



Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-08-17

Dnr 04-007-2515:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Kontrollstation 2004
Remiss av rapporter om Sveriges klimatstrategi

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av rapporterna med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2004-09-07.

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 oppoffringar 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 harmonierad svensk klimatpolitik.

REMISSEN

Miljödepartementet har med skrivelse 2004-07-08 remitterat fyra huvudrapporter och ett antal delrapporter med anknytning till kontrollstationen för klimatpolitiken år 2004 till 163 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2004-10-15.

Kommunstyrelsen har remitterat rapporterna till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-09-07.

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 sänkor 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 miljöinvesteringar i andra länder.

Strategin är utformad så att det svenska klimatarbetet och utvecklingen mot det nationella målet successivt 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 våras¹. 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.

¹ GFK tjut 2004-04-28

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 sägs 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 bensen 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 sägs 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 målpuppfyllelse 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 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 energiintensiva 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 knuten till projektet.

Slutsatserna i sammandrag är följande.

Handeln med utsläppsrätter kommer på kort sikt att få betydande effekter på den energiintensiva 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 tappar 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.

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 klimatmål formulerades 1996. Vi har inte funnit något som tyder på att den nivån skulle behöva revideras. Sveriges långsiktiga klimatmål 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 de 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 CO₂, 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 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 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 biobränselns 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 energibesättning skulle verka i denna riktning. I förlängningen skulle detta leda till att bl.a. spånskiveindustrin inte längre missgynnas.
- Investeringar 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, svårbedömbär och svårlöst.

Vi har länge hävdad 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 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 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 utsläpps begränsningar 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-rapport².

I sammanhanget kan nämnas att professor Peter Bohm och fil dr Björn Carlén³ 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

² Bohm P. (2004), *Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse. ITPS*, A2004:003

³ Författare till bl a den inte heller remitterade rapporten *BNP-effekter av svensk klimatpolitik – en kommentar. ITPS*, A2004:008 (som liksom Bohms rapport tagits fram som kunskapsbakgrund till ITPS:s regeringsuppdrag)

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.

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 harmonierad 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 miljökadliga 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 bli ses mot bakgrund av resultatet av försöket med trängselskatter i Stockholmstrafiken.

SLUT