

Sweco AB
Gjörwellsgatan 22
112 60 Stockholm

2016-10-27

Remissyttrande

Klimat- och luftvårdsstrategi

Yttrande över “Klimat- och luftvårdsstrategi” (SOU 2016:47)

Sweco har beretts möjlighet att yttra sig över Miljömålsberedningens delbetänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47).

Sammanfattning

Sweco ser mycket positivt på förslaget till klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Det är en fördel att Miljömålsberedningen har sammanslagit strategin för att samtidigt arbeta med klimatfrågor och luftvård. Det finns synergieffekter mellan att minska klimatpåverkan och att förbättra luftkvaliteten, samtidigt som det också finns motverkande effekter. Förutsättningarna för att kunna göra avvägningar mellan dessa målkonflikter, eller att helt undvika dem, ökar naturligtvis om alla parametrar är kända.

Förutsättningen för att minska samhällets påverkan på klimatet är att tillräckligt kraftiga åtgärder införs i närtid. Sweco anser därför att strategin, som visar på hur målet i ramverket ska uppfyllas, är en viktig utgångspunkt och att den breda politiska enigheten visar att viljan finns att våga genomföra de förändringar som måste till för detta.

Sweco anser att strategin bör fokusera på utsläppsminskande åtgärder och att skapa möjligheter för att genomföra dessa omgående. Detta för att skapa största möjliga framgång i att nå målen om minskad klimatpåverkan. Möjligheterna till kolsänkor är intressant och bör utredas vidare, men eftersom metoderna fortfarande är behäftade med stor osäkerhet innebär det en risk att basera strategin på dessa.

Kommunernas roll är viktig, liksom den fysiska planeringen, för att skapa möjligheter att minska fossilberoendet. Här kan ytterligare förändringar i regelverk och vägledning krävas för att stärka incitamenten.

Sverige har varit framgångsrikt i arbetet med många viktiga miljöfrågor, och en viktig del i detta förändringsarbete har varit att mäta och följa upp resultat. Att liksom Storbritannien arbeta med klimatbudget för alla offentliga verksamheter, där man hushåller med sina växthusgasutsläpp inom sin klimatbudget, är ett sätt att skapa ett brett engagemang och tydlig styrning. Det vore intressant att undersöka möjligheterna för Sverige att arbeta på liknande sätt.

En mer cirkulär ekonomi och främjandet av bioekonomi kan bidra till minskad klimatpåverkan. Även här menar Sweco att kompletterande styrmedel och vägledning kan bidra till snabbare omställning.

Swecos utgångspunkt

Klimat- och luftvårdsstrategin syftar till att begränsa klimatförändringar genom att föreslå strategier för att uppnå de klimatmål som presenterades i "Ett klimatpolitiskt ramverk" under våren 2016. Swecos utgångspunkt har varit våra erfarenheter som konsulter engagerade i uppdrag som aktivt bidrar till ett mer hållbart samhälle. Utifrån dessa praktiska erfarenheter har vi beaktat skrivningarna för måluppfyllelse och frågor kring det transporteffektiva samhället, bio- och cirkulär ekonomi, kompletterande åtgärder samt luftkvalitet.

Klimat- och luftvårdsstrategin

Miljömålsberedningens förslag till långsiktigt klimatmål med etappmål på vägen avser att begränsa och minska utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium till nivåer som överenskommits i Parisavtalet, d.v.s. att den globala medeltemperaturen ska hållas väl under 2°C med strävan mot 1,5°C. Miljömålsberedningen gav i ett första delbetänkande förslag på utformning av ett klimatpolitiskt ramverk för klimatmålet, och innevarande delbetänkande en strategi för hur klimatmålen ska kunna uppnås. Strategin poängterar ett horisontellt angreppssätt, dvs. att klimatmålen måste genomsyra alla politikområden för att nå målen.

Sweco menar att det är positivt att klimatfrågan får större vikt i fler politiska områden, och anser att förslaget att utgiftsområden ska klimatkonsekvensanalyseras är en mycket viktig del. Klimatfrågan är en ödesfråga, och omställningen till ett samhälle med mycket lägre klimatpåverkan är en utmaning men en förutsättning för att hejda klimatförändringarna.

Klimatstrategin är formulerad tillsammans med en strategi för svensk luftvård.

Sweco noterar att det finns viktiga synergier mellan åtgärder för klimat och luftkvalitet, men även vissa målkonflikter, varför det är värdefullt att strategin omfattar båda områdena.

I huvudsak är klimatmålen formulerade för att reducera utsläppen inom Sveriges geografiska gränser i enlighet med hur växthusgasutsläpp rapporteras internationellt. Det är också för de nationella utsläppen som rådigheten är störst.

Sweco ser här en risk att angreppssättet skapar för "koldioxidläckage", dvs. att strängare eller dyrare regler inom Sverige jämfört med omvärlden leder till att verksamheter etableras i andra länder istället, med bibehållna utsläpp. Samtidigt gäller att en fortsatt global samverkan kring åtgärder, till följd av att många länder ratificerat Parisavtalet, kan minska den risken.

Strategin inkluderar även diskussioner om konsumtionsbaserade utsläpp, internationella investeringar samt beteendefrågor. Statistiken över konsumtionsbaserade utsläpp är dock osäker och Miljömålsberedningen anser att värdena ska användas som indikation på nivå och riktning. Därför ingår heller inget mål för konsumtionsbaserade utsläpp i detta förslag.

Målformuleringarna

Miljömålsberedningens förslag till långsiktigt klimatmål med målår 2045 är formulerat att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser vid tidpunkten. Vidare ska negativa utsläpp

uppnås efter 2045. För att uppnå nettonollutsläpp och negativa utsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas enligt internationellt beslutade regler.¹ 2045 ska utsläppen inom Sveriges geografiska gräns ha minskat med 85 % i förhållande till utsläppen 1990. Utsläppsmålet tillåter urskiljning och lagring av koldioxid.

Strategin föreslår att inrätta etappmål för den icke-handlande sektorn för åren 2030 och 2040. Ett särskilt mål föreslås för inrikes transporter för 2030, som innebär 70% utsläppsreduktion i förhållande till 2010. Etappmål föreslås däremot inte för den handlande sektorn utan tillräcklig takt för att minska utsläppen i denna sektor säkerställs genom själva handelssystemet, vilket dock kräver höjda ambitioner i systemet.

Sweco menar att det är bra med ett långsiktigt mål att sträva efter, och etappmål för att tillse att tillräcklig utsläppsreduktion uppnås tidigt i perioden, eftersom det är den ackumulerade koncentrationen och inte är utsläppsnivån 2045 som avgör klimatpåverkan. Samtidigt anser Sweco att det är av största vikt att fokusera på att nå utsläppsmålet med utsläppsreduktioner. Kompletterande åtgärder, såsom urskiljning och lagring av koldioxid, använda skog och mark som kolsänka samt internationella åtgärder, bör särredovisas och eventuellt målsättas separat, då dessa omfattar vitt skilda åtgärds-kategorier och är behäftade med mer eller mindre stora osäkerheter och teoretiska resonemang.

Samhällsplanering, transporteffektivitet och kvarvarande transportbehov

Miljömålsberedningen skriver att kommuner har stor rådighet över samhällsplaneringen på den lokala nivån. De kan därigenom bidra till ett mer transporteffektivt samhälle både i befintlig bebyggelse och infrastruktur och vid exploatering av nya områden. Miljömålsberedningen poängterar att en väl genomförd samhällsplanering är väsentlig för möjligheten att nå klimatmålen. Personbilen och dess tillhörande infrastruktur har länge utgjort normen i samhällsplaneringen, vilket har påverkat bebyggelseutvecklingen som blivit mer gles, och i sin tur påverkat miljön negativt genom bland annat buller och utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser.

Sweco håller med om att det är ett viktigt arbete som många kommuner idag gör när cykel, gång och kollektivtrafik främjas och tycker liksom förslaget att fler regionala och kommunala strategier för hållbart resande bör tas fram och implementeras. Regeländringar och vägledningar är viktiga för en ökad kunskapsinsats hos aktörerna som ansvarar och medverkar i samhällsplanering, och vid miljöbedömningar för att säkerställa dess miljönytta.

Miljömålsberedningen skriver "Om hanteringen av alla samhällsmål blir tydligare i planprocesserna och användningen av miljöbedömningar förbättras bör det bli lättare för kommuner och planansvariga myndigheter att se möjligheterna att bidra till målen. Effekterna kan visa sig i mer klimatsmart byggande, transportlösningar med liten miljöpåverkan, bättre lokalt omhändertagande av dagvatten, utveckling av ekosystemtjänster i tätorter etc." (s.207). Det finns utöver förslagen i klimat- och luftvårdsstrategin befintliga förslag till förändring av styrmedel, t.ex. kopplat till att utveckla hur miljöbedömningar genomförs i planprocesserna, vilket till viss del också diskuteras i strategin. Ett sådant sätt där lagstiftningen kring

¹ Kompletterande åtgärder kan innefatta ökning av koluttag i skog och mark, CCS-teknik samt åtgärder i andra länder.

miljöbedömningar föreslås förnyas är enligt Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25) som Sweco separat yttrat sig över.

Generellt sett håller Sweco med om att en väl genomförd samhällsplanering, som baseras på effektivt utnyttjande av infrastruktur och premierar fordon eller färd sätt med låga eller inga växthusgasutsläpp, är väsentlig för möjligheten att nå miljö- och klimatmålen (s.206) samt att samhällsplaneringen också påverkar andra frågor som exempelvis luftvård. Förslagen i 6.6 och 7.2 tillstyrks.

"Beredningens förslag till utsläppsmål för inrikes transporter är ett mål som förutsätter mycket kraftiga trendbrott jämfört med utvecklingen fram till i dag." (s.26). Dagens infrastruktur är uppbyggd kring fossila bränslen och fordon. Att förslaget förutsätter kraftiga trendbrott är en viktig del av Sveriges roll som framträdande föregångsland i en omställning till en hållbar samhällsutveckling. För att möjliggöra detta kraftiga trendbrott är det viktigt att styrmedel inrättas snarast för att styra mot denna omställning.

Miljömålsberedningen skriver att *"Utsläppsmålet för inrikes transporter har flera samtidiga syften vid sidan av att bidra till att etappmålet till 2030 och det långsiktiga klimatmålet nås till så låg kostnad som möjligt".* Frågorna är starkt sammanknutna och frågorna teknikutveckling och bioekonomi diskuteras därför vidare nedan. Detsamma gäller att utsläppsmålet kan *"bidra till att utsläppen av luftföroreningar minskar och utvecklingen kan även ge ett betydelsefullt bidrag till en hållbar samhällsplanering."* vilket diskuteras i avsnittet om luftvård.

Bioekonomi som strategi

Sverige är ett land med stora volymer skog vilket Miljömålsberedningen anser bör vara en central del av en bioekonomi. Med anledning av detta föreslår beredningen att regeringen bör initiera ett arbete för att ta fram en svensk bioekonomistrategi.

Sweco håller med Miljömålsberedningen att skogen bör vara en viktig del av en bioekonomi. En definition av begreppet bioekonomi krävs dock och Sweco kan stå bakom Finlands definition där bioekonomi är "en ekonomi som utnyttjar förnybara naturresurser för att skapa näring, energi, produkter och tjänster. Bioekonomin strävar efter att minska beroendet av fossila naturresurser, förhindra utarmningen av ekosystemen samt främja ekonomisk utveckling och skapa nya arbetsplatser enligt principerna för hållbar utveckling" (s.186).

Sweco menar också att bioekonomin kan stödja omställningen till förnybara råvaror och bränslen men att samlade strategier krävs för att skapa det kraftiga trendbrott som förutsätts, och tillstyrker därför förslaget att ta fram en bioekonomistrategi. Sweco vill tydliggöra att biomaterial kan innebära fossila utsläpp i sin livscykel, vilket bör beaktas i en målformulering, samt att en bioekonomi kräver stora arealer för framställning.

Miljömålsberedningen skriver vidare att nya biobränslebaserade drivmedel krävs för den befintliga fordonsflottan för att snabbt kunna ställa om och nå målen. Bioekonomin kräver stora markvolymer och är därför inte lämplig överallt, men fungerar i Sverige och liknande skogrika ekonomier och det bör tydliggöras mot EU att denna dörr inte bör stängas. Dessutom menar Miljömålsberedningen att Sverige tillsammans med de nordiska länderna i enlighet med strategin bör utmana och belysa om de handelspolitiska eller klimatpolitiska målen är överordnade.

Långsiktighet i bioekonomistrategin behöver vara ett nyckelord där Sweco håller med om att långsiktiga villkor och regelverk, både nationellt och internationellt, krävs för att säkra

utvecklingsprojekt och att underlätta övergång mellan innovation och kommersiell produktion, liksom att strategin måste befästas över blockgränser och i näringslivet.

Sweco vill tydliggöra att utvecklingen inte bör äventyra övriga miljö kvalitetsmål. Skogen måste alltså användas klokt för att utveckla en långsiktigt hållbar bioekonomi som kan bidra till samhällsutvecklingen. Klimat- och luftvårdsstrategin innehåller i sig inget färdigt förslag men möjligheter till en sådan strategi lyfts.

Sweco efterfrågar också problematisering kring den konkurrens som uppkommer om biobränsle, och hur Miljömålsberedningen avser att möta målkonflikten som uppstår när flera sektorer efterfrågar ett begränsat utbud.

Cirkulär ekonomi

I förslaget presenteras en cirkulär ekonomi, eller en kretslopps-ekonomi, som en modell för att komma till rätta med ineffektiv resursanvändning. Det finns ingen oomtvistad definition av begreppet, med kärnan ligger enligt Miljömålsberedningen bland annat i att tekniska och biologiska material ingår i olika cykler och därför bör hållas isär. Tekniska material ska användas så att deras värde kan bibehållas och materialet cirkulera. Enligt förslaget kan biologiska material, till skillnad från tekniska, konsumeras eftersom de är förnybara, men bör ändå behandlas på ett säkert sätt för att kunna föras tillbaka till atmosfären. Miljömålsberedningens förslag till vad som innefattas i termen cirkulär ekonomi framhåller också högt resursutnyttjande, delningsekonomi och ett skifte från tekniska till förnybara material, från fossil energi till förnybar.

Sweco håller med om att en effektiv användning av resurser, förnybara såväl som icke förnybara, är viktig. Detta kan bidra till att nå de uppsatta klimatmålen och en mer cirkulär ekonomi kan bidra till minskade utsläpp. Sweco tillstyrker därmed förslaget att främja en ekonomi som stimulerar återbruk, återanvändning och återvinning. En definition av "tekniska material" kan vara lämplig att ta fram, då tekniska material även skulle kunna vara av biologiskt eller förnybart ursprung.

Bostäder, lokaler och byggande

Strategin föreslår att klimatfrågan ska ges hög prioritet i samhällets insatser för att öka takten i bostadsbyggandet och att livscykelanalyser (LCA) bör användas vid analys av miljöpåverkan av bostäder. I takt med att energianvändningen i driftfasen minskar på grund av ökade krav på energieffektivisering, så ökar produktionsfasens del i livscykelperspektivet.

Sweco ser mycket positivt på att Miljömålsberedningen inkluderar utsläpp från hela livscykeln, även produktionsfasen, vid analys av byggnaders miljöpåverkan i sitt förslag till strategi.

Kompletterande åtgärder

Kompletterande åtgärder kan vara både åtgärder som ökar kolupptaget i mark, skog och teknosfären, men också metoder som CCS och CCU.²

² Koldioxidinfångning och lagring (CCS), respektive användning (CCU)

Kolsänkan i skogen kommer enligt skoglig konsekvensanalys 2015 (SKA-15) kvarstå under detta århundrade, dock minskar upptaget över tid. Enligt Miljömålsberedningens förslag till strategi kan det finnas en målkonflikt inbyggd i att använda biomassan från skogen för att ersätta bränslen eller material producerade med fossila bränslen eller processer som medför utsläpp av växthusgaser i jämförelse med att bibehålla eller förstärka sänkan i skogen.

Sweco håller med om att det är viktigt att vara medveten om den potentiella målkonflikten mellan att använda skogen som en kolsänka och att använda skogen som en förnybar resurs. Mer kunskap behövs för att kunna göra en avvägning.

Mer forskning krävs för att hitta de lagringsmetoder som kan bidra till att binda kol. Koldioxidlagring (CCS) och CCU finns inte som fullt utvecklade metoder, utan är fortfarande i forskningsstadium.

Sweco anser att det finns en risk i att basera strategierna för att nå klimatmålen på CCS och CCU. Ytterligare teknikutveckling av metoderna krävs innan detta scenario är troligt.

Åtgärder i andra länder och konsumtionsperspektivet

Miljömålsberedningen föreslår att en del av måluppfyllelsen kan ske genom investeringar i klimatåtgärder i andra delar av världen

Sweco menar att internationella åtaganden och reduktioner i andra länder är rent principiellt bra då utsläppsreduktion bör ske oavsett geografisk lokalisering. Det finns dock risk för att utsläppsreduktionen räknas hem i flera länders åtagande, då landet där åtgärden genomförs troligen också kommer att inkludera reduktionen i sina klimatmål.

Åtgärder i andra länder kan anses vara ett medel att minska det svenska klimatavtrycket ur ett konsumtionsperspektiv. Förslagsvis inkluderas en målnivå för dessa reduktioner i Miljömålsberedningens eventuellt kommande förslag om klimatmål ur ett konsumtionsperspektiv.

Luftvård

Luftvårdsarbetet och klimatarbetet hänger till viss del ihop; det man avser med det transporteffektiva samhället har ofta gynnsam inverkan även på luftkvaliteten i städer. En övergång från fossila bränslen till förnybara drivmedel behöver nödvändigtvis inte ha samma synergieffekt. Sweco menar att det finns en stor vinst att även inkludera åtgärders påverkan på luftkvalitet när man ger förslag på åtgärder eller gör utredningar för minskad klimatpåverkan. Därigenom skulle synergier och målkonflikter mellan klimat- och luftkvalitet bli tydligare, och det skulle dessutom framgå ifall föreslagna åtgärder leder till måluppfyllelse även för luftkvaliteten, eller om det krävs ytterligare åtgärder för detta.

Sweco håller med Miljömålsberedningen i deras förslag på trafikområdet, där många åtgärder föreslås som kan begränsa luftföroreningar från vägtrafik. Eftersom det nuvarande systemet med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för luft inte lett till nivåer under normerna, framförallt för kväveoxider, håller Sweco med Miljömålsberedningens bedömning att orsakerna till detta ska utredas och systemet förbättras. Sweco menar dock att det kan komma att behövas ännu fler och kraftfullare åtgärder än de föreslagna för att inte enbart uppfylla miljö kvalitetsnormerna, utan att kunna uppfylla miljö målen för luftkvalitet, vilka ligger betydligt lägre och följer WHO's riktlinjer för skydd för människors hälsa. Återigen är det av vikt att skatta åtgärdernas sammanlagda effekt på luftkvaliteten för att säkerställa att åtgärdernas inverkan är tillräcklig för att uppnå den luftkvalitet som avses.

Miljömålsberedningen ger flera förslag som avser att begränsa utsläppen från småskalig vedeldning. Man föreslår bland annat att se över regelverk så att samtliga installationer av kaminer och pannor måste uppfylla gällande krav och omfattas av anmälningsplikt. Miljömålsberedningen föreslår att ecodesigndirektivet för vedpannor tidigareläggs och utredning initieras för motsvarande direktiv för kaminer. Därutöver föreslås att återinföra det nationella sotarregistret för att kunna ha en uppfattning om vilka installationer som finns i landet.

Sweco tillstyrker förslagen. Ett införande av sotarregister skulle dessutom möjliggöra analyser av åtgärdsförslag och dess påverkan på luftkvaliteten, vilket Sweco efterfrågar.

Medverkande

Yttrandet har beretts av en arbetsgrupp inom Sweco Environment AB.

Uppdragsledare och ansvarig har varit Emma Hedberg.

Övriga medverkande: Malin Wängdahl och Leif Axenhamn

Stockholm 27 oktober 2016



Lova André Nilsson

Gruppchef, Stadsplanering och kommunal teknik, Öst Miljö

Sweco Environment AB