

PM 2004 RVIII (Dnr 303-2898/2004)

**Remittering av rapporterna "Kontrollstation 2004",  
"Basindustrin och Kyoto", "Post Kyoto" och "Uppdrag rörande  
den framtida användningen av bioenergi i Sverige" med  
anknytning till kontrollstationen 2004 för klimatpolitiken**

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 15 oktober 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen överlämnas och åberopas denna promemoria.

**Fördragande borgarrådet Viviann Gunnarsson** anför följande.

*Bakgrund*

Klimatförändringar är ett globalt problem och det krävs därför att varje land tar sitt ansvar för att minska utsläppen av växthusgaser. Sveriges riksdag har beslutat om en nationell klimatstrategi som bland annat innehåller mål på kort och lång sikt under miljö kvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan.

Strategin innebär att det svenska klimatarbetet successivt skall kunna följas upp och för att detta skall vara möjligt har kontrollstationer upprättats år 2004 och 2008. Då ska klimatarbetet utvärderas. Om utsläppsprognosen då visar sig vara mindre gynnsam kan nya åtgärder föreslås eller målen omprövas.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har fått i uppdrag att utarbeta ett underlag till den första utvärderingen vid kontrollstationen 2004.

Inför kontrollstationen har regeringen inhämtat följande underlag: Kontrollstation 2004, Basindustrin och Kyoto, Post Kyoto och Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige.

EU-länderna har tagit fram en gemensam klimatstrategi som bygger på ett system för handel med utsläppsrätter. Företag kommer vid starten 2005 kunna köpa och sälja utsläppsrätter, vilket innebär att utsläppen kommer att kunna öka mer i ett land men samtidigt minska i ett annat land. Utsläppen skall inte överstiga det tak som bestäms inom EU.

*Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på förslaget att anpassa den svenska klimatpolitiken till systemet med handel med utsläppsrätter, men att det är väsentligt att de nya nationella mållkonstruktionerna kan överföras till de lokala klimatmålen. Man anser dock att staten bör ta fram ett enhetligt uppföljningssystem som medger jämförelser mellan

kommuner och regioner för att kommunerna ska kunna bedriva ett jämförande klimatarbete.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* ser positivt på att handel med utsläppsrätter införs och att formuleringen av Sveriges mål anpassas så att målet blir uppföljningsbart. Man anser dock att det är viktigt att underlätta för framtida målsättning och uppföljning även på lokal nivå.

*Gatu- och fastighetsnämnden* anser att det är glädjande att Sverige klarar sina internationella klimatåtaganden och att det finns goda skäl för Sverige att göra större minskningar än vad som krävs av Kyotoöverenskommelsen. Nämnden anser det viktigt att samhället använder sig av sådana styrmedel som på mest kostnadseffektiva sätt leder till minskning av miljöskadliga utsläpp.

### *Mina synpunkter*

Klimatförändringar är ett globalt problem som kräver internationellt samarbete. Varje land måste utifrån sina förutsättningar arbeta för att klimatpåverkande utsläpp skall minska. För att detta arbete skall bli meningsfullt är det viktigt att genomföra uppföljningar och utvärderingar av de insatser som görs. Det är först då det är möjligt att se var insatser behöver förstärkas och var de behöver förändras.

Jag ser stort behov av långsiktiga styrmedel som stimulerar produktion av förnybar energi. Den budgetuppgörelse som nu behandlas av riksdagen innehåller åtgärder som verkar i denna riktning, t.ex. den gröna skatteväxlingen.

Stockholm har en hög ambitionsnivå när det gäller det lokala klimatarbetet. Stadens miljöprogram och handlingsprogram mot växthusgaser innefattar en rad mål och konkreta insatser som genomförs i Stockholm av olika aktörer. Ett flertal åtgärder ingår också i stadens ansökan om stöd till ett klimatinvesteringsprogram (KLIMP).

I Stockholm står biltrafiken för 70 procent av luftföroreningarna. Introduktion av biodrivmedel är en viktig del i att på relativt kort sikt åstadkomma minskning av koldioxidutsläppen inom transportsektorn. Stockholms stads arbete med miljöbilar är en viktig del av kommunens miljöarbete.

När handel med utsläppsrätter införs 2005 måste man vara medveten om att den inte löser alla utsläppsproblem utan bara hanterar den handlande sektorn. Det är viktigt att reglerna kring handeln med utsläppsrätter utformas på rätt sätt. EU:s förslag har många och stora brister. Tilldelningen av utsläppsrätter är enligt förslaget gratis och sker också utifrån historiska data vilket leder till att de som inte arbetat med att minska sina utsläpp belönas. Här skulle jag önskat bättre analyser när det gäller utsläppshandelns påverkan på bioenergi och också en analys av vad som händer med bioenergianvändningen när handeln med utsläppsrätter utökas. Den allvarligaste bristen är dock att systemet inte är tätt. Det går att köpa in rätter utifrån.

Vägtrafiken och transportsektorn ligger utanför handeln med utsläppsrättigheter därför krävs i denna sektor kraftfulla ekonomiska styrmedel liksom en fungerande lagstiftning. Jag anser därför också att man även fortsatt behöver komplement i form av statliga bidrag som KLIMP.

Jag anser att det är viktigt att den här typen av uppföljning som nu blir möjlig även genomförs på lokal nivå. Slutligen anser jag att det är viktigt att även små länder som Sverige gör sitt yttersta för att begränsa egna koldioxidutsläpp som att överföra kunskap och teknologi till andra länder för att komma tillrätta med klimatproblemen.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 23 september 2004

VIVIANN GUNNARSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att  
som svar på remissen anför följande:

Klimatfrågorna tillhör de mest omstridda frågorna i den politiska och vetenskapliga debatten idag. Meningarna är delade om vad som orsaker en växthuseffekt och vad som ska göras åt en sådan effekt. Men med tanke på att Sverige som land endast står för 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så är det självklart att det viktigaste arbetet på det klimatområdet måste ske på global nivå.

Ändå avsätter Sverige och Stockholms stad stora resurser och tid för klimatfrågor. Men de konkreta förslag som presenteras är oftast ytterligare pålagor och skatter på företag och medborgare. Den nu aktuella remissen från miljödepartementet är inget undantag. Samtidigt är resultaten av arbetet och förslagen svåra att utvärdera eller ens mäta. Sveriges inverkan på klimatet är knappt mätbar, vilket gör det svårt att motivera höjda skatter eller att skattemedel används till allehanda informationsinsatser.

Vi ställer oss positiva till utvecklingen mot handel av utsläppsrättigheter och andra lösningar på marknadsbasis. Det är lösningar som snabbt kan uppnå resultat, dessutom med ett minimum av byråkratisk överbyggnad.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att  
såsom svar på remiss återopas följande:

Klimatkommitténs arbete och möjligheter att presentera en rationell och kostnadseffektiv strategi begränsades tidigt av de förutsättningar som gavs i direktiven, främst genom att en av utgångspunkterna var det energipolitiska beslut som genomdrevs av Socialdemokraterna, Centern och Vänsterpartiet. Folkpartiet anser att kärnkraften bör utnyttjas under hela sin tekniska och ekonomiska livslängd. En förtida stängning av väl fungerade kärnkraftsreaktorer gynnar inte klimatmålen. Enligt beräkningar från riksdagens utredningstjänst skulle motsvarande mängd el som Barsebäck 2 idag producerar generera ökade koldioxidutsläpp på 2,2 miljoner ton per år om den elen ersattes med dansk kolkondens.

En rationell energipolitik som gynnar miljön främjas bäst genom fri energiproduktion precis som ekonomin i övrigt. Staten ska ställa krav beträffande hälsa, säkerhet och miljö, kontrollera att kraven uppfylls samt främja forskning och utveckling. Men staten ska inte förbjuda någon specifik teknik för energiproduktion, om den uppfyller miljö- och säkerhetskraven.

Folkpartiet har länge förespråkat ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken. Därför är det positivt att EU från och med nästa år inför ett system med utsläppsrätter på koldioxid. Det är dock viktigt att i varje situation överväga hur effektiva olika styrmedel är. Som vi ser det finns det ett antal kriterier gällande utsläppsrätter som måste vara uppfyllda för att styrmedlet ska fungera på ett effektivt sätt. För det första bör det geografiska område som handeln täcker vara lika med det området som påverkas av utsläppen. Det uppfylls inte idag eftersom handeln sker inom EU

och klimatpåverkan är global. För det andra ska utsläppen vara större än vad naturen tål. Det stämmer bra med de klimatpåverkande gaserna. För det tredje ska handeln avse utsläpp av alla de olika ämnen sammanvägt som ger den effekt man vill undervika. Det uppfylls dessvärre inte eftersom endast koldioxidutsläppen ingår. För det fjärde måste alla utsläpp av aktuellt slag tas med. Inte heller detta uppfylls då transportsektorn och hushållssektorn står utan för systemet vilket innebär att endast en tredjedel av koldioxidutsläppen beaktas inom handeln med utsläppsrätter.

Utsläppsrätter används effektivast om staten säljer rätterna genom auktion. Fördelen är att den enskilde då kan avgöra hur mycket denne kan begränsa sina utsläpp i förhållande till kostnaden. På så sätt underviker man den svåra myndighetsbedömningen om vem som bäst behöver släppa ut de skadliga gaserna. Tyvärr har EU låst sig för att utsläppsrätterna i huvudsak ska delas ut gratis efter de behov som varje anläggning har under första treårsperioden 2005-2007. Under påföljande femårsperiod 2008-2012 ska minst 90 procent av utsläppsrätterna delas ut gratis. Med ett riktigt auktionssystem inom EU förändras Sveriges möjligheter att ha påverkbara och utvärderingsbara nationella mål. Därför måste EU riva hindren mot en rationell klimatpolitik. EU bör ges ökad makt över den nationella klimatpolitiken så att miljöskatter kan beslutas med majoritet. Eftersom det idag krävs enighet kommer det medlemsland som har lägst miljöambition att stoppa en rationell klimatpolitik. Det är därför angeläget att regeringen snabbt ändrar sin inställning och börjar driva frågan om ekonomiska styrmedel i klimatpolitiken på EU-nivå. Tyvärr innebär Kyotoprotokollet endast en liten reduktion av koldioxidutsläppen och därför anser vi att internationella förhandlingar om kraftigt reducerade utsläpp av koldioxid och andra klimatpåverkande gaser efter 2010 snarast måste påbörjas. På sikt bör Sverige verka för en global koldioxidavgift.

## ÄRENDET

Stockholms stad har från Miljödepartementet fått ”Remittering av rapporter med anknytning till kontrollstationen för klimatpolitiken” på remiss. Enligt regeringens proposition Sveriges klimatstrategi skall klimatpolitiken fortlöpande följas upp och två kontrollstationer har därför införts. Den första år 2004 och den andra år 2008. Inför kontrollstationen 2004 har följande fyra rapporter tagits fram som underlag: Kontrollstation 2004, Basindustrin och Kyoto, Post Kyoto och Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige, *bilaga 2*.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

### Ärendet

Riksdagen fattade 2002 beslut om en nationell klimatstrategi med mål på kort och lång sikt under det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan. Beslutet innebär att det svenska klimatarbetet och utvecklingen mot de nationella målen särskilt ska följas upp i samband med två kontrollstationer under 2004 och 2008. I samband med årets kontrollstation har Miljödepartementet remitterat följande fyra rapporter med anknytning till klimatpolitiken.

#### Kontrollstation 2004

Naturvårdsverket och Energimyndigheten redovisar i denna rapport en analys av utsläppsutvecklingen och den nya basprognosen för utsläpp av växthusgaser. Prognosen för 2010 antyder att de samlade utsläppen hamnar under Sveriges internationella åtaganden, men över de nationella målen. Rapporten innehåller därutöver en utvärdering av dagens styrmedel, förslag till nya mållonstruktioner och styrmedel som anpassas till det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter.

#### Basindustrin och Kyoto

Institutionen för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har analyserat vilka effekter som kan förväntas för basindustrin när systemet för handel med utsläppsrätter införs. ITPS drar bland annat slutsatsen att det nya systemet på kort sikt kommer att få betydande konsekvenser för den energiintensiva industrins konkurrenskraft och att man på längre sikt kan förvänta sig att industristrukturen förskjuts till ett mindre fossilenergiintensivt näringsliv.

#### Post Kyoto

I rapporten Post Kyoto utreder Naturvårdsverket och Energimyndigheten lämpliga former för det internationella samarbetet i klimatfrågor. Kyotoprotokollet ses i rapporten som ett första steg och man lämnar förslag på hur det framtida internationella samarbetet bör gå till.

#### Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige

Rapporten rörande bioenergi har tagits fram av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och den innehåller en analys av de ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för en ökad biobränsleanvändning i Sverige. SLU:s slutsats är att användningen av biobränslen kommer att öka och att priserna på olika skogsråvaror kommer att stiga.

### **Stadsledningskontorets synpunkter**

Remissmaterialet är mycket omfattande och stora delar av rapporterna rör det internationella samarbetet kring klimatfrågorna. I detta tjänsteutlåtande lämnas därför enbart synpunkter på rapporten Kontrollstation 2004.

Det bör inledningsvis framhållas av Stockholms stad har också en hög ambitionsnivå när det gäller det lokala klimatarbetet. Stadens miljöprogram och handlingsprogram mot växthusgaser innefattar en rad mål och konkreta insatser som genomförs i Stockholm av olika aktörer. Ett flertal åtgärder ingår också i stadens ansökan om stöd till ett klimatinvesteringsprogram (KLIMP).

Stadsledningskontoret ser principiellt positivt på förslaget att anpassa den svenska klimatpolitiken till systemet med handel med utsläppsrätter både när det gäller målformuleringar och framtida strategier. För att kommunerna ska kunna bedriva ett strategiskt, jämförande klimatarbete är det dock väsentligt att de nya nationella målkonstruktionerna kan överföras till de lokala klimatmålen. Staten bör därför ta fram ett enhetligt uppföljningssystem som medger jämförelser mellan kommuner och regioner.

Stadsledningskontoret kan vidare konstatera att en stor del av de föreslagna åtgärderna Kontrollstation 2004 rör transportsektorn mot bakgrund av att utsläppen av växthusgaser inom denna sektor förväntas öka. Kontoret delar visserligen bedömningen att förändrade skatter och avgifter inom transportsektorn, som exempelvis en koldioxiddifferentierad fordonsskatt, är ett kostnadseffektivt sätt att reducera utsläppen. Redovisningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen är dock tyvärr alltför skissartad, inte minst när det gäller fördelningspolitiska effekterna. Det bör i detta sammanhang påpekas att transportssektorns miljöpåverkan är föremål för ett stort antal andra utredningar, exempelvis Vägverkets förslag till klimatstrategi för vägtransportsektorn. I Stockholm ska dessutom ett försök med miljöavgifter/trängselskatt genomföras. De sammanlagda effekterna är i dagsläget inte analyserade och det är enligt stadsledningskontoret därför svårt att ta ställning till enskilda förslag. Kontoret ser däremot mycket positivt på förslaget till en fortsatt klimatinformationssatsning. Det är i detta sammanhang betydelsefullt att man även fortsättningsvis samordnar nationella informationskampanjer med lokala satsningar. I Stockholms handlingsprogram mot växthusgaser redovisas ett flertal sådana samarbetsprojekt, till exempel mellan Vägverket och gatu- och fastighetsnämnden.

Vidare ställer sig kontoret bakom förslaget till ett utökat bidragsstöd till lokala klimatinvesteringsprogram under åren 2006-2008. Inför den kommande perioden bör man enligt stadsledningskontorets mening även inrikta satsningen på implementering av befintlig teknik. Det är också viktigt att investeringsbidragen för teknikutvecklingsprojekt även inkluderar medel till utvärdering och kunskapsspridning.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslöt den 31 augusti 2004 att godkänna förvaltningens svar på remissen.

*Reservation* anfördes av *Jakob Forssmed* (kd), bilaga 1.

*Reservation* anfördes av *Magnus Hellström* (m), *Johan Steenhoff Eriksen* (m) och *Lena Bring* (m), bilaga 1.

*Reservation* anfördes av *Björn Ljung* (fp) och *Erik Wassén* (fp), bilaga 1.

*Särskilt uttalande* gjordes av *Jakob Forssmed* (kd), bilaga 1.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande den 16 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

#### Sammanfattning

Inför kontrollstationerna av klimatpolitiken i år har Miljödepartementet skickat en remiss omfattande fyra utredningar till bl.a. Stockholms stad. Miljöförvaltningen fokuserar på två utredningar: "Kontrollstation 2004" som omfattar revidering av Sveriges klimatmål inför införandet av handel med utsläppsrätter samt förslag på ytterligare styrmedel för att nå de svenska klimatmålen. "Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige" som analyserar förutsättningarna för en ökad användning av biobränsle i Sverige.

Miljöförvaltningen ser positivt på att handel med utsläppsrätter införs och att formuleringen av Sveriges mål anpassas så att målet blirppföljningsbart. Det är dock viktigt att underlätta för framtida målsättning och uppföljning även på lokal nivå. Miljöförvaltningen ställer sig även positiv till förslagen på ytterligare och reviderade styrmedel i klimatstrategin, särskilt ett fortsatt och utökat statligt bidragsstöd för lokala klimatinvesteringsprogram. Miljöförvaltningen är mycket positiv till att det utvecklas nya klimatmål på medellång sikt.

Miljöförvaltningen ser stort behov av långsiktiga styrmedel som stimulerar produktion av förnybar energi och är positiva till förslaget att det även ska finnas stimuleringsinstrument efter 2010.

Rapporten "Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige" har klara brister och har allt för starkt fokuserat på skogsråvara samt el- och uppvärmningssektorn. Rapporten bör kompletteras med analyser av utsläppshandelns påverkan på användningen av bioenergi, analys av möjligheter att påverka användningen av bioenergi på lokal nivå samt analys av vad som händer med bioenergianvändningen när handel med utsläppsrätter utökas.

Miljöförvaltningen upplever brist på samordning mellan statliga utredningar avseende biobränsle för fordon. Miljöförvaltningen ser gärna att Miljödepartementet och Finansdepartementet samordnar politiken med avseende på biobränsle. Miljöförvaltningen ser stort behov av långsiktiga styrmedel som stimulerar produktion av förnybar energi.

#### Bakgrund

Sveriges riksdag fattade våren 2002 beslut om en nationell klimatstrategi som bland annat omfattar mål på lång och kort sikt under miljökvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan. Målet på kort sikt innebär att utsläppen av växthusgaser i landet som ett medelvärde för perioden 2008-2012 inte ska överstiga 96 % av 1990-års nivå. Målet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

Enligt regeringens proposition Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55) skall klimatpolitiken fortlöpande följas upp. Två kontrollstationer har därför införts. Den första kontrollstationen är år 2004 och den andra 2008. Inför kontrollstationen i år har regeringen inhämtat fyra rapporter som tillsammans remitteras från Miljödepartementet till bl.a. Stockholms stad: "Kontrollstation 2004", "Basindustrin och Kyoto", "Post Kyoto" och "Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige". Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Gatu- och fastighetsnämnden samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast 2004-09-07 (inkom till Miljöförvaltningen 2004-07-21). I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporterna. Miljöförvaltningen ger av tidsbrist bara synpunkter på rapporterna "Kontrollstation 2004" samt "Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige".

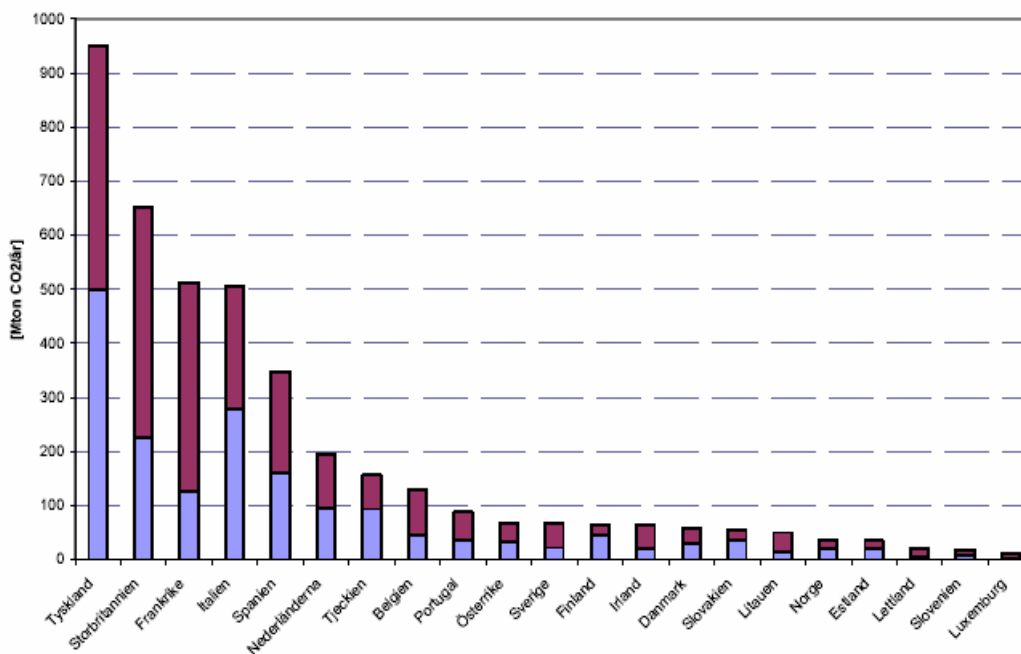
#### Kontrollstation 2004

Genomgången av utsläppsutvecklingen i Sverige till år 2010 visar att Sveriges klimatstrategi hittills har gett effekt på utsläppen i flera sektorer. Sammantaget bedöms utsläppen hamna under Sveriges åtagande enligt EU:s fördelning för åtagandet enligt Kyotoprotokollet, men över Sveriges nationella mål. Utsläppen bedöms minska med drygt 1 % mellan 1990 och 2010. Om det nationella delmålet ska nås behöver utsläppen minska med ytterligare 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

### Ändringar av målet inför införandet av handel med utsläppsrätter

För att klara EU:s gemensamma åtagande under Kyotoprotokollet har EU tagit fram ett klimatprogram (European Climate Change Programme). Programmet innehåller bl.a. ett gemensamt handelssystem för utsläppsrätter.

EU:s handelssystem är under uppbyggnad, börjar år 2005 och omfattar inledningsvis stora delar av den energiintensiva industrin samt el- och värmeproduktion. Den totala mängden utsläppsrätter kommer att utgöra taket för utsläppen (se figur nedan). Inom ramen för detta tak är det företagens agerande utifrån priset på utsläppsrätten som avgör var utsläppen kommer att ske/reduceras.



### Tilldelning av utsläppsrätter i förhållande till ländernas Kyotoåtagande för 21 (av 25) medlemsstater.

Nedre fältet motsvarar tilldelad mängd utsläppsrätter inom ramen för EU:s handelssystem. Det övre fältet motsvarar resterande utsläpp av växthusgaser enligt ländernas åtaganden enligt Kyotoprotokollet (EU: s interna fördelning).

Ett system för handel med utsläppsrätter har en inneboende drivkraft som gör att kostnaden blir lägre för en given utsläppsreduktion. Hur stor miljöeffekten blir för EU som helhet, d.v.s. hur mycket utsläpp som kommer att tillåtas (takets för utsläppen) beror på vilka principer EU gemensamt kommer att tillämpa vid genomförandet och då särskilt tilldelningen av utsläppsrätter. Det samlade utsläppstaket kommer också att vara avgörande för priset. Det är viktigt att den totala tilldelningen sker så att knapphet ges inom ramen för systemet.

Handeln med utsläppsrätter förändrar förutsättningarna för Sverige att ha ett nationellt mål för de samlade utsläppen inom landet. Framförallt förändras förutsättningarna att nationellt påverka utsläppen i de sektorer som omfattas av systemet.

Det nuvarande nationella delmålet föreslås ersättas med en ny konstruktion och kallas för ett "avräkningsmål". På detta sätt integreras EU:s handelssystem i det nationella delmålet. Konstruktionen innebär att utsläppsförändringar i den handlande sektorn, vilka motsvaras av inköp eller försäljning av utsläppsrätter, inte räknas med när måluppfyllelse mot det nationella delmålet beräknas.

Vid ett avräkningsmål minskar behovet av uppföljning och kontroll av faktiska utsläpp i den handlande sektorn (kraft- och värmeverk, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik samt anläggningar som producerar



papper och pappersmassa). När väl en avräkning av tilldelade utsläppsrätter gjorts, spelar det inte någon roll hur stora utsläppen blir. Det räcker med att veta att varje ton utsläpp motsvaras av en utsläppsrätt. Den tilldelade volymen avgör också hur stort utsläppsutrymmet är i den icke-handlande sektorn (I den icke handlande sektorn ingår övriga utsläpp av växthusgaser, metan, lustgas och de tre industrigaserna HFC, PFC och SF6. Den omfattar även utsläpp av koldioxid från den småskaliga förbränningen i bostadssektorn, transportsektorn samt från övrigt näringsliv). En avgörande faktor för möjligheten att nå målet blir därför hur stor tilldelningen blir och därmed hur stora kraven blir på utsläppsminskningar i den icke-handlande sektorn.

De utsläppsrätter som köps in eller säljs av företagen i den handlande sektorn i Sverige under perioden kommer att motsvaras av motsvarande utsläppsminskning eller ökning av utsläppen någon annanstans inom ramen för handelssystemet och räknas därför inte med. För övriga sektorer (icke-handlande sektorer) räknas de faktiska utsläppen.

Summan av tilldelningen och utsläppen från övriga sektorer ska understiga 96 % av 1990 års utsläpp. Denna målkonstruktion överensstämmer med hur Kyotoprotokollet är uppbyggt och innebär att Sveriges klimatpolitik anpassas till det nya handelssystemet för utsläppsrätter inom EU. Målkonstruktionen medför att utsläppen för Sverige minskar i samma utsträckning som tidigare medan utsläppen i Sverige kan vara större eller mindre.

Hur mycket utsläppen behöver minska i Sverige kommer att bero av tilldelningens storlek till den handlande sektorn. Behovet av styrmedel i sektorerna utanför den handlande sektorn beror alltså av den mängd utsläppsrätter som tilldelas de anläggningar i Sverige som omfattas av handelssystemet. Ges en hög tilldelning till den handlande sektorn innebär det att andra sektorer måste minska sina utsläpp i större utsträckning. Ges en lägre tilldelning till den handlande sektorn genomförs istället fler åtgärder inom ramen för EU-systemet.

### Förslag på ytterligare och reviderade styrmedel i Sveriges klimatstrategi

*Följande styrmedelsförändringar föreslås för sektorer utanför den handlande sektorn:*

- ? koldioxiddifferentierade fordonsskatter för lätta bilar
- ? förmånen av fritt drivmedel för förmånsbil värderas till en faktor 1,8 av marknadspriset istället för nuvarande 1,2
- ? kilometerskatt för lastbilar fr.o.m. 2008. (Styrmedelsförslagen i transportsektorn beräknas sammanlagt ge en årlig utsläppsreduktion på drygt 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter i Sverige under perioden 2008-2012)
- ? ett fortsatt och utökat statligt bidragsstöd under perioden 2006-2008 ges till lokala klimatinvesteringsprogram. Programmet bör i första hand ge bidrag till åtgärder som är långsiktigt strategiska. (Det lokala arbetet med klimatstrategier är viktigt bland annat med tanke på de förändringar av tröga strukturer som behöver ske och kan stimuleras med en fortsatt satsning på lokala klimatinvesteringsprogram, Klimp)
- ? en fortsatt klimatinformationssatsning för 2006-2008
- ? EG-direktivet för byggnaders energiprestanda genomförs så att potentialen för energieffektivisering tas till vara
- ? ett fortsatt och utökat statligt stöd ges för arbetet med de projektbaserade mekanismerna<sup>2</sup> under 2005-2012

---

<sup>2</sup> S.k flexibla mekanismer delas upp i handel med utsläppsrätter och projektbaserade mekanismer, de senare är **gemensamt genomförande** (där parter med reduktionsåtagande kan göra investeringar i respektive länder och tillgodoräkna sig utsläppsreduktionsenheter enligt fastlagda regler). och **mekanismen för ren utveckling** (där Länder med reduktionsåtagande kan genomföra projekt i länder utan reduktionsåtagande och tillgodoräkna sig utsläppsreduktioner enligt fastlagda regler. De ska bidra till hållbar utveckling enligt världandets prioriteringar). Till skillnad från utsläppshandel mellan länder avser projektbaserade mekanismer konkreta projekt och bedöms komma att ha stor betydelse i framtida globala överenskommelser.

*För nu gällande styrmedel som verkar inom sektorer som kommer att omfattas av EU:s system för handel för utsläppsrätter föreslås:*

- ? koldioxidskatten för industrins energianvändning tas bort
- ? koldioxidskatten för värmeproduktion i hetvattenpannor behålls, men nivån kan reduceras
- ? koldioxidskatten för kraftvärmeverk tas bort givet att:
  - elcertifikatsystemet<sup>1</sup> förlängs och kvoten höjs efter 2010
  - samma tilldelningsprincip (inom ramen för EU:s handelssystem) gäller för biobränslen och fossila bränslen i nya kraftvärmeanläggningar, dvs att fördelningen av utsläppsrätter.

*Dessutom föreslås att:*

Sverige deltar aktivt i den kommande utvärderingen av EU:s handelssystem. En utvärdering av EU:s handelssystem startar år 2005 och EU-kommissionen ska senast 2006/07 föreslå eventuella ändringar. Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att Sverige bör delta aktivt i detta arbete. Frågor som Sverige bör lyfta upp är exempelvis: att analysera om fler sektorer och gaser kan omfattas av systemet, att länderna har samma tilldelningsprinciper för nya anläggningar, att nya anläggningar inte ges utsläppsrätter gratis och att tilldelningskriterierna är sådana att en knapphet av utsläppsrätter erhålls.

Ytterligare styrmedel i den handlande sektorn i Sverige kommer inte att påverka de totala utsläppen i den handlande sektorn i Europa. Ett handelssystem för utsläppsrätter har teoretiskt fördelen att åtgärder för att minska utsläppen sker där det är billigast. Om systemet utvecklas så att företagen kan förutse att antalet utsläppsrätter på marknaden kommer att minska, skapas även goda förutsättningar till strukturella förändringar som är gynnsamma för att nå långsiktiga klimatmål. I ett väl fungerande system bör därför kompletterande styrmedel (t.ex. koldioxidskatt) inte belasta de verksamheter som ingår i utsläppsrättshandeln då detta kan försämra kostnadseffektiviteten i handelssystemet och skapa snedvridande konkurrens.

Ytterligare styrmedel i den handlande sektorn kan också motiveras med att även andra samhällsmål ska uppfyllas. Ett sådant är det energipolitiska målet att öka andelen förnybar energi i det svenska energisystemet. Därför är det viktigt att upprätthålla konkurrenskraften för biobränslen i el- och värmeproduktionen även när handeln med utsläppsrätter införs. Ett annat energipolitiskt argument är Sveriges försörjningstrygghet.

### **Förslag med sikte på utvecklingen efter 2008-2012**

- ? Mål på medellång sikt behöver utvecklas. Ett arbete bör nu påbörjas med att ta fram ett underlag för en utveckling av den nationella klimatstrategin med mål och styrmedel även på medellång sikt, förslagsvis till 2020. En sådan strategi bör kunna fastställas senast vid kontrollstation 2008. Inriktningen på den nationella strategin bör samspela väl med den linje Sverige avser driva i internationella förhandlingar.
- ? Sverige bör kanalisera den nationella klimatambitionen i en strategi inför kommande internationella förhandlingar och i EU-arbetet. Sverige bör förhandla fram ett internationellt åtagande som även kan användas som nationellt mål. Därigenom kan man påverka andra länder att göra mer ambitiösa åtaganden.
- ? Sårbarheten och de risker som är förknippade med ett förändrat klimat i Sverige behöver kartläggas och analyseras. Anpassningsåtgärder kan behöva initieras. I samband med den fjärde nationalrapporten kan en sådan kartläggning påbörjas.

### **Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige**

Utredningens uppgift har varit att analysera de ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för en fortsatt ökad användning av biobränslen i Sverige. Utgångspunkten för utredningens

---

<sup>1</sup> **Elcertifikatsystem.**

Systemet innebär att elproducenterna får ett elcertifikat för varje MWh förnybar el som produceras. Certifikaten säljs till elanvändarna som enligt lag är skyldiga att köpa in elcertifikat motsvarande en viss andel av sin användning. Målsättningen är en ökning av el från förnybara energikällor med 10 TWh till 2010.

analys är skogens värde i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningen omfattar beskrivning av tillgångar och användning av biobränslen, samhällsekonomisk analys av skogsråvarans användning med särskild uppmärksamhet på trädbränslen, analys av konsekvenserna av naturreservatsavsättningar.

Bedömningen i rapporten är att den svenska miljö-, energi- och skogspolitiken sammantaget kommer att leda till en ökad efterfrågan på vår skogsresurs i vid bemärkelse. En sammanställning av befintliga prognoser visar att med dagens förda politik kommer biobränsleanvändningen fortsättningsvis att öka. Priserna på olika skogsråvaror kommer förmodligen att stiga. I sin tur kommer prisförändringarna att leda till att olika aktörer vinner eller förlorar. Spånskiveindustrin bedöms dock missgynnas bl.a. av den nuvarande politikens inriktning, medan skogsägarna framstår som vinnare. Utredningens analys leder fram till:

- ? Den framtida användningen av bioenergi i Sverige måste ses i ett helhetsperspektiv som innefattar ett flertal politikområden, däribland klimat-, energi- och miljöpolitiken.
- ? Effekterna på skogssektorn av olika miljö- och energipolitiska mål visar på ett komplicerat samspel mellan olika delmarknader inom skogssektorn.
- ? Klimatpolitiken, genom miljömålet "Begränsad klimatpåverkan", ökar efterfrågan på biobränslen. En ökad efterfrågan leder till ökad konkurrens om skogsråvara.
- ? Miljömålet "Begränsad klimatpåverkan" kommer att driva på en strukturomvandling inom skogssektorn. Energisektorn expanderar på bekostnad av skogsindustrin. Konsekvenserna på sysselsättning och ekonomisk tillväxt kan bli betydande lokalt och regionalt, men förmodligen inte särskilt dramatiska ur ett nationellt perspektiv.
- ? Miljöpolitiken, genom miljömålet "Levande skogar" minskar utbudet av skogsråvara. Enligt utredningens modell blir samtliga aktörer inom skogssektorn förlorare i ekonomisk mening vid ett genomförande av miljömålet.
- ? Sammantaget leder miljö- och klimatpolitiken till en målkonflikt, vilket får konsekvenser för hela skogs- och skogsindustrisektorn.
- ? En av åtgärderna för att angripa målkonflikterna mellan bevarande och brukande av den svenska skogen är att öka produktionen, för vilket det också finns en stor potential. Konsekvenserna av detta och att avstå från möjligheten bör utredas vidare inom ramen för översynen av den svenska skogspolitiken.
- ? I många fall kan man låta marknadsmekanismerna verka. En genomgång av den vetenskapliga litteraturen på området visar att skogsägarna handlar ekonomiskt rationellt. Utredningen lämnar sålunda inga förslag till åtgärder i skogsbruket som stimulerar ett utökat uttag av biobränsle, t.ex. vad gäller ökad röjning och gallring.
- ? Den ökade efterfrågan, och det faktum att skogsägarna handlar ekonomiskt rationellt innebär att skogsbruket förmodligen kommer att producera större kvantiteter skogsråvara i framtiden.
- ? Energiskattesystemets struktur är av utomordentligt stor betydelse för skogs- och energisektorn i allmänhet och biobränslens konkurrenskraft i synnerhet. Av mycket stor vikt är därmed att energibeskattningen blir mer transparent, enhetlig och mindre snedvridande. Ett genomförande av tidigare lagda förslag till energibeskattnings skulle verka i denna riktning. I förlängningen skulle detta leda till att bl.a. spånskiveindustrin inte längre missgynnas i biobränsle lyder under samma ekonomiska lagar som andra investeringar.
- ? Osäkerhet om framtida regler kan hämma investeringar på ett icke önskvärt sätt, varför stabila spelregler är nödvändiga.
- ? Förslag på politiska beslut ska konsekvensberäknas. När det gäller t.ex. reservatsbildningar saknas i mångt och mycket ett beslutsunderlag där konsekvenserna för olika aktörer beskrivs.

### **Förvaltningens synpunkter**

Miljöförvaltningen ser positivt på att handel med utsläppsätter införs och att formuleringen av Sveriges mål anpassas så att målet blir uppföljningsbart.

Ändringen av det svenska delmålet innebär att vi även på kommunal nivå bör komplettera mål och beräkningar med avräkningsmål. För det lokala arbetet med klimatstrategier och uppföljningar av klimatmål krävs det att uppgifterna om handeln är tillgängliga för kommuner och landsting. För att få ett enhetligt system som tillåter jämförelser mellan olika delar av landet bör staten tillhandahålla ett beräkningsverktyg/handledning för uppföljning av växthusgasutsläpp för avräkningsmål.

Införandet av handel med utsläppsrätter leder till att utsläppen inte ökar. Miljöförvaltningen vill dock att Sverige driver på utvecklingen så att EU antar en plan för hur utsläppsrätterna successivt ska minska på marknaden. Minskningen bör ske i den takt som krävs för en hållbar utveckling ur klimatsynpunkt.

Den nuvarande nationella minskningstakten är för låg. Som jämförelse kan nämnas att Stockholm, genom sitt Handlingsprogram mot växthusgaser minskat utsläppen med 4% mellan 1990 och 2000.

Miljöförvaltningen ser även positivt på förslagen att införa ytterligare och reviderade styrmedel i klimatstrategin. Särskilt positiva är vi till ett fortsatt och utökat statligt bidragsstöd för lokala klimatinvesteringsprogram samt till förslagen på fordonsskatter. Miljöförvaltningen är mycket positiv till att ett arbete föreslås påbörjas med att ta fram ett underlag för en utredning av den nationella klimatstrategin med nya klimatmål på medellångsikt.

Miljöförvaltningen ser stort behov av långsiktiga styrmedel som stimulerar produktion av förnybar energi och är positiva till förslaget att det även ska finnas stimuleringsinstrument efter 2010.

Rapporten ”Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige” har klara brister och har allt för starkt fokuserat på skogsråvara samt el- och uppvärmningssektorn. Rapporten bör kompletteras med analyser av utsläppshandelns påverkan på användningen av bioenergi, analys av möjligheter att påverka användningen av bioenergi på lokal nivå samt analys av vad som händer med bioenergianvändningen när handel med utsläppsrätter utökas.

Transportsektorn behandlas bristfälligt i rapporten trots att den utgör ett av våra stora, ännu olösta miljöproblem. Transportsektorn är idag nästan helt beroende av fossil olja, samtidigt som transportarbetet ökar konstant för varje år. I Stockholm svarar vägtrafiken för hela 70 procent av luftföroreningarna. De orsakar skador både på miljön och människors hälsa. Drivkraften bakom att ersätta dagens fossilbaserade drivmedel är att minska klimatpåverkan samt öka försörjningstryggheten inom drivmedelssektorn och minska beroendet av olja från mellanöstern. Långsiktiga lösningar ska dessutom erbjuda både miljö- och hälsofördelar. Introduktion av biodrivmedel är en viktig del i att på relativt kort sikt åstadkomma koldioxidreduktion inom transportsektorn. Miljöförvaltningen upplever brist på samordning mellan statliga utredningar avseende biobränsle. Vi behöver besked om hur biobränslet ska fördelas mellan olika sektorer i samhället för att vara kostnadseffektivt och göra mest miljönytta. Utredningen ”Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige” bör därför kompletteras med ”Delbetänkande om utredningen av förnybara fordonsbränslen SOU 2004:4” samt ”Slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen SOU 2004:63” inför kontrollstation 2004. Miljöförvaltningen ser gärna att Miljödepartementet och Finansdepartementet samordnar politiken med avseende på biobränsle.

**Gatu- och fastighetsnämnden** beslutade den 7 september 2004 att översända men ej återropa kontorets förslag till beslut samt att därutöver anföra följande:

Nämnden har på avgörande strategiska punkter en annan uppfattning än kontorets utlåtande. Det är mycket glädjande att Sverige klarar sina internationella klimatåtaganden. Det finns goda skäl för Sverige att göra större minskningar än vad som krävs av Kyoto-överenskommelsen. Framförallt minskar vi de svåra klimatförändringar som väntas under de kommande decennierna något. Dessutom gynnas svensk exportindustri när man blir mer energieffektiv och minskar sina koldioxidutsläpp. Det är också viktigt att påminna om att Stockholms stads egna klimatmål går utöver de mål som Sverige antagit. Vi anser det viktigt att samhället använder sig av sådana styrmedel

som på mest kostnadseffektiva sätt leder till minskning av miljöskadliga utsläpp. Vår uppfattning är att de viktigaste områdena att arbeta vidare med är energi och trafik.

*Reservation* anfördes av *Sten Nordin* (m), *Berthold Gustavsson* (m), *Anna Wersäll* (m), *Ulf Fridebäck* (fp) och *Claes Fleming* (fp), bilaga 1.

*Reservation* anfördes av *Björn Nyström* (kd) enligt kontorets förslag, bilaga 1.

**Gatu- och fastighetskontorets** tjänsteutlåtande den 17 augusti 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

### **Sammanfattning**

Miljödepartementet har remitterat fyra huvudrapporter och ett antal delrapporter med anknytning till kontrollstationen för klimatpolitiken år 2004. Enligt Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport bedöms utsläppen år 2010 hamna under Sveriges åtagande enligt EU:s bördefördelning för åtagandet enligt Kyotoprotokollet men över Sveriges nationella mål. Därför föreslås ytterligare och reviderade styrmedel i den svenska klimatstrategin. Det handlar bl a om olika skatter och bidrag.

Den utvärdering som nu inleds synes av de remitterade rapporterna att döma endast avse det nationella målet och torde inte syfta till att ge en helhetsbild av klimatpolitikens konsekvenser.

Det är enligt gatu- och fastighetskontoret mycket glädjande att Sverige kommer att klara sina internationella klimatåtaganden.

Om Sverige däremot ska nå sitt eget höga klimatmål tvivlar vi inte på att fler åtgärder måste vidtas. Det finns dock anledning att ifrågasätta om det är rimligt att Sverige ska fortsätta att ställa högre reduktionskrav på sig själv än vad andra länder åtar sig. Denna centrala frågeställning belyses dock inte ordentligt i de rapporter som nu remitterats.

Av ett par nu inte remitterade rapporter från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), som tagits fram som kunskapsbakgrund till ITPS:s regeringsuppdrag, framgår att Sveriges ensidiga beslut att, utan föregående konsekvensanalys, sänka utsläppen av koldioxid mer än vad som krävs i Kyotoprotokollet kostar mellan 25 och 45 miljarder kronor för åtagandeperioden 2008-2012 men ger inget mätbart resultat. Detta sägs vara fyra gånger så mycket som om Sverige till lägsta kostnad skulle uppfylla sitt Kyotoåtagande.

Sammanfattningsvis menar dessa forskare att fördelarna med den nuvarande svenska klimatpolitiken är små och osäkra medan nackdelarna är påtagliga. De anser att andra alternativ som är både billigare och effektivare behöver övervägas.

Gatu- och fastighetskontoret vidhåller att det inte är meningsfullt att vidta åtgärder på lokal eller ens nationell nivå och till höga kostnader eller stora uppoffringar om inte motsvarande ansträngningar görs i omvärlden. Vi förordar därför att den utvärdering av den svenska klimatpolitiken som nu ska göras även innefattar konsekvenserna av de svenska ensidiga högre reduktionskraven.

Vi förordar också en förnyad utvärdering av styrmedlen. Svar bör alltså sökas på frågan om vilka och hur starka styrmedel som erfordras för att nå målet i en internationellt harmoniserad svensk klimatpolitik.

### **Bakgrund**

Klimatförändringar är ett globalt problem som kräver internationellt samarbete. Ramverket för det internationella samarbetet är Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet. Klimatkonventionen från 1992 har som övergripande mål att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som förhindrar att människans påverkan på klimatsystemet blir farlig. Kyotoprotokollet från 1997 är ett första steg att kvantifiera de minskningar av utsläppen som behövs för att uppnå konventionens mål. Enligt protokollet ska i-länderna, de s.k.

Annex 1-länderna, minska utsläppen av växthusgaser med drygt 5 % mellan 1990 och åtagandeperioden 2008-2012. EU (EU 15) har ett gemensamt reduktionsåtagande gentemot Kyotoprotokollet. EU:s gemensamma åtagande har fördelats mellan medlemsstaterna i en intern bördefördelning. Under bördefördelningen har Sverige ett åtagande om att Sveriges utsläpp inte ska överstiga 1990 års utsläpp med mer än 4 %. För att öka flexibiliteten för parterna i genomförandet av sina åtaganden och öka kostnadseffektiviteten introducerades tre s.k. flexibla mekanismer i Kyotoprotokollet, handel med utsläppsrätter och klimatprojekt utomlands (gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM)). Det finns även möjlighet för länderna att i viss utsträckning tillgodoräkna upptaget av kol i sankor enligt Kyotoprotokollet.

Sveriges riksdag fattade våren 2002 beslut om en nationell klimatstrategi som bland annat omfattar mål på lång och kort sikt under miljö kvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan. Målet till 2050 utgår från att insatser behöver göras i alla länder för att en stabilisering av halten växthusgaser på en nivå som understiger 550 ppm (parts per million) koldioxidekvivalenter långsiktigt ska uppnås. Sverige ska internationellt verka för att det globala arbetet ska inriktas mot detta mål. Målet på kort sikt innebär att utsläppen av växthusgaser i landet som ett medelvärde för perioden 2008-2012 inte ska överstiga 96 % av 1990-års nivå. Målet ska uppnås utan att använda kompensation för upptag i kolsänkor, d v s att växande skog tar upp koldioxid, och flexibla mekanismer, d v s handel med utsläppsrättigheter mellan industriländer och miljöstrategier i utvecklingsländer. Målet ska följas upp. Särskilda kontrollstationer har lagts in år 2004 och 2008, då klimatarbetet ska utvärderas. Om utsläppstrenden då visar sig vara mindre gynnsam kan nya åtgärder föreslås och/eller målen omprövas.

En utvärdering av Sveriges alla 15 miljö kvalitetsmål i Miljömålsrådets regi ”Miljömålen - allas vårt ansvar?” remissbehandlades i våras<sup>2</sup>. De nu remitterade rapporterna avser ge underlag för en mer ingående utvärdering av miljö kvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan.

## Rapporterna

### 1. Kontrollstation 2004

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har haft regeringens uppdrag att utarbeta ett underlag inför den första utvärderingen vid kontrollstationen 2004.

I en huvudrapport redovisas de viktigaste slutsatserna och resultaten.

Arbetet finns utförligt redovisat i 4 underlagsrapporter:

*Prognoser över utsläpp av växthusgaser*

*Utvärdering av styrmedel i klimatpolitiken*

*Flexibla mekanismer och mål i klimatpolitiken*

*Nya kunskaper om klimatproblemet*

Genomgången av **utsläppsutvecklingen** i Sverige och resultatet från den nya basprognosen över de samlade utsläppen i Sverige till år 2010 visar att Sveriges klimatstrategi hittills har gett effekt på utsläppen i flera sektorer. Sammantaget bedöms utsläppen hamna under Sveriges åtagande enligt EU:s bördefördelning för åtagandet enligt Kyotoprotokollet men över Sveriges nationella mål.

Utvecklingen i olika delsektorer går dock i olika riktningar. Utsläppen i transport- och energisektorn ökar mest. Utsläppen ökar även inom industrin men i en långsammare takt. Utsläppen från uppvärmning av bostäder och lokaler samt från avfallssektorn minskar betydligt. Även utsläppen i jordbrukssektorn minskar.

Beträffande **styrmedlen** bedöms, trots att det är svårt att särskilja effekterna av ett enskilt styrmedel från andra drivkrafter i samhället, att det främst är den införda *koldioxidskatten* (sedan 1991) som hittills bidragit till att utsläppen i Sverige har minskat det senaste decenniet. Skatten

---

<sup>2</sup> GFK tjut 2004-04-28

sågs också ha goda förutsättningar för en hög kostnadseffektivitet eftersom den möjliggör för de som använder energi att avgöra vilka åtgärder som är lönsamma att vidta.

För transportsektorn har separata beräkningar gjorts som visar att skattehöjningar för bensin och diesel har haft en viss effekt.

*Elcertifikatsystemet* bedöms reducera utsläppen främst i ett nordiskt perspektiv. Systemet har inte förutsättningar att uppnå samma kostnadseffektivitet som ett generellt verkande ekonomiskt styrmedel, till exempel det kommande handelssystemet.

Det *lokala klimatinvesteringsprogrammet*, Klimp, bedöms komma att leda till utsläppsminskningar motsvarande drygt 0,5 % av de samlade utsläppen i landet. Ett indirekt värde av programmet är också att det bidrar till kommunernas klimatarbete bland annat genom att öka kunskaperna om de möjligheter som finns att reducera utsläppen av växthusgaser genom lokala beslut.

Väl fungerande *flexibla mekanismer* (handel med utsläppsrätter mm) anses viktiga för det fortsatta internationella samarbetet mot klimatförändringar.

Genomförandet av *EU:s system för handel med utsläppsrätter* startar år 2005 och kommer att omfatta medlemsstaterna i den utvidgade Europeiska unionen. Systemet sågs ha förutsättningar att vara ett kraftfullt styrmedel eftersom det både sätter ett tak för hur mycket utsläpp som tillåts och skapar förutsättningar för kostnadseffektiva åtgärder.

Beträffande **målkonstruktionen** i den svenska klimatstrategin föreslås följande.

? Det nuvarande nationella delmålet ersätts med en ny konstruktion. Vi kallar detta för ett "avräkningsmål". På detta sätt integreras EU:s handelssystem i det nationella delmålet. Konstruktionen innebär att utsläppsförändringar i den handlande sektorn (ökningar såväl som minskningar) vilka motsvaras av inköp eller försäljning av utsläppsrätter inte räknas med när måluppfyllelse mot det nationella delmålet beräknas.

Vidare föreslås ytterligare och reviderade **styrmedel** i klimatstrategin. Styrmedlen uppdelas på utsläpp (sektorer/verksamheter) som ligger utanför respektive innanför EU:s handelssystem för utsläppsrätter enligt följande.

*Vi föreslår följande styrmedelsförändringar för sektorer utanför den handlande sektorn (givet en tilldelning av utsläppsrätter något under nuvarande prognos):*

- ? koldioxidifferentierade fordonsskatter för lätta bilar,
- ? förmånen av fritt drivmedel för förmånsbil värderas till en faktor 1,8 av marknadspriset istället för nuvarande 1,2,
- ? kilometerskatt för lastbilar fr.o.m. 2008.

Styrmedelsförslagen i transportsektorn beräknas sammanlagt ge en årlig utsläppsreduktion på drygt 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter i Sverige under perioden 2008-2012.

- ? ett fortsatt och utökat statligt bidragsstöd under perioden 2006-2008 ges till lokala klimatinvesteringsprogram. Programmet bör i första hand ge bidrag till åtgärder som är långsiktigt strategiska,
- ? en fortsatt klimatinformationssatsning för 2006-2008,
- ? EG-direktivet för byggnaders energiprestanda genomförs så att potentialen för energieffektivisering tas till vara.

Vi föreslår också:

- ? ett fortsatt och utökat statligt stöd ges för arbetet med de projektbaserade mekanismerna JI och CDM under 2005-2012.

*Vi föreslår följande för den handlande sektorn:*

För gällande styrmedel som verkar inom sektorer som kommer att omfattas av EU:s system för handel för utsläppsrätter föreslår vi att:

- ? Koldioxidskatten för industrins energianvändning tas bort,
- ? Koldioxidskatten för värmeproduktion i hetvattenpannor behålls, men nivån kan reduceras,
- ? Koldioxidskatten för kraftvärmeverk tas bort givet att:
- ? Elcertifikatsystemet förlängs och kvoten höjs efter 2010
- ? Samma tilldelningsprincip (inom ramen för EU:s handelssystem) gäller för biobränslen och fossila bränslen i nya kraftvärmeanläggningar.

*Dessutom föreslår vi att:*

*Sverige deltar aktivt i den kommande utvärderingen av EU:s handelssystem. En utvärdering av EU:s handelssystem startar år 2005 och EG-kommissionen ska senast 2006/07 föreslå eventuella ändringar. Sverige bör delta aktivt i detta arbete. Frågor som Sverige bör lyfta upp är exempelvis: att analysera om fler sektorer och gaser kan omfattas av systemet, att länderna har samma tilldelningsprinciper för nya anläggningar, att nya anläggningar inte ges utsläppsrätter gratis och att tilldelningskriterierna är sådana att en knapphet av utsläppsrätter erhålls.*

Slutligen lämnas följande förslag med sikte på **utvecklingen efter 2008-2012**.

*Vi föreslår att:*

- ? *Mål på medellång sikt behöver utvecklas. Ett arbete bör nu påbörjas med att ta fram ett underlag för en utveckling av den nationella klimatstrategin med mål och styrmedel även på medellångsikt, förslagsvis till 2020. En sådan strategi bör kunna fastställas senast vid kontrollstation 2008. Inriktningen på den nationella strategin bör samspela väl med den linje Sverige avser driva i internationella förhandlingar.*
- ? *Sverige bör kanalisera den nationella klimatambitionen i en strategi inför kommande internationella förhandlingar och i EU-arbetet. Sverige bör förhandla fram ett internationellt åtagande som även kan användas som nationellt mål. Därigenom kan man påverka andra länder att göra mer ambitiösa åtaganden.*
- ? *Sårbarheten och de risker som är förknippade med ett förändrat klimat i Sverige behöver kartläggas och analyseras. Anpassningsåtgärder kan behöva initieras. I samband med den fjärde nationalrapporten kan en sådan kartläggning påbörjas.*

Rapporterna nås på [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se) via Klimatpåverkan - Regeringsuppdrag.

## 2. Basindustrin och Kyoto – effekter på konkurrenskraft av handel med utsläppsrätter

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick i december 2003 i uppdrag av Näringsdepartementet att analysera effekterna på den svenska energintensiva industrins konkurrenskraft vid införandet av ett europeiskt system för handel med utsläppsrätter som startar 2005-01-01. Uppdraget avrapporterades 2004-07-02. En referensgrupp bestående av representanter från basindustrin, Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Finansdepartementet, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet har varit knutna till projektet.

Handeln med utsläppsrätter kommer på kort sikt att få betydande effekter på den energintensiva industrins konkurrenskraft. Detta leder till en strukturomvandling med utslagning av anläggningar och betydande effekter på export och sysselsättning inom denna industri.



Beräkningar visar exempelvis att de svenska tillverkarna av cement och kalk tappat ca 90 procent av sin export och petroleumraffinaderierna får ett exportbortfall på cirka 10 procent.

På lång sikt kommer olika substitutionsmöjligheter att utnyttjas. Industristrukturen förskjuts successivt från tung industri till ett mindre fossilenergiintensivt näringsliv.

ITPS rapport finns på [www.itps.se/pdf/A2004\\_019.pdf](http://www.itps.se/pdf/A2004_019.pdf).

### 3. Framtida internationella klimatåtaganden - Post Kyoto

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att i samarbete med Energimyndigheten utreda lämpliga former för det fortsatta internationella klimatarbetet.

Uppdraget redovisas i huvudrapporten "Post Kyoto" - Redovisning av regeringsuppdrag om framtida internationellt klimatsamarbete, och sju delrapporter. Underlagsrapporterna omfattar landsstudier för Kina, Indien, USA och Sydafrika, en rapport om avskogningsproblematiken i Brasilien, en rapport som går ytterligare på djupet i frågan om sänkor i framtida avtal och en rapport om möjliga framtida processer för att driva klimatfrågan.

De viktigaste slutsatserna i huvudrapportens sammanfattning är följande.

#### **Ett långsiktigt mål**

- ? En temperaturhöjning om maximalt 2°C var utgångspunkten när EU:s klimatomål formulerades 1996. Vi har inte funnit något som tyder på att den nivån skulle behöva revideras. Sveriges långsiktiga klimatomål är med stor sannolikhet förenligt med en temperaturhöjning på max 2°C och Sverige bör driva att temperaturnivån är den primära när EU:s mål nu ses över. Haltnivån kan sedan anpassas när ny kunskap kommer fram.
- ? En global garderingsstrategi bör användas för att hantera de osäkerheter som är förknippade med klimatproblematiken. Osäkerheterna rör vilka halter som uppkommer, vilka temperaturer de ger upphov till och vilka effekter det i sin tur medför. Även risker för irreversibla effekter kan hanteras inom en garderingsstrategi.

#### **Kyotoprotokollet – ett första steg**

- ? Kyotoprotokollet är ett första steg att hantera klimatproblemet men åtagandena i protokollet är otillräckliga för att långsiktigt lösa klimatproblemet. I dagsläget är det osäkert om protokollet kommer att träda ikraft

#### **Vägar till stabilisering**

- ? För att stabilisera halten koldioxid på 450 ppm (vilket motsvarar det svenska målet) måste de globala utsläppen börja minska runt år 2020. Om man istället vill uppnå en stabilisering på 550 ppm koldioxid bör de globala utsläppen börja minska runt 2040. Det finns olika vägar att gå för att uppnå dessa nivåer. Om åtgärderna sätts in tidigt kan minskningstakten vara lägre än om utsläppen tillåts öka för att sedan minskas.
- ? Vi har gjort några räkneexempel med utgångspunkten att utsläppen halveras i i-länderna till 2050. Om en stabiliseringsnivå på 450 ppm ska uppnås måste u-länderna börja avvika från sitt referensscenario redan 2010. I praktiken innebär det dock en ökning av utsläppen med ca 20 % till år 2050. I fallet med en stabilisering på 550 ppm krävs det att u-länderna börjar begränsa sina utsläpp runt 2030. I exemplen uppnås lika per capita utsläpp ca år 2100.
- ? Om utsläppen per capita ska konvergera år 2050 och halten stabiliseras på 450 ppm CO<sub>2</sub>, vilket motsvarar det svenska målet, krävs utsläppsreduktioner i storleksordningen 80 % i i-länderna fram till år 2050 och ca 65 % i Sverige.

- ? För att de långsiktiga målen ska kunna omsättas i en nationell klimatstrategi med mål och styrmedel behöver mål på medellång sikt utvecklas. Detta bör göras inför den svenska klimatstrategins kontrollstation 2008 och ske parallellt med motsvarande arbete inom EU och internationellt.

#### **Processen vidare**

- ? För att nå framgång i det kommande förhandlingsarbetet måste EU:s arbete förändras och bli mer öppet och flexibelt. EU bör arbeta mer med aktiviteter som bidrar till att överbrygga den förtroendeklyfta som finns mellan i- och u-länder. Sådana aktiviteter kan vara informella fora t ex CCAP, CDM-projekt eller forskning.

#### **Möjliga framtida ramverk**

- ? Vi bedömer att ett multilateralt system är det bästa sättet att hantera klimatproblematiken och klimatkonventionen bör utgöra grunden. Frågor om anpassning och hållbar utveckling kommer att få en ökad betydelse men vi anser att utsläppsminskningar måste prioriteras. För att åstadkomma de förändringar som krävs behövs både en teknikknuff och en prismässig stimulans. Kvantitativa åtaganden kombinerat med ekonomiska styrmedel bör vara en huvudkomponent i framtiden.

- ? Vi har analyserat 9 olika ramverk och kommit fram till att 5 av dessa verkar mer lovande. En avgörande fråga är hur dessa ramverk skapar förutsättningar för ett brett deltagande men samtidigt ger en viss säkerhet om vilket miljöutfallet blir (se sid 14). Mest lovande verkar ett system som vi kallar ”stegvis Kyoto” och som bygger på att länder fasas in efter förmåga.
- ? Vi har analyserat konsekvenser för Sverige av olika sätt att fördela den framtida bördan att minska utsläppen till år 2020 och funnit att det inte spelar så stor roll på vilket sätt det görs. Detta beror på de, i jämförelse med andra i-länder, relativt låga utsläppen per capita i Sverige.

#### **Kolsänkor i framtida avtal**

- ? Det är viktigt att ett framtida ramverk skapar incitament för att begränsa avskogningen speciellt i de tropiska områdena. Att begränsa avskogningen är svårt eftersom frågan är nära kopplad till fattigdomsproblemet dessutom skulle osäkra uppskattningar av omfattningen av avskogningen kunna leda till stora mängder hetluft. Frågan bör analyseras vidare.

Rapporterna nås på [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se) via Klimatpåverkan - Regeringsuppdrag.

#### **4. Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige**

Fakulteten för skogsvetenskap SLU fick genom regeringsbeslut 2003-06-26 ett uppdrag att analysera de ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för en fortsatt ökad biobränsleanvändning i Sverige.

SLU:s rapport innehåller följande slutsatser och rekommendationer.

Vår bedömning är att den svenska miljö, energi och skogspolitiken sammantaget kommer att leda till en ökad efterfrågan på vår skogsresurs i vid bemärkelse. En sammanställning av befintliga prognoser visar att med dagens förda politik kommer biobränsleanvändningen fortsättningsvis att öka. Priserna på olika skogsråvaror kommer förmodligen att stiga. I sin tur kommer prisförändringarna att leda till att olika aktörer vinner eller förlorar. Såvitt vi kan bedöma missgynnas bl.a. spånskiveindustrin av den nuvarande politikens inriktning, medan skogsägarna framstår som vinnare. Utredningens analys leder fram till följande.

- ? Den framtida användningen av bioenergi i Sverige måste ses i ett helhetsperspektiv som innefattar ett flertal politikområden, däribland klimat-, energi- och miljöpolitiken.
- ? Effekterna på skogssektorn av olika miljö- och energipolitiska mål visar på ett komplicerat samspel mellan olika delmarknader inom skogssektorn.
- ? Klimatpolitiken, genom miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*, ökar efterfrågan på biobränslen. En ökad efterfrågan leder till ökad konkurrens om skogsråvara.
- ? Miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* kommer att driva på en strukturomvandling inom skogssektorn. Energisektorn expanderar på bekostnad av skogsindustrin. Konsekvenserna på sysselsättning och ekonomisk tillväxt kan bli betydande lokalt och regionalt, men förmodligen inte särskilt dramatiska ur ett nationellt perspektiv.
- ? Miljöpolitiken, genom miljömålet *Levande skogar* minskar utbudet av skogsråvara. Enligt utredningens modell blir samtliga aktörer inom skogssektorn "förlorare" i ekonomisk mening vid ett genomförande av miljömålet.
- ? Sammantaget leder miljö- och klimatpolitiken till en mållkonflikt, vilket får konsekvenser för hela skogs- och skogsindustrisektorn.
- ? En av åtgärderna för att angripa mållkonflikterna mellan bevarande- och brukande av den svenska skogen är att öka produktionen, för vilket det också finns en stor potential. Konsekvenserna av detta och att avstå från möjligheten bör utredas vidare inom ramen för översynen av den svenska skogspolitiken.
- ? I många fall kan man låta marknadsmekanismerna verka. En genomgång av den vetenskapliga litteraturen på området visar att skogsägarna handlar ekonomiskt rationellt. Utredningen lämnar sålunda inga förslag till åtgärder i skogsbruket som stimulerar ett utökat uttag av biobränsle, t.ex. vad gäller ökad röjning och gallring.
- ? Den ökade efterfrågan, och det faktum att skogsägarna handlar ekonomiskt rationellt innebär att skogsbruket förmodligen kommer att producera större kvantiteter skogsråvara i framtiden
- ? Energiskattesystemets struktur är av utomordentligt stor betydelse för skogs- och energisektorn i allmänhet och biobränslens konkurrenskraft i synnerhet. Av mycket stor vikt är därmed att energibeskattningen blir mer transparent, enhetlig och mindre snedvridande. Ett genomförande av tidigare lagda förslag till energibeskattnings skulle verka i denna riktning. I förlängningen skulle detta leda till att bl.a. spånskiveindustrin inte längre
- ? ~~Investeringar~~ <sup>Investeringar</sup> i biobränsle lyder under samma ekonomiska lagar som andra investeringar. Osäkerhet om framtida regler kan hämma investeringar på ett icke önskvärt sätt, varför stabila spelregler är nödvändiga.
- ? Förslag på politiska beslut ska konsekvensberäknas. När det gäller t.ex. reservatsbildningar saknas i mångt och mycket ett beslutsunderlag där konsekvenserna för olika aktörer beskrivs.

Rapporten, som inte bifogats remisshandlingarna, finns tillgänglig på gatu- och fastighetskontoret.

### **Gatu- och fastighetskontorets synpunkter**

#### Globalt problem

Växthusgasproblematiken är som gatu- och fastighetskontoret framhållit i tidigare sammanhang, bl a i yttrande över klimatkommittens slutbetänkande SOU 2000:23, långsiktig, global, komplex, svårbedömbart och svårlöst.

Vi har länge hävdat att det inte är meningsfullt att vidta åtgärder på lokal eller ens nationell nivå och till höga kostnader eller stora uppoffringar om inte motsvarande ansträngningar görs i omvärlden. Effektiva verkningsfulla insatser för att minska utsläppen av växthusgaser förutsätter

ett internationellt samarbete där varje land måste bidra med åtgärder utifrån de förutsättningar som gäller för det enskilda landet.

1992 års Klimatkonvention och Kyotoprotokollet från 1997 samt EU:s (EU 15) gemensamma reduktionsåtagande med den bördefördelning som gjorts mellan medlemsstaterna ger en grund för staterna att vidta effektiva åtgärder.

Men Sverige har valt att frivilligt och ensidigt åta sig högre reduktionskrav.

Den första utvärdering av Sveriges klimatstrategi som nu inleds synes av de remitterade rapporterna att döma endast avse det nationella målet och torde inte syfta till att ge en helhetsbild av politikens konsekvenser. Enligt Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport bedöms utsläppen hamna under Sveriges åtagande enligt EU:s bördefördelning för åtagandet enligt Kyotoprotokollet men över Sveriges nationella mål. Därför föreslås ett antal kompletterande styrmedel.

Det är enligt gatu- och fastighetskontoret mycket glädjande att Sverige kommer att klara sina internationella klimatåtaganden.

Om Sverige däremot ska nå sitt eget höga klimatomål tvivlar vi inte på att fler åtgärder måste vidtas. Det finns dock anledning att ifrågasätta om det är rimligt att Sverige ska fortsätta att ställa högre reduktionskrav på sig självt än vad andra länder åtar sig. Denna centrala frågeställning belyses dock inte ordentligt i de rapporter som nu remitterats.

I ITPS:s rapport, som utarbetats under medverkan av representanter från bl a Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Finansdepartementet, antyds endast att ett försök att gå före i klimatpolitiken mycket väl kan misslyckas (när politikerna upptäcker effekterna på företagets konkurrenskraft) och därigenom illustrera för omvärlden att kostnaderna för en ambitiös miljöpolitik är alltför höga.

Dessutom uppstår, enligt ITPS, ett strategiskt problem med avseende på hur framtida tidsperioder ska hanteras. Det kan enligt rapporten mycket väl tänkas att ett land som väljer att ta på sig bördan av extra utsläppsbeskränningar under en tidsperiod tvingas fortsätta med detta även under framtida tidsperioder. Landet kan då tvingas in på en betydligt kostsammare bana i klimatpolitiken för en lång tid framåt. Härvidlag hänvisas via fotnot till bl a en annan (inte remitterad) ITPS-rapport<sup>3</sup>.

I sammanhanget kan nämnas att professor Peter Bohm och fil dr Björn Carlén<sup>4</sup> vid nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet i en debattartikel i Dagens Nyheter 2004-08-07 bl a uppger att Sveriges ensidiga beslut att, utan föregående konsekvensanalys, sänka utsläppen av koldioxid mer än vad som krävs i Kyotoprotokollet kostar mellan 25 och 45 miljarder kronor för åtagandeperioden 2008-2012 men ger inget mätbart resultat. Detta sägs vara fyra gånger så mycket som om Sverige till lägsta kostnad skulle uppfylla sitt Kyotoåtagande.

Sammanfattningsvis menar dessa forskare att fördelarna med den nuvarande svenska klimatpolitiken är små och osäkra medan nackdelarna är påtagliga. De anser att andra alternativ som är både billigare och effektivare behöver övervägas, bland andra följande två.

- Använd Kyotoprotokollets handelsmekanismer och låt det ske utifrån 96-procentsnivån. Det skulle bidra till att sänka världens utsläpp lika mycket som nu är tänkt, men till väsentligt lägre kostnader.
- Villkora extra svenska utsläppsminskningar på att andra medlemsländer i EU följer med åtminstone en bit på vägen. Med en sådan uppläggning skulle man kunna få hela EU att gå före i högre grad än vad som nu är fallet.

Gatu- och fastighetskontoret vidhåller att det inte är meningsfullt att vidta åtgärder på lokal eller ens nationell nivå och till höga kostnader eller stora uppoffringar om inte motsvarande ansträngningar görs i omvärlden. Vi förordar därför att den utvärdering av den svenska klimatpolitiken som nu ska göras även innefattar konsekvenserna av de svenska ensidiga högre reduktionskraven. Enligt riksdagens beslut om klimatpolitikens kontrollstationer kan dessa även innebära att målen omprövas.

<sup>3</sup> Bohm P. (2004), Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse. ITPS, A2004:003

<sup>4</sup> Författare till bl a den inte beller remitterade rapporten *BNP-effekter av svensk klimatpolitik – en kommentar*. ITPS, A2004:008 (som liksom Bohms rapport tagits fram som kunskapsbakgrund till ITPS:s regeringsuppdrag)

### *Styrmedel*

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport föreslås ytterligare och reviderade styrmedel i den svenska klimatstrategin. Det handlar bl a om olika skatter och bidrag.

Eftersom vi som nämnts ifrågasätter rimligheten i att Sverige ska fortsätta att ställa högre reduktionskrav på sig självt än vad andra länder åtar sig, kommer frågan om behovet av ytterligare styrmedel i den svenska klimatpolitiken i ett annat läge än vad som varit utgångspunkten för de nu remitterade rapporterna.

Vi förordar därför en förnyad utvärdering av styrmedlen. Svar bör alltså sökas på frågan om vilka och hur starka styrmedel som erfordras för att nå målet i en internationellt harmoniserad svensk klimatpolitik.

Vad gäller de föreslagna styrmedlen, som alltså är tänkta för det fall att de svenska klimatmålen bibehålls, nöjer vi oss med några korta kommentarer. Gatu- och fastighetskontoret har redan tidigare ansett det väsentligt att samhället använder sig av sådana styrmedel som på det mest kostnadseffektiva sättet leder till erforderlig påverkan på miljöskadliga utsläpp. Handel med utsläppsrättigheter synes vara ett bra verktyg för att åstadkomma en kostnadseffektiv fördelning av åtaganden samt driva på utvecklingen mot lägre utsläpp, förutsatt att systemet ger tillräckligt långsiktiga stabila förutsättningar. Vi har också ställt oss principiellt positiva till användning av miljöskatter. Allt i den utsträckning som kan anses lämpligt utifrån samhällsekonomiska analysmetoder.

Vi vill också erinra om att huvudmålen med det planerade försöket med trängselskatter i Stockholmstrafiken är att minska trängseln, öka framkomligheten och förbättra miljön.

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens nu aktuella rapport sägs att behovet av förändringar inom transportsektorn är särskilt stora eftersom utsläppen beräknas fortsätta öka i denna sektor. Flera styrmedelsförslag lämnas därför såsom koldioxiddifferentierade årliga fordonsskatter för lätta bilar, ändrad förmånsvärdering av drivmedel för förmånsbilar och kilometerskatt för lastbilar.

Behovet av sådana eventuella ytterligare miljöpåverkande styrmedel bör enligt vår mening bl a ses mot bakgrund av resultatet av försöket med trängselskatter i Stockholmstrafiken.

## RESERVATIONER M M

### Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation av Jakob Forssmed (kd) är av följande lydelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att i allt väsentligt åberopa förvaltningens svar på remissen samt att därutöver anföra följande.

Vi är alla beroende av ett stabilt klimat. Svåra stormar, översvämningar och höjd temperatur är klimatförändringar orsakade av växthuseffekten är ett av vår tids största hot. Även om vi kommer påverkas av växthuseffekten, så kommer de värst drabbade att vara människor i fattiga länder kring ekvatorn och framtida generationer. Kampen mot växthuseffekten är därför djupast sett en solidaritetsfråga och det är mycket viktigt att staden fortsätter sitt arbete på detta område, väl samordnat med andra aktörer i regionen. Utsläppen av växthusgaser måste minska. Arbetet måste ske både globalt och lokalt. Stockholms minskning av koldioxidutsläpp visar att det går att vara en progressiv lokal aktör på detta område. Den ambitionen ska vi bibehålla och snarast höja.

Vi kan inte vara nöjda när de nationella målen för växthusgasreducering inte nås, utan bara EU:s betydligt mer modesta mål för Sverige. Det behövs fler nationella incitament för att minska utsläppen. Att minska koldioxidutsläppen måste löna sig inom fler sektorer och principen om att förorenaren betalar måste vara en bärande princip, det gäller inte minst i transportsektorn.

Naturligtvis måste många av besluten rörande klimatfrågan tas på EU-nivå eller på global nivå. Handeln med utsläppsrätter (eller utsläppslicenser som vore ett bättre namn, med tanke på att det knappast kan anser vara en rättighet att släppa ut miljöfarliga ämnen). Utsläppsrätter kombinerar marknadsmekanismer med principen om att förorenaren betalar. Det är mycket viktigt att det byggs in en ständig knapphet i systemet så att aktivt miljöarbete hela tiden lönar sig. Det innebär att antalet rätter, alternativt rätternas storlek årligen bör minska. Här måste Sverige vara pådrivande. Det gäller också att fler sektorer och fler växthusgaser kan omfattas av handel med utsläppsrätter. EU måste utnyttja att man är en gigantisk marknad och ställa tuffa krav på bilfabrikanterna att komma upp med energisnåla motorer och alternativa bränslen. Detsamma måste gälla flyget vars utsläpp är mycket farligare än vi tidigare trott.

Energipolitiken har historiskt planerats för en sluten hemmamarknad (med begränsat utbyte med Norge och Finland). Situationen idag är annorlunda i och med framväxten av en europeisk marknad. Då lönar det sig inte längre att tex. småhus och lägenheter värms upp med el. Samma el skulle kunna säljas på kontinenten och ersätta smutsig och ineffektiv kolkondens. Utnyttja frihandeln på elområdet. Bygg ny överföringskapacitet till kontinenten så att koldioxidfri svensk el kan ersätta smutsig kolkondens i länder som Tyskland, Danmark och Polen. Samtidigt kan förutsättningarna för kraftvärme förbättras – kraftiga energiförbättringar kan ske om skattereglerna blir mer förmånliga. Hushåll som vill byta från elvärme till andra energiformer bör erbjudas generösa villkor.

Det är mycket positivt att det föreslås förändringar av förmånsbeskattning och koldioxiddifferentierade fordonsskatter. Transportsektorn behöver kraftiga incitament för att minska den höga användningen av fossila bränslen.

Ett fortsatt klimatinvesteringsprogram är bra, men det behöver bli en tydligare uppföljning och utvärdering av de satsade medlen så att satsningarna ger mesta möjliga effekt tillbaka i form av minskade utsläpp.

I princip alla utsläppskällor är ju i någon mening lokala. Därför är det viktigt att lokala aktörer tar ett ansvar för klimatarbete och får rätt verktyg för att kunna göra det. Här måste staten bli bättre på att ge kommunerna information och hjälpa till med beräkning, hanledning och uppföljningsverktyg.

Reservation av Magnus Hellström m.fl. (m) är av följande lydelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att delvis godkänna förvaltningens svar på remissen samt att därutöver anföra följande.

Klimatfrågorna tillhör de mest omstridda frågorna i den politiska och vetenskapliga debatten idag. Meningarna är delade om vad som orsaker en växthuseffekt och vad som ska göras åt en sådan effekt. Men med tanke på att Sverige som land endast står för 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så är det uppenbart att det viktigaste arbetet på klimatområdet måste ske på global nivå.

Ändå avsätter Sverige och Stockholms stad stora resurser och tid för klimatfrågor. Men de konkreta förslag som presenteras är oftast ytterligare pålagor och skatter på företag och medborgare. Den nu aktuella remissen från miljödepartementet är inget undantag. Samtidigt är resultaten av arbetet och förslagen svåra att utvärdera eller ens mäta. Sveriges inverkan på klimatet är knappt mätbar, vilket gör det svårt att motivera höjda skatter eller att skattemedel används till allehanda informationsinsatser.

Vi ställer oss dock positiva till utvecklingen mot handel av utsläppsrättigheter och andra lösningar baserade på marknaden. Det är lösningar som snabbt kan uppnå resultat, dessutom med ett minimum av byråkratisk överbyggnad.

Dessutom är den huvudlösa kärnkraftsavvecklingen ett stort hot mot att Sverige på allvar ska lyckas med att minska utsläppen av växthusgaser. Parallellt med att vi stimulerar utveckling och produktion av förnybar energi borde vi också stimulera utveckling av ny och modern kärnkraft.

Reservation av Björn Ljung och Erik Wassén (båda fp) var av följande lydelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att såsom svar på remiss återropa följande:

Klimatkommitténs arbete och möjligheter att presentera en rationell och kostnadseffektiv strategi begränsades tidigt av de förutsättningar som gavs i direktiven, främst genom att en av utgångspunkterna var det energipolitiska beslut som genomdrevs av Socialdemokraterna, Centern och Vänsterpartiet. Folkpartiet anser att kärnkraften bör utnyttjas under hela sin tekniska och ekonomiska livslängd. En förtida stängning av väl fungerade kärnkraftsreaktorer gynnar inte klimatmålen. Enligt beräkningar från riksdagens utredningstjänst skulle motsvarande mängd el som Barsebäck 2 idag producerar generera ökade koldioxidutsläpp på 2,2 miljoner ton per år om den elen ersattes med dansk kolkondens.

En rationell energipolitik som gynnar miljön främjas bäst genom fri energiproduktion precis som ekonomin i övrigt. Staten ska ställa krav beträffande hälsa, säkerhet och miljö, kontrollera att kraven uppfylls samt främja forskning och utveckling. Men staten ska inte förbjuda någon specifik teknik för energiproduktion, om den uppfyller miljö- och säkerhetskraven.

Folkpartiet har länge förespråkat ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken. Därför är det positivt att EU från och med nästa år inför ett system med utsläppsrätter på koldioxid. Det är dock viktigt att i varje situation överväga hur effektiva olika styrmedel är. Som vi ser det finns det ett antal kriterier gällande utsläppsrätter som måste vara uppfyllda för att styrmedlet ska fungera på ett effektivt sätt. För det första bör det geografiska område som handeln täcker vara lika med det området som påverkas av utsläppen. Det uppfylls inte idag eftersom handeln sker inom EU och klimatpåverkan är global. För det andra ska utsläppen vara större än vad naturen tål. Det stämmer bra med de klimatpåverkande gaserna. För det tredje ska handeln avse utsläpp av alla de olika ämnen sammanvägt som ger den effekt man vill undervika. Det uppfylls dessvärre inte eftersom endast koldioxidutsläppen ingår. För det fjärde måste alla utsläpp av aktuellt slag tas med. Inte heller detta uppfylls då transportsektorn och hushållssektorn står utan för systemet vilket innebär att endast en tredjedel av koldioxidutsläppen beaktas inom handeln med utsläppsrätter.

Utsläppsrätter används effektivast om staten säljer rätterna genom auktion. Fördelen är att den enskilde då kan avgöra hur mycket denne kan begränsa sina utsläpp i förhållande till kostnaden. På så sätt underviker man den svåra myndighetsbedömningen om vem som bäst behöver släppa ut de skadliga gaserna. Tyvärr har EU låst sig för att utsläppsrätterna i huvudsak ska delas ut gratis efter de behov som varje anläggning har under första treårsperioden 2005-2007. Under påföljande femårsperiod 2008-2012 ska minst 90 procent av utsläppsrätterna delas ut gratis. Med ett riktigt auktionssystem inom EU förändras Sveriges möjligheter att ha påverkbara och utvärderingsbara nationella mål. Därför måste EU riva hindren mot en rationell klimatpolitik. EU bör ges ökad makt över den nationella klimatpolitiken så att miljöskatter kan beslutas med majoritet. Eftersom det idag krävs enighet kommer det medlemsland som har lägst miljöambition att stoppa en rationell klimatpolitik. Det är därför angeläget att regeringen snabbt ändrar sin inställning och börjar driva frågan om ekonomiska styrmedel i klimatpolitiken på EU-nivå. Tyvärr innebär Kyotoprotokollet endast en liten reduktion av koldioxidutsläppen och därför anser vi att internationella förhandlingar om kraftigt reducerade utsläpp av koldioxid och andra klimatpåverkande gaser efter 2010 snarast måste påbörjas. På sikt bör Sverige verka för en global koldioxidavgift.

Särskilt uttalande av Jacob Forssmed (kd) var av följande lydelse.

Tyvärr innebär Kyotoprotokollet endast en liten reduktion av koldioxidutsläppen och därför anser vi att internationella förhandlingar om kraftigt reducerade utsläpp av koldioxid och andra klimatpåverkande gaser efter 2010 snarast måste påbörjas. På sikt bör Sverige verka för en global koldioxidavgift.

#### **Gatu- och fastighetsnämnden**

Reservation av Sten Nordin (m), Berthold Gustavsson (m), Anna Wersäll (m) och Ulf Fridebäck (fp) samt Claes Fleming (fp) enligt det av vice ordföranden Sten Nordin m fl (m) och ledamoten Ulf Fridebäck m fl (fp) gemensamt framställda yrkandet var av följande lydelse.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att delvis tillstyrka kontorets svar på remissen samt att i övrigt anföra:

Klimatfrågorna tillhör de mest omstridda frågorna i den politiska och vetenskapliga debatten idag. Meningarna är delade om vad som orsakar en växthuseffekt och vad som ska göras åt en sådan effekt. Men med tanke på att Sverige som land endast står för 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser, så är det självklart att det viktigaste arbetet på det klimatområdet måste ske på global nivå.

Ändå avsätter Sverige och Stockholms stad stora resurser och tid för klimatfrågor. De konkreta förslag som presenteras är oftast ytterligare pålagor och skatter på företag och medborgare. Den nu aktuella remissen från miljödepartementet är inget undantag. Samtidigt är resultaten av arbetet och förslagen svåra att utvärdera eller ens mäta. Sveriges inverkan på klimatet är knappt mätbar, vilket gör det svårt att motivera höjda skatter eller att skattemedel används till allehanda informationsinsatser.

Vi ställer oss dock positiva till utvecklingen mot handel av utsläppsrättigheter och andra lösningar baserade på marknaden. Det är lösningar som snabbt kan uppnå resultat, dessutom med ett minimum av byråkratisk överbyggnad.

Reservation av tjänstgörande ersättaren Björn Nyström (kd) enligt kontorets förslag.