigt att inte utsläppsminskning särskiljs från klimatanpassning i den nationella strategin. SGI föreslår att nedanstående förslag från Miljömålsberedningen kompletteras med aspekten klimatanpassning så att ordalydelsen blir till exempel följande (förslaget på komplettering är skriven i fet stil):

- *Att det införs bestämmelser om konsekvensanalys avseende effekter på klimatet **och på samhällets möjligheter till klimatanpassning** i kommittéförordningen och förordning om konsekvensutredning vid regelgivning. (Förslag kapitel 6.1, sidan 147.)*
- *Det befintliga offentliga stödet till företag bör i ökad utsträckning styras mot tillämpningar med stor potential att minska utsläpp av växthusgaser, både i Sverige och omvärlden. **Tillämpningarna ska vara förenliga med ökad samhällsförmåga till klimatanpassning.** (Förslag kapitel 6.3, sidan 174.)*
- *Ge Boverket i uppdrag att i **samarbete med MSB, SMHI, SGI och SGU³** ta fram en vägledning för hur länsstyrelserna ska vägleda kommunerna tidigt i planprocessen utifrån ett helhetsperspektiv som omfattar avvägningar mellan olika samhällsintressen för en minskad klimatpåverkan **och en ökad klimatanpassning.** (Förslag kapitel 6.6, sidan 200.)*

Kapitel 7 - styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser till 2030 med särskilt fokus på transportsektorn

SGI delar Miljömålsberedningens bedömning att en utsläppsminskning inom transportsektorn behöver ha ett särskilt fokus eftersom sektorn står för en så betydande del av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige.

Kapitel 8 - styrmedel och processer, övriga sektorer

Koldioxidinfångning och lagring, så kallad CCS-teknik, lyfts upp av Miljömålsberedningen som en viktig process för att reducera utsläppen av växthusgaser från stål- och cementindustrin ner till noll. CCS-tekniken är ännu i forskningsstadiet, men blir troligen oundgänglig på sikt för att de långsiktiga globala klimatmålen ska nås.

Miljömålsberedningen hänvisar till befintliga kostnadsbedömningar som gjorts för reduktion, transport och lagring. SGI har inte granskat de här kostnadsbedömningarna i detalj men ställer sig ändå frågande

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Statens geotekniska Institut och Sveriges geologiska undersökning; alla tre expertmyndigheter som behövs vid framtagandet av en sådan vägledning.

till om de inkluderar den totala samhällsekonomiska kostnaden för geologisk lagring av koldioxid. SGI grundar sitt ifrågasättande på det faktum att ett införande och brukande av CCS-teknik i Sverige sannolikt skulle vara förknippat med långa transportvägar, en omfattande tillståndprocess för lagring och att det skulle kräva omfattande och långdragen övervakning. I Sverige är det endast tillåtet med geologisk lagring av koldioxid under havsbotten, och lagringsplatser för geologisk lagring av koldioxid ska prövas enligt miljöbalkens bestämmelser för prövning av miljöfarliga verksamheter, se förordning (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid. Dessutom så behöver lagringsplatser övervakas i ungefär tusen år för att koldioxiden, som lagras i flytande form, ska hinna övergå i kristallin form och inte längre utgöra en fara för klimatet, miljön eller människors hälsa. SGI efterfrågar därför att man säkerställer realistiska kostnadsbedömningar av CCS-tekniken som en process för utsläppsreduktion inom den svenska stål- och cementindustrin.

I kapitel 8.3 berörs sektorn bostäder, lokaler och byggande. För att minska klimatutsläppen inom den här sektorn så krävs det, anser SGI, att klimatanpassning lyfts in i Miljömålsberedningens bedömning och förslag. För att samhällsinvesteringen i de 700 000 bostäder, som Boverket bedömer behöver byggas inom den närmaste 10-årsperioden, ska bli klimatsmart i ett långt perspektiv så behöver bostäderna anpassas till ett framtida klimat i samband med att de planeras och uppförs. Det skulle vara direkt kontraproduktivt och motverka de föreslagna långsiktiga utsläppsmålen om bostäderna byggs på en olämplig plats eller på ett sådant sätt att de måste anpassas eller flyttas i efterhand på grund av att man inte tagit hänsyn till framtida klimateffekter i planeringsskedet. Klimatanpassning av befintlig bebyggelse blir en stor samhällsutmaning framöver och behöver tas i beaktande i kalkylerna av utsläpp från sektorn.

SGI stödjer de två förslag som Miljömålsberedningen presenterar i kapitlet, men vill addera till ett förslag:

- Utred hur förslagen från den pågående Klimatanpassningsutredningen (dir. 2015:115) ska integreras i Klimatstrategin.

Miljömålsberedningens förslag om att överväga inrättande av ett nationellt kunskapscentrum för energieffektivt byggande och förvaltning, livscykelanalys samt förnybar energi fokuserar på bostäder, lokaler och byggande. Det är oklart hur det förslaget kopplar an till de frivilliga handlingsplaner för klimatanpassning som flera sektorsmyndigheter tar fram under 2016 inom ramen för anslag 1:10 Klimatanpassning. SGI har valt att ta ett helhetsgrepp och arbetar under året fram en nationell handlingsplan för hållbart markbyggande i ett föränderligt klimat. Handlingsplanen utvecklas i samverkan med de andra sektorsmyndigheter som tar fram handlingsplaner under året samt i dialog med länsstyrelserna och andra offentliga och privata aktörer. Det vore önskvärt om Miljömålsberedningens förslag synkroniseras med det pågående arbetet med handlingsplaner som bedrivs av flera myndigheter. Ett naturligt sätt att synkronisera dem på skulle vara att inkludera de kommande förslagen på sektorsvisa mål och strategier, som rör klimatanpassning och i viss mån utsläppsminskande åtgärder, i den av Miljömålsberedningen föreslagna klimatstrategin.

Kapitel 12 Konsekvensanalys av etappmål och strategier

SGI stödjer Miljömålsberedningens bedömning att utsläppsmålen för 2030 och 2040 nås i en värld som ställer om och att staten kan påverka utvecklingen genom att skapa förutsättningar för en samhällsomställning. Tyvärr saknas en konsekvensanalys för nuvarande förslag att låta arbetet med minskade utsläpp av växthusgaser vara frikopplat från arbetet med klimatanpassning. I FN:s resolution Agenda 2030 så är de två processerna integrerade under det globala hållbarhetsmålet nr 13 *Bekämpa klimatförändringen* som fokuserar på omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringen och



Datum
2016-10-18

Diarie nr
5.0-1606-0430

dess konsekvenser. I EU:s färdplan för Klimattjänster⁴ som presenterades 2015 så är de två processerna sammankopplade och integrerade i begreppet "Klimattjänster". Färdplanen för klimattjänster ligger till grund för EU:s satsningar på forskning och innovation de kommande sju åren, vilka i sin tur ska främja ökad tillväxt och jobbskapande som en del i samhällsomställningen. SGI:s bedömning är att Sverige blir mer konkurrenskraftigt, utvecklar en mer effektiv klimatomställning och nyttjar de ekonomiska satsningar som Sverige gör nationellt och internationellt på ett smartare sätt om arbetet med minskade klimatutsläpp integreras med klimatanpassningsarbetet i den nationella klimatstrategin.

Beslut

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Åsa-Britt Karlsson efter föredragning av avdelningschef Charlotte Cederbom som också handlagt ärendet. I ärendets handläggning har även klimatstrateg Kerstin Konitzer deltagit.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Åsa-Britt Karlsson

Charlotte Cederbom

⁴ Directorate-General for Research and Innovation 2015: A European research and innovation Roadmap for Climate Services.

