



## Yttrande över delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Kommittén har den 9 mars 2016 lämnat förslag på klimatpolitiskt ramverk med klimatmål till 2045 och en klimatlag som reglerar former för arbetet.

### Synpunkter i korthet

Det är en stor utmaning, särskilt för Västernorrland, att minska klimatpåverkan från transportsektorn. Länet är glest befolkat med långa transportavstånd. Skogsråvara från inlandet till de kustbaserade pappers- och massindustrierna innebär mycket transporter. En utveckling av järnvägssystem och kollektivtrafik är viktiga delar i att minska klimatpåverkan från transportsektorn.

Skogsindustrin i Västernorrland har mycket goda möjligheter att bidra till att vi på sikt kan ersätta importerade fossila bränslen med förnybara bränslen från skogsråvara. För att göra en investering på flera miljarder kronor i ny produktion av t.ex. biodiesel krävs en långsiktighet i beskattning av drivmedel. Det krävs därför ett tydligt besked om de långsiktiga förutsättningarna för beskattning av biodrivmedel om vi ska kunna uppnå målet om en fossilfri fordonsflotta till 2030.

En stor andel av Sveriges påverkan på klimatet beror på konsumtion av varor som produceras utanför Sveriges gränser. Dessutom innebär transporter av varor från utlandet en påverkan på klimatet. Beredningen konstaterar att konsumtionsfrågorna är avgörande för att kunna åstadkomma en mer hållbar omställning och uppnå generationsmålet. Länsstyrelsen hade gärna sett förslag som leder till minskad klimatpåverkan från konsumtion och även förslag på åtgärder för beteendeförändringar, särskilt riktade mot barn och unga, eftersom vanor och beteenden skapas i tidig ålder.

### Inledande synpunkter

Det globala avtalet från Förenta nationernas klimatmöte i Paris i december 2015 ökar kraven på en snabb samhällsomställning och omfattande utsläppsminskningar inom alla samhällssektorer i kombination med åtgärder som sänker energiefterfrågan. Parisavtalets temperaturmål innebär att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och att den

fortsatta inriktningen ska vara att begränsa den till högst 1,5 grader. För att klara en sådan begränsning av temperaturökningen krävs omfattande och snabba minskningar av utsläppen av koldioxid ner till nollnivåer i alla delar av samhället vid mitten av århundradet. Därefter följd av negativa utsläppsnivåer under resten av århundradet.

Länsstyrelsen Västernorrland anser att de internationella åtaganden som gjorts inom klimatområdet ställer höga krav på att Sverige har en långsiktig och strukturerad klimatpolitik. Sveriges faktiska och specifika utsläpp är låga sett i ett internationellt perspektiv. Sverige har dock särskilt goda förutsättningar att gå före i klimatarbetet och visa övriga länder på goda exempel. Genom att ställa om till en ekonomi med liten klimatpåverkan kan svensk industri få konkurrensfördelar. Sveriges basindustri är redan i dag långt framme med att minska klimatpåverkan men det finns stort behov av fortsatt innovation och utveckling. Utvecklingen av produktion av förnybara drivmedel för att uppnå en fossilbränslefri fordonsflotta är ett exempel på ett viktigt utvecklingsområde. Industrin i Västernorrland har mycket goda möjligheter att bidra till att vi på sikt kan ersätta importerade fossila bränslen med förnybara bränslen från skogsråvara.

## Förslag på etappmål för transportsektorn

Miljömålsberedningen föreslår ett utsläppsmål för inrikes transporter som innebär att utsläppen från sektorn ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

Det är en stor utmaning, särskilt för Västernorrland, att minska klimatpåverkan från transportsektorn. Länet är gles befolkat med långa transportavstånd. Skogsråvara från inlandet till de kustbaserade pappers- och massindustrierna innebär mycket transporter. En utveckling av järnvägssystem och kollektivtrafik är viktiga delar i att minska klimatpåverkan från transportsektorn. En övervägande del av de tunga transporterna sker med kort körsträcka inom en kommun eller inom ett län.

Godstransportarbetet förväntas öka med 50 procent till 2030 enligt Trafikverkets prognos. För många varugrupper beräknas flödena, räknat i ton, mer än fördubblas. De tunga lastbilarna stod för 88 procent av den fraktade godsmängden under 2014 medan järnvägen stod för 9 procent och sjöfarten för 3 procent. Den genomsnittliga körsträckan, per körning, för de svenskregistrerade lastbilarna vid inrikestransporter med last var 84 km år 2014. Vid transporter inom kommunen var den genomsnittliga körsträckan ungefär hälften så lång, 46 km (Trafikanalys Rapport 2016:7). Potentialen att flytta över inrikes gods från lastbil till järnväg är begränsad.

Transporter på lastbil kommer att vara en fortsatt viktig del särskilt i gles befolkade län som Västernorrland. Lastbilsflottan behöver därför ställas om till användning av förnybara drivmedel. Inom Västernorrland finns mycket goda förutsättningar för en utvecklad produktion av förnybara drivmedel för

att uppnå en fossilbränslefri fordonsflotta. Skogsindustrin i Västernorrland har mycket goda möjligheter att bidra till att vi på sikt kan ersätta importerade fossila bränslen med förnybara bränslen från skogsråvara. För att göra en investering på flera miljarder kronor i ny produktion av t.ex. biodiesel krävs en långsiktighet i beskattning av drivmedel. En vanlig kalkyltid för en större investering är ca 10 år. I Västernorrland pågår aktiviteter för att marknadsintroducera biodiesel och andra förnybara drivmedel som är anpassade för lastbilar. Inom stödsystemet Klimatklivet har ett flertal projekt fått investeringsstöd för tankstationer för biodiesel och biogas. Tiden för att uppföra en produktionsanläggning för biodrivmedel och att utveckla marknaden för användning som bränsle är lång. Det krävs därför ett tydligt besked om de långsiktiga förutsättningarna för beskattning av biodrivmedel om vi ska kunna uppnå målet om en fossilfri fordonsflotta till 2030.

Utsläppen av växthusgaser från arbetsmaskiner är betydande. I Västernorrland står utsläppen av växthusgaser för drygt 7 procent av de totala utsläppen vilket är i ungefär på samma nivå som nationellt. Det bör tas fram särskilt mål för arbetsmaskiner och framför allt tydliggöras vilken central myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för arbetsmaskiners klimatanpassning. För närvarande är det ansvaret delat mellan olika myndigheter. Det bör övervägas om målet för transportsektorn även bör omfatta arbetsmaskiner eftersom de tekniska åtgärderna för att minska utsläppen från arbetsmaskiner är likartade som för t.ex. lastbilar.

## Uppföljningsmätt för den handlande sektorn

Länsstyrelsen instämmer i att det ej är lämpligt att införa ett inhemskt utsläppstak för verksamheter som omfattas av handeln med utsläppsrätter (EU-ETS) eftersom utsläppen regleras inom handelssystemet. Däremot måste utsläppen följas upp. Här finns behov av nationella stöd till forskning och innovation av teknik för minskad klimatpåverkan som kan gynna svensk basindustri. Ett exempel är utveckling av teknik för produktion av stål och framställning av aluminium med liten klimatpåverkan.

Sverige måste med stor kraft driva frågan om att taket för de totala utsläppen av växthusgaser inom EU-ETS minskar i linje med Sveriges klimatmål. Nivån på utsläppstaket bör dock anpassas så att industrier inte flyttar utanför EU på grund av utsläppskrav. Industrier med liten klimatpåverkan bör dock ha en långsiktig konkurrensfördel jämfört med verksamheter med stor klimatpåverkan. Det är viktigt att forskning och innovation av koldioxidsnål teknik prioriteras inom Sverige och övriga EU. Parisavtalet ger en tydlig och ambitiös inriktning för ökad innovation. EU har åtagit sig att satsa 35 procent av forskningsmedlen inom Horizon 2020 mellan 2014–2020 till klimatrelaterade projekt.

## En närings- och innovationspolitik med klimatinriktning

Länsstyrelsen håller med om att de klimatpolitiska målen bör integreras bättre i närings- och innovationspolitiken. Inom innovationsstödstrukturerna finns potential i att det horisontella kriteriet ekologisk hållbarhet ges större vikt vid finansiering än vad som sker idag.

## Det lokala och regionala klimat- och luftarbetet

Länsstyrelserna ska med ett långsiktigt perspektiv främja, samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik avseende energiomställning och minskad klimatpåverkan. Arbetet i Västernorrland sker i nära samverkan med kommunerna, Landstinget, företag och andra berörda organisationer. Det lokala och regionala perspektivet, avseende planering och uppföljning av klimatarbetet, bör tydliggöras där Länsstyrelserna får en mer formell stödjande och vägledande funktion gentemot kommuner och övriga organisationer på länsnivå.

Energi- och klimatomställningen är särskilt viktig för tillväxten i Västernorrland. I länet finns en omfattande produktion av el från vatten- och vindkraft. Under 2015 ökade den installerade effekten i vindkraftverk med 400 %. Västernorrland är nu det fjärde största vindkraftslänet och det finns stor potential till att ytterligare utveckla vindkraften. Stora tillgångar på skogsråvara tillsammans med en industriell infrastruktur ger goda möjligheter att utveckla "gröna produkter" och biodrivmedel från skogsråvara.

Ekonomiska stöd är viktigt för att få till stånd åtgärder för minskad klimatpåverkan. Klimatklivet har inspirerat företag och kommuner att genomföra en mängd åtgärder som annars inte skulle ha genomförts. Länsstyrelsen ser positivt på att ett stort antal lokala initiativ möjliggörs genom klimatklivet för att t.ex. bygga laddinfrastruktur, tankstationer för förnybara drivmedel och produktion av biogas. Länsstyrelsen anser att genomförandet av konkreta åtgärder som bidrar positivt till hållbar tillväxt och energi- och klimatomställningen skulle förstärkas med länsstyrelserna som beslutande i stadsmiljöavtal och åtgärder inom Klimatklivet. Länsstyrelserna har det breda uppdrag och kompetens som krävs för att göra avvägningar mot olika samhällsmål.

I Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen 2015 uppmärksammades att det finns påtagliga svårigheter att hantera alla samhällsmål på ett transparent sätt i planprocessen. Granskningar har också visat att det finns stora brister i hur kommuner, regionala organ och nationella myndigheter genomför och använder sig av miljöbalkens verktyg för miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar i den fysiska planeringen. Detta får till följd att miljöaspekterna får allt för litet genomslag i planeringsprocessen. Beredningen föreslår att Boverket och

Naturvårdsverket ges i uppdrag att utveckla en samordnad vägledning för miljöbedömningar till regelverken för samhällsplanering, plan och bygglagen, infrastrukturlagstiftningen, regelverken för det regionala utvecklingsarbetet samt miljöbalken. Vägledningen ska syfta till att åstadkomma en mer samordnad planering där klimatmålen kan uppnås genom att ge mer tyngd åt de viktigaste miljöaspekterna i varje planprocess. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att Boverket får 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. Även övriga aktörer inom samhällsbyggandet bör ges möjlighet till kunskapshöjning om planeringssystemet och dess tillämpning. 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 kommunernas översiktsplaner. 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 delar utredningens mening att en väl genomförd samhällsplanering är väsentlig för möjligheten att nå klimatmålen. All samhällsplanering bör sträva mot ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart samhälle. Att stärka verktygen för att planera mer energismart och för minskad klimatpåverkan är bra, men det måste göras i sin helhet mot även sociala aspekter. I en tid med stort behov av fler bostäder för särskilt utsatta grupper som barn och nyanlända behöver dessa delar vägas samman av kommunerna och det ena kan inte spela ut det andra. Länsstyrelsen menar att dagens regelverk ger stora möjligheter att integrera miljö- och klimataspekterna tidigt i planeringen, men att det finns brister i tillämpningen. Fokus bör därför ligga på kunskapsuppbyggnad och utbildning snarare än ytterligare regelförändringar.

## Industrisektorn

De stora företagen inom industrisektorn ingår överlag inom EU-ETS och konkurrerar på en internationell marknad. Själva idén med EU-ETS är att åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser inom EU i första hand ska ske där det är mest kostnadseffektivt. Det innebär att en verksamhet inte kan åläggas andra krav på utsläppsminskningar av växthusgaser. Genom att satsa på stöd till forskning och innovation av teknik för minskad klimatpåverkan kan svensk basindustri på sikt få konkurrensfördelar. Som beredningen pekar på behövs teknikutveckling inom bl.a. aluminiumindustrin. Genom att gå från kolanoder till inerta anoder kan utsläppen av klimatpåverkande gaser minska väsentligt. Försök görs med inerta anoder av bland annat Rusal som äger aluminiumsmältverket i Sundsvall. Det är dock långt kvar innan tekniken kan användas i industriell skala. Sannolikt tar det 5 – 10 år innan detta är möjligt.

Beredningen har låtit ta fram en beräkning som fastställer den fiktiva icke-handlande sektorns utsläpp år 1990. Länsstyrelsen ser behovet av basåret 1990, men det är inte hanterbart att varje län beräknar utsläppen från sin egen fiktiva icke-handlande sektor. Uppgifter om utsläpp av växthusgaser är sedan fler år tillgängliga på läns- och kommunnivå via den nationella emissionsdatabasen. I och med de nya etappmålen behöver det ges möjlighet att få fram uppgifter i databasen uppdelat på handlande och icke-handlande sektorer.

Det är viktigt att kunna följa upp de nationella klimatmålen på regional och lokal nivå. Ett förslag är att Naturvårdsverket får i uppdrag att beräkna utsläppen från den icke-handlande sektorn i den nationella emissionsdatabasen för 1990 och andra år som är sökbara i databasen, så dessa utsläppsuppgifter blir tillgängliga på regional och lokal nivå.

## Bostäder, lokaler och byggnader

Det är förhållandevis svårt att få fastighetsägare och verksamhetsutövare att energieffektivisera i den utsträckning som är tekniskt möjligt trots en omfattande information från kommunernas energirådgivning, Energikontoret och vägledning och underlag från Energimyndigheten. Ofta genomförs enklare effektiviseringsåtgärder med kort återbetalningstid. Genom en mer genomgripande effektivisering är det normalt möjligt att uppnå en halvering av värmeförbrukningen i en byggnad. På senare tid har låga elpriser bidragit till att fastighetsägare ej prioriterar energieffektivisering. Det behövs fortsatt ekonomiskt stöd för att kunna energieffektivisera i befintlig bebyggelse. Det finns ett stort behov att renovera en stor del av flerfamiljshusen från miljonprogrammet. Genom utökat stöd för renovering av flerfamiljshus i särskilt socialt utsatta områden kan attraktiviteten öka samtidigt som energiprestandan förbättras.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att systemgränsen för byggnaders energiprestanda bör fokusera på använd energi i stället för levererad (köpt) energi. Dagens byggregler med begränsning av mängden köpt energi kan många gånger styra fel. Uppvärmning med t.ex. en bergvärmepump kan i dag uppfattas som bättre ur energi och klimatsynpunkt jämfört med fjärrvärme som producerats med spillvärme och återvunnen energi.

Boverket bedömer att det behövs byggas drygt 700 000 bostäder inom den närmaste 10-årsperioden (2015–2025). Det ställer krav på effektiva byggprocesser som även omfattar hög nivå på energieffektivitet. En viktig del i byggprocessen är uppföljning av genomförandet med återkoppling till byggherren. Mätning av energiprestanda är en viktig del i byggprocessen där byggherren får återkoppling och kan rätta till eventuella fel eller i alla fall kan dra lärdom av projektet. En viktig orsak till att tillräcklig energiprestanda ej uppnås är främst kopplat till byggnadens täthet. Beräkningsprogram kan beräkna transmissions- och ventilationsförluster bra men det är förluster i läckage som ställer till problemen. En nackdel med krav på mätning av

energiprestanda är att det tar längre tid innan byggnadsnämnderna kan avsluta bygglovsärendet. Det bör dock vara viktigare att vi får en byggprocess som leder till energieffektiva byggnader med bra kvalitet.

## Jordbruket- en möjlighet i klimatomställningen

Förslaget i betänkandet att minska köttkonsumtionen och köttproduktionen går rakt emot den regionala livsmedelsstrategin som tagits fram i Västernorrland. Istället är en effektivare kött- och mjölkproduktion en möjlighet då det ökar tillgången till livsmedel som produceras i Sverige. Betänkandet slår fast att det svenska köttet är bättre ur klimatsynpunkt än importerat kött. En anledning till det är att vi redan idag har en effektiv produktion. Om produktionen ökar skulle det förutom att ge en minskad klimatpåverkan även gynna andra miljömål som "Ett rikt odlingslandskap" samt "Ett rikt växt- och djurliv".

I Västernorrland där över 80 procent av arealen används till vallodling är en förädling av gröda till mjölk eller kött nödvändigt. En minskad konsumtion av kött skulle vara negativt för jordbruket och företagandet på landsbygden. Att jordbruket ska ersätta vallodlingen med odling av perenna spannmål är inte realistiskt. Det tar minst 8-10 år att ta fram en ny spannmålssort av standardmodell så det inte troligt att det år 2030 kommer att finnas en flerårig spannmålssort tillgänglig för konventionell odling.

I betänkandet föreslås differentierad klimatskatt på kött. Det finns en risk att kött som redan har ett högt pris blir dyrare. Svenskproducerat kött har normalt ett högre pris jämfört med utländskt kött. Skillnaden i kostnad mellan svenskt kött och importerat riskerar därför att bli ännu större vilket skulle innebära att förslaget blir kontraproduktivt.

En handelsgödselskatt skulle missgynna den inhemska produktionen och istället innebära ökad import. Därigenom flyttar utsläppen utomlands. Effekten av skatt på handelsgödsel har dessutom utvärderats och resultatet visar på tveksam effekt.

För att lyckas öka effektiviteten och anpassa jordbruket med målet att minskad klimatpåverkan och samtidigt gynna miljömålen "Ett rikt odlingslandskap" samt "Ett rikt växt- och djurliv" krävs rådgivningsinsatser och stöd som är mer välriktade.

## Utsläpp av växthusgaser kopplade till import och export

En stor andel av Sveriges påverkan på klimatet beror på konsumtion av varor som produceras utanför Sveriges gränser. Dessutom innebär transporter av varor från utlandet en påverkan på klimatet. Enligt Naturvårdsverket är den höga och ökande konsumtionen ett av de största hindren för att vi till nästa


generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Länsstyrelsen konstaterar att miljömålsberedningen inte lägger fram några konkreta förslag för att minska utsläppen från konsumtion. Av betänkandet framgår att beredningen främst betonar att statistik och uppföljning är viktigt och bör förbättras. Länsstyrelsen hade gärna sett förslag som leder till minskad klimatpåverkan från konsumtion och även förslag på åtgärder för beteendeförändringar, särskilt riktade mot barn och unga, eftersom vanor och beteenden skapas i tidig ålder.

Beslut i detta ärende har fattats av Länsråd Sten-Olov Altin efter föredragning av energi- och klimatstrateg Mats Bäck. I ärendet har Daniel Gustafsson enhetschef, Rebecka Bjurhall miljömålssamordnare, Jenny Lindgren tf enhetschef, Frida Bergman de Flores utredare, Stina Pettersson biträdande enhetschef och Magnus Jensen Näringslivsenheten deltagit.



Sten-Olov Altin  
Länsråd



Mats Bäck  
Energi- och klimatstrateg