



REGERINGEN

Regeringsbeslut

I:9

2015-10-15

M2015/03518/Nm

Miljö- och energidepartementet

Naturvårdsverket

106 48 Stockholm

Uppdrag att analysera torvutvinningens klimat- och miljöpåverkan

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att analysera och redovisa den svenska torvutvinningens klimat- och miljöpåverkan särskilt med avseende på miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker samt att föreslå hur torvutvinningens negativa inverkan på måluppfyllelsen kan minska.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast 30 juni 2016.

Bakgrund

Torv är enligt FN:s klimatpanel IPCC varken att betrakta som fossilt bränsle eller biobränsle och sorterar därför sedan 2006 under en egen kategori, torv. Som energikälla är dock torv enligt klimatkonventionens och EU:s regelverk att betrakta som ett fossilt bränsle eftersom dess utsläpp av växthusgaser, sett ur ett livscykelperspektiv, är jämförbara med de av fossila bränslen. Regelverken bygger på IPCC:s bedömningar. Det finns dock oklarheter framför allt kring hur utvinning av torv påverkar klimat och miljö och därmed även kring förutsättningarna att nå de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Beroende på om brytningen sker på en redan utdikad våtmark, hydrologiska förhållanden, klimatförhållanden, geografiskt läge och hur efterbehandling sker, kan påverkan på klimatet och miljön variera.

Torveldning svarade 2013 för 0,3 procent av Sveriges totala energitillförsel eller ca 2 terawattimmar (se SCB:s meddelande MI 25 SM 1401). Torv har som energislag i Sverige ungefär halverats från den högsta noteringen 2004 på cirka 4,3 terawattimmar använd torv för energiändamål (se SCB:s meddelande MI 25 SM 0501). Förbränning av torv för energiproduktion beräknas ge upphov till utsläpp av ungefär 700 kiloton kol-

dioxid årligen vilket motsvarar drygt en procent av de svenska växthusgasutsläppen.

Användningen av torv för energiändamål i Sverige omfattas inte av energiskatt eller koldioxidskatt vid förbränning. Förbränning av torv ingår dock i systemet för handel med utsläppsätter och är en del av elcertifikatsystemet. Den största delen av energitorven används i dag i ett fåtal kraftvärmeanläggningar (produktion av el och värme). Totalt 0,1 TWh torvbaserad el fick elcertifikat under 2014 (se En svensk-norsk elcertifikatsmarknad, årsrapport för 2014).

I propositionen Ambitionshöjning för förnybar el och kontrollstation för elcertifikatsystemet 2015 (prop. 2014/15:123) aviserade regeringen sin intention att noga följa utvecklingen och närmare analysera torvanvändningens fortsatta roll i elcertifikatsystemet, bland annat utifrån torvanvändningens samlade klimat- och miljöpåverkan. Regeringen aviserade även att den avsåg att återkomma i frågan i samband med nästa kontrollstation för elcertifikatsystemet 2017 och slog fast att regeringens utgångspunkt är att torvanvändning för elproduktion inom elcertifikatsystemet inte bör öka jämfört med dagens nivå. Regeringen bedömde i propositionen att det är viktigt att se till den samlade klimateffekten av torvanvändningen och att kunskapen om den samlade klimateffekten av brytning vid olika platser behöver öka. Det finns också behov av att se över hur torvutvinningen kan styras mot att bli klimat- och miljömässigt mer fördelaktig genom att bl.a. styras mot sådana platser där brytningen orsakar minst skada.

Det pågår för närvarande ett arbete med att reformera lagstiftningen kring brytning av torv för energiändamål, s.k. energitorv inom Miljö- och energidepartementet. Inriktningen på arbetet är att energitorvtäkter ska regleras på samma sätt som odlingstorvtäkter, i miljöbalken vilket innebär att lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) och förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter (torvförordningen) upphävs och att vissa ändringar görs i miljöbalken och i förordningar under miljöbalken.

Vid den internationella våtmarkskonventionens (Ramsar) tolfte partsmöte i juni 2015 antogs en resolution om torvmarker och klimatförändringar. Resolutionen uppmantrar parterna, att av klimatskäl bl.a. överväga att begränsa aktiviteter som leder till dränering av torvmarker eftersom detta riskerar leda till att emissionen av växthusgaser ökar. IPCC har tagit fram detaljerad vägledning i form av metodik som länder kan använda för att förbättra sin rapportering av utsläpp av växthusgaser från dikade våtmarker och torvmarker genom återfuktning.

Dikning, torvtäkt, sjösänkningar, kanaliseringar och överdämningar är verksamheter som under åtskilliga sekler påverkat våtmarker och deras status. En viss kunskap om graden av påverkan på våtmarkerna har

erhållits via våtmarksinventeringen VMI men det finns brister i den samlade analysen av våtmarkernas status avseende omfattningen av påverkan, hur våtmarkernas förmåga att leverera ekosystemtjänster har förändrats och hur utsläppen av växthusgaser har förändrats genom dikning av exempelvis torvmarker.

Fram till 1975 utvanns energitorv främst under perioder då bränsleimporten försvårades av krigsförhållanden och andra orsaker. Mellan dessa perioder upphörde utvinningen nästan fullständigt. Som exempel kan nämnas att i samband med andra världskriget fick torvindustrin ett kraftigt uppsving och upp till fyra miljoner kubikmeter torv utvanns per år. Efter kriget gick utvinningen ner och upphörde nästan under 1960-talet.

I samband med energikrisen vintern 1973/74 ökade intresset återigen att tillgodose landets energibehov från inhemska energikällor, bl.a. torv vilket föranledde en rad förändringar i tillståndsgivningen. Bland annat infördes ett s.k. koncessionssystem.

Sedan 1970-talet pågår torvbrytning i större skala på ett antal platser i Sverige. Torv bryts för bränsleändamål (energitorv), jordförbättring (odlingstorv) och för strö (stallströ). Volymmässigt dominerar energitorven med 64 procent av den totala brytningen.

Odlingstorven används främst vid odling av prydnadsväxter i växthus. Officiell statistik över odlingsmedium i växthus saknas, den totala växthusytan i Sverige har dock minskat sedan slutet av 1980-talet. Det saknas även officiell statistik över användningen av torv som strömedel. För ridskolor och turridningsföretag är torv det näst vanligaste strömedlet efter spån enligt Jordbruksverkets rapport 2012:1.

Närmare om uppdraget

Torvbrytningen innebär att torven i myren bryts ut och myrens ekosystem och därmed dess ekosystemtjänster såsom vattenbalansering, kolinbindning, vattenrening och habitat för växt- och djurarter riskerar att försämrans eller försvinna. Det bör därför eftersträvas att utvinning av torv sker på platser och i en omfattning där utbrytningen ger liten miljöpåverkan, både avseende naturvärden och nettoavgången av metan, lustgas och koldioxid. Det kan därför övervägas om det finns skäl att införa krav på redovisning av klimatpåverkan vid tillståndsprövning av nya torvtäkter.

Naturvårdsverket ska mot denna bakgrund analysera och redovisa den svenska torvutvinningens samlade klimat- och miljöpåverkan särskilt med avseende på miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker.

Analysen ska omfatta klimat- och miljöpåverkan från såväl pågående som avslutade stor- och småskaliga torvtäkter för bränsleändamål (energitorv), jordförbättring (odlingstorv) och strö (stallströ). Vad gäller klimat- och miljöpåverkan ska analysen göras över landet som helhet, regionvis och med lokala exempel för att öka kunskapen om torvutvinningens effekter på olika platser. Fokus ska vara samlad påverkan på klimatet i form av tillförsel av växthusgaser till atmosfären, förändring av markens förmåga att ta upp och lagra växthusgaser samt påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster inklusive sociala och kulturella värden. Naturvårdsverket ska också redovisa vilka typer av inventeringar, undersökningar och faktasammanställningar som är nödvändiga att genomföra för att få en bättre bild av de svenska våtmarkernas status, samt miljö- och klimatpåverkan från dikade våtmarker.

Analysen ska även omfatta torvutvinningens påverkan på recipienten avseende vattenkvalitet, vattenföring och ekologiska värden från vattnet som kommer från täktområdet, torvtransporternas klimat- och miljöpåverkan, påverkan på lokal luftkvalitet och askinnehållets miljöpåverkan. Dessutom ska val av efterbehandlingsmetod av täkter analyseras avseende klimat- och miljöpåverkan och rekommendationer tas fram angående val av metod.

Naturvårdsverket ska ge förslag på hur torvutvinningen kan styras mot att bli klimat- och miljömässigt mer fördelaktig genom att bl.a. styras mot sådana platser där brytningen orsakar minst skada. Verket ska redovisa förslag på styrmedelsförändringar för att öka möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker och andra relevanta mål. Hänsyn ska tas till kostnadseffektivitet, inte minst i det långsiktiga perspektivet, påverkan på värdet av ekosystemtjänster inberäknat. Verket ska särskilt redovisa vilka krav, utöver gällande krav på analys av skadliga ämnen, som bör ställas på undersökningar av klimatpåverkan vid torvutvinning samt lämna författningsförslag på hur detta kan regleras under miljöbalken.

Naturvårdsverket ska redovisa en samhällsekonomisk konsekvensanalys av de förslag som lämnas. Denna ska bl.a. omfatta effekter på sysselsättning och energiförsörjning.

När uppdraget genomförs ska Naturvårdsverket på lämpligt sätt ta till vara de kunskaper och den erfarenhet som finns på området inom Statens energimyndighet, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning.

Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast 30 juni 2016.

På regeringens vägnar



Åsa Romson



Michael Löfroth

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Socialdepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Kulturdepartementet
Miljömålsberedningen (M 2010:04)
ArtDatabanken
Boverket
Centrum för Biologisk mångfald
Försvarmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Kammarkollegiet
Lantmäteriet
Lunds universitet
länsstyrelserna
Naturhistoriska Riksmuseet
Riksantikvarieämbetet
Sametinget
Skogsstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statskontoret
Stockholms universitet
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Trafikverket
Tillväxtverket
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Umeå universitet
Uppsala universitet
Sveriges Kommuner och Landsting
Lantbrukarnas Riksförbund
Miljöverndepartementet, Norge
Naturskyddsföreningen
Samverkansorganen
Världsnaturfonden
Yrkesfiskarna