



Kontaktperson exploateringskontoret  
Jan Lind  
Administrativa avdelningen  
Telefon: 08-508 264 71  
jan.lind@expl.stockholm.se

Till  
Exploateringsnämnden  
2008-05-19  
Trafik- och renhållningsnämnden  
2008-05-20

Kontaktperson trafikkontoret  
Hans Söderström  
Stadsmiljö  
Telefon: 08-508 261 23  
hans.soderstrom@tk.stockholm.se

## **Svensk klimatpolitik (SOU 2008:24)** **Remiss av klimatberedningens slutbetänkande**

### **Förslag till beslut**

1. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av klimatberedningens slutbetänkande med exploateringskontorets och trafikkontorets tjänsteutlåtande.

Krister Schultz

Magdalena Bosson

### **Sammanfattning**

Klimatförändringar är ett globalt problem som kräver internationellt samarbete. Ramverket för det internationella samarbetet är FN:s Klimatkonvention från 1992 och Kyotoprotokollet från 1997 som trädde i kraft 2005. Riksdagen har 2002 och 2006 fattat klimatpolitiska beslut med nationella klimatpolitiska mål.

Den parlamentariskt sammansatta Klimatberedningen har av regeringen fått i uppgift att göra en övergripande översyn av den svenska klimatpolitiken som underlag för kontrollstation 2008.

Klimatberedningen lämnar i sitt nu remitterade slutbetänkande i huvudsak förslag inom följande tre områden.



- Mål för klimatpolitiken på kort, medellång och lång sikt.
- En handlingsplan för att uppnå målet till 2020.
- Svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna.

Exploateringskontoret och trafikkontoret betonar att växthusgasproblematiken är ett mycket allvarligt globalt problem som måste mötas med globala insatser. Kontoren anser inte att Sverige bör åta sig avsevärt strängare reduktionsmål än omvärlden i övrigt.

Kontoren förordar att utsläppsmålen även framgent utformas som per capitamål. Länen och kommunerna förutsätts få ansvara för att formulera lokalt anpassade mål.

Föreslagen avgränsning för statliga bidrag är för smal. Kontoren ser hellre att de statliga stöden till kommunala åtgärder genom klimatprogram bibehålls och vidareutvecklas. De två sektorer som står för en betydande del av utsläppen av växthusgaser är transporter och energi till bostäder. Detta bör också avspeglas i avgränsningen av åtgärdsområden vilket kontoren inte anser är fallet.

Det behövs inga särskilda krav rörande klimatkonsekvensanalyser till detaljplaner. Kontoren är också kritiska till förslaget att länsstyrelsen ska kunna upphäva kommunala planer och ges ett tydligt mandat för samordning av samhälls- och transportplanering mellan kommuner.

Kontoren efterlyser en bred konsekvensanalys av samtliga energiförsörjningssystem eftersom förutsättningarna för ordentliga utsläpps- och klimatresultat ligger i hur energiförsörjningen läggs upp. Det är först när man har en sådan samlad bild som det är möjligt att ur ett samhällsperspektiv formulera inriktning och mål.

### **Bakgrund**

Klimatförändringar är ett globalt problem som kräver internationellt samarbete. Ramverket för det internationella samarbetet är FN:s Klimatkonvention 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 som trädde i kraft 2005 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 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, dvs. att växande skog tar upp koldioxid, och flexibla mekanismer, dvs. 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.

#### **Kontrollstation 2004**

Under 2004 remissbehandlade miljödepartementet ett antal rapporter från olika myndigheter med anknytning till kontrollstationen för klimatpolitiken år 2004.

Gatu- och fastighetskontoret fann i tjänsteutlåtande 2004-08-17 det mycket glädjande att Sverige kommer att klara sina internationella klimatåtaganden. Vidare framhöll kontoret sammanfattningsvis bl.a. följande.

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.

Riksdagen fattade i juni 2006 ett nytt klimatpolitiskt beslut enligt regeringens förslag. I propositionen Nationell klimatpolitik i global samverkan, anges att det nationella klimatpolitiska delmålet för perioden 2008–2012 fortsatt ska vara att de svenska utsläppen av växthusgaser ska vara minst 4 % lägre än utsläppen 1990. Detta ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vidare görs i propositionen bedömningen att utsläppen av växthusgaser för Sverige 2020 bör vara 25 % lägre än utsläppen 1990.

Sveriges nationella mål är således allttjämt mer långtgående än vårt bindande åtagande enligt Kyotoprotokollet (via EU:s interna bördefördelning), som innebär att våra nettoutsläpp fram till perioden 2008–2012 får öka med högst 4 % jämfört med år 1990. I det åtagandet räknas flexibla mekanismer och upptag i kolsänkor in.

#### **Inför kontrollstation 2008**

Regeringen tillsatte i april 2007 den parlamentariskt sammansatta Klimatberedningen med uppgift att genomföra en övergripande översyn av den svenska klimatpolitiken som underlag för kontrollstation 2008.

Underlaget till kontrollstation 2008 ska samordnas med den utvärdering av Sveriges samtliga 16 miljökvalitetsmål som Miljömålsrådet nyligen har lämnat underlag till och som remissbehandlas separat.



### **Remissbehandlingen**

Miljödepartementet har remitterat Klimatberedningens slutbetänkande till 187 instanser för yttrande senast den 18 juni 2008. Inom Stockholms stad har kommunstyrelsen remitterat slutbetänkandet till ett flertal nämnder och bolag bl.a. exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden för yttrande senast den 20 maj 2008.

Remissyttranden över Miljömålsrådets utvärdering av samtliga miljökvalitetsmål ska vara regeringen tillhanda senast den 1 augusti 2008. Exploateringskontoret och trafikkontoret planerar att redovisa sina synpunkter på den utvärderingen för nämnderna i juni 2008.

### **Ärendet**

Klimatberedningen har enligt direktiven koncentrerat sitt arbete på och lämnar i huvudsak förslag inom följande tre områden.

- Mål för klimatpolitiken på kort, medellång och lång sikt.
- En handlingsplan för att uppnå målet till 2020.
- Svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna.

### **Målförslag för klimatpolitiken på kort, medellång och lång sikt**

#### **Nuvarande mål**

Beredningen bedömer att nuvarande mål för åren 2008-2012 ser ut att uppnås och inte behöver ändras. Målet innebär en minskning av utsläppen av växthusgaser med 4 % jämfört med 1990.

#### **Mål till år 2020**

Sverige ska enligt beredningen sätta ett nationellt mål som anger vårt bidrag inom en global och övergripande klimatöverenskommelse. Det ska motsvara Sveriges åtagande inom ramen för en utsläppsminskning på 30 % inom EU. Enligt beredningens beräkningar motsvarar detta en utsläppsminskning på ca 35 %, och ett genomförande av hela beredningens handlingsplan skulle ge ytterligare ca 3 procentenheter i utsläppsminskningar. Beräkningen innehåller ännu osäkra antaganden som bör prövas i beredningsarbetet inför regeringens klimatproposition. När EU:s interna beslut och de globala förhandlingarna slutförts, bör det nationella målet slutgiltigt fastställas vid en kontrollstation.

#### **Mål till 2050 och till seklets slut**

De långsiktiga målen är inriktade på att utsläppen av växthusgaser i Sverige år 2050 bör vara minst 75-90 % lägre än år 1990 och vid seklets slut bör utsläppen i Sverige vara nära noll.



Utgångspunkten är att de globala utsläppen ska minska med 50 % till mitten av detta sekel för att mot slutet av seklet vara nära noll.

### **Förslag till handlingsplan till år 2020**

Beredningen bedömer att det mål som beredningen föreslår går att nå med de åtgärder och styrmedel som presenteras i beredningens förslag till handlingsplan. Handlingsplanen består av följande åtgärdsområden.

- Förstärkning av tvärssektoriella åtgärder och styrmedel innefattande bl.a. skärpningar av befintliga skatter och införande av andra styrmedel.
- En EU-gemensam sänkning av utsläppstaket för de verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter.
- Reduktioner av utsläpp för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Många förslag rör transporter.
- Insatser internationellt.

Åtgärderna kommer att leda till ökade intäkter för staten. Skatteinkomsterna av beredningens förslag uppskattas successivt öka till ca 12 miljarder kronor per år till år 2020. Beredningen föreslår att dessa inkomster behandlas på samma sätt som inkomster till statsbudgeten i allmänhet. Därtill genereras statsinkomster på ca 1 – 4 miljarder kronor per år avseende överskott av utsläppsenheter under Kyotoprotokollet och auktionering av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem.

### **Förslag till svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna**

Beredningen föreslår att Sverige ska ha en nyckelroll, fram till och med ordförandeskapet i EU år 2009, i de internationella förhandlingarna om en ny klimatregim efter 2012, dvs. efter Kyotoprotokollet.

Beredningen bedömer att Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet är centrala utgångspunkter för framtida internationella klimatavtal. Nivåer för globala utsläppsminskningar föreslås läggas fast på såväl längre som kortare sikt. Utsläppen per capita i olika nationer bör på sikt konvergera.

Bindande kvantitativa åtaganden bör omfatta så många länder som möjligt. De industrialiserade länderna bör enligt beredningen minska sina utsläpp med minst 30 % till år 2020 jämfört med år 1990.

Till betänkandet finns några reservationer och särskilda yttranden.



Slutbetänkandets sammanfattning bifogas. Det drygt 500 sidiga slutbetänkandet i dess helhet finns på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Regeringen önskar i första hand remissinstansernas syn på följande.

- Beredningens förslag till nivå och utformning av det nationella målet till år 2020.
- Beredningens förslag till övergripande mål i miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.
- Beredningens förslag till inriktningsmål för år 2050 och till seklets slut.
- Beredningens förslag på åtgärder i handlingsplanen för att nå de föreslagna målen, övergripande och i respektive sektor.

### **Exploateringskontorets och trafikkontorets synpunkter**

#### **Stockholms miljöambitioner**

Stockholms stad har i november 2007 antagit ett nytt miljöprogram för 2008 – 2011 med sex övergripande miljömål och ett antal delmål. Miljöprogrammet kopplar till den långsiktiga visionen för Stockholms utveckling och hållbara tillväxt – Vision Stockholm 2030 – enligt vilken staden beräknas ha närmare en miljon invånare och Stockholm-Mälardalen närmare 3,5 miljoner år 2030. I visionen tecknas en framtidsbild av en storstad i världsklass. Visionen syftar till att Stockholm ska bli världsledande på bl.a. ny miljöteknik. Det anges att för att nå resultat krävs kloka beslut och strategiska ställningstaganden.

Ett av delmålen i miljöprogrammet är att staden ska verka för att utsläppen av växthusgaser från energianvändning minskar med 10 procent per stockholmare under perioden. Delmålet innebär en minskning av stockholmarnas årliga växthusgasutsläpp från energianvändning (inklusive trafik) med minst 10 % från dagens nivå på cirka 4 ton till 3,6 ton koldioxidekvivalenter räknat per invånare och år. Ambitionsnivån är anpassad till kommunfullmäktiges mål att göra Stockholm fossilbränslefritt till år 2050.

Av programmet framgår att Stockholmarens växthusgasutsläpp på 4 ton per år är lägre än genomsnittsvenskens 6,5 ton. En finländare släpper ut 12 ton, amerikanen 22 ton och afrikanen 1 ton.

Exploateringsnämnden driver kontinuerligt fram nya exploateringar av bostäder och arbetsplatser inom staden i syfte att nå visionens mål. Trafik- och renhållningsnämnden är väghållare och ansvarar för avfallshanteringen i staden – också detta i syfte att nå visionens mål.



Exploateringsnämnden har nyligen i enlighet med det stadsövergripande styrdokumentet och efter exploateringskontorets analys av miljöaspekter mm, godkänt riktlinjer för exploateringskontorets miljöarbete. Under det övergripande miljömålet – Långsiktigt hållbar markanvändning och bebyggelseplanering som främjar stadens invånare – har där formulerats nio strategiska miljömål.

Trafik- och renhållningsnämnden har gjort en genomlysning av vilka betydande miljöaspekter som kontoret har att hantera i den dagliga verksamheten. Detta kommer att utgöra grunden för kommande miljöprogram.

### **Globalt problem måste mötas med globala insatser**

Exploateringskontoret och trafikkontoret vill betona att växthusgasproblematiken är ett av de största hoten mot jorden under överskådlig tid. Frågan är långsiktig, global, komplex, svårbedömbare och svårlöst. Det är därför positivt att kunskaperna och insikterna om klimatfrågorna successivt ökar både genom internationella initiativ och i Sverige. Kontoren har emellertid varken kompetens eller praktisk möjlighet att granska hela den bild av klimatproblematiken som Klimatberedningen ger. Detta gäller särskilt som remisstiden är mycket snäv och att beredningen dessutom bygger en hel del av sina förslag på och hänvisar till andra utredningar som inte ingår i remissmaterialet.

I sammanhanget kan nämnas att kommunstyrelsen den 7 november 2007, efter inhämtande av yttranden från miljöförvaltningen och stadsledningskontoret, besvarat en remiss från miljödepartementet av Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport ”Den svenska klimatstrategins utveckling”, som även den ligger till grund för utvärderingen av den svenska klimatpolitiken vid kontrollstation 2008.

Kontoren har en positiv grundinställning till att de svenska klimatmålen enligt regeringens direktiv till Klimatberedningen ska bygga på kvalificerade underlag från vetenskap och ledande experter och att klimatpolitiken ska prioritera kostnadseffektiva insatser. Enligt direktiven ska sålunda den efterfrågade handlingsplanen ta upp åtgärder för att på mest kostnadseffektiva sätt minska utsläppen och därmed begränsa klimatpåverkan.

Kontoren anser liksom tidigare gatu- och fastighetskontoret att det inte är meningsfullt att vidta åtgärder på lokal eller nationell nivå och till höga kostnader 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.

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

Sverige har som framgått valt att frivilligt och ensidigt åta sig högre reduktionskrav fram till perioden 2008–2012. Klimatberedningen menar nu att Sverige även på längre sikt ska ta på sig högre reduktionskrav än omvärlden.

Kontoren anser inte att Sverige bör åta sig avsevärt strängare reduktionsmål än omvärlden i övrigt. Denna typ av ensidiga åtaganden riskerar att skapa andra miljöproblem, men också störningar i samhällsfunktioner, och därtill bli onödigt kostsamt utan att klimatet på jorden påverkas. Det framstår märkligt att beredningen lämnar så långtgående förslag utan att ha utfört konsekvensanalyser av målen.

#### **Klimatmålen formella status och utformning**

Klimatberedningen föreslår att det nationella miljö kvalitetsmålet ”Begränsad klimatpåverkan” ska inrymma, förutom ett temperaturmål och ett växthusgaskoncentrationsmål, mål för svenska utsläpp av växthusgaser. Dessa utformas genomgående på både kort och längre sikt som att de totala svenska utsläppen av växthusgaser ska vara en viss och allt lägre procentuell andel av utsläppen år 1990. Vid slutet av detta sekel föreslår beredningen att utsläppen av växthusgaser i Sverige ska vara nära noll.

Kontoren konstaterar att de nationella miljö kvalitetsmålen inte är juridiskt bindande för t.ex. miljömyndigheter även om de i praktiken ofta hanteras som om de vore rättsligt bindande. Klimatberedningen har inte redovisat vilken formell status de föreslagna klimatmålen kommer att ha. Inte heller anges hur de nationella målen ska omformas till regionala eller ännu mer lokala mål.

Av beredningens förslag till åtgärder i handlingsplanen framgår dock i vart fall delvis hur beredningen tänker sig att ansvaret för att bidra till att nå de nationella målen ska fördelas.

Som framgår av stadens miljöprogram är koldioxidutsläppen per capita redan förhållandevis låga i Stockholm beroende på stadsbygdens koncentration och stadens framsynta utbyggnad av kollektivtrafiken och fjärrvärmens. Utsläppsnivån



år 1990 på 5,3 ton per capita har minskat till ca 3,7 ton per capita år 2007. Sannolikt är Stockholms innerstad det område i landet där andelen bilresor redan idag är lägst i förhållande till andelen kollektivtrafikresor.

Den enda riktigt effektiva åtgärden som har vidtagits under senare tid är fortsatta infrastrukturåtgärder inom energisektorn. Med detta menas i första hand utbyggnad av fjärrvärme och övergången till biobränslen och värmepumpar inom fjärrvärmesystemet.

Inom trafikområdet krävs ett samordnat agerande där kollektivtrafik, gång- och cykeltransporter samt fordonstrafiken måste optimeras ur bl. a. miljösynpunkt. Det handlar framförallt om att på den nationella skalan ta fram incitament till lämpliga bränslemixar som bidrar till att minska koldioxidutsläppen. För att klara detta krävs ett stabilt och långsiktigt skattesystem där biobränslen tillåts vara kostnadsneutrala i förhållande till fossila bränslen, samt normer för bränsleblandningar som bidrar till minskning av växthusgasutsläpp. Detta är en förutsättning för att de stora energiaktörerna på marknaden ska våga göra större investeringar. Sådana åtgärder kan enbart åstadkommas på nationell eller kanske på EU-nivå.

Även andra insatser inom trafikområdet såsom övergripande infrastrukturutbyggnader exempelvis avseende järnvägen, trafikavgifter och bränsleskatter förutsätter statliga beslut. Ett effektivt sätt att minska biltransporter och samtidigt minska växthusgasutsläppen är att statliga investeringsmedel satsas på spårutbyggnader i storstäderna där många människor har möjlighet att ersätta biltransporter. Utpekandet av strategiska kombiterminaler och hamn- och godsnoder i det svenska godstransportsystemet med beaktande av miljöaspekterna, är också en statlig uppgift som nyligen uppmärksammats av staden vid remissbehandlingen av tre statliga utredningar.

Det finns också möjligheter att minska utsläppen med lokala insatser, men då måste åtgärderna bygga på de lokala förutsättningarna. I Stockholm arbetar vi t.ex. på olika sätt för att främja miljöanpassade fordon.

Kontoren anser att miljömål måste utformas på ett sådant sätt att de, samtidigt som de innebär en drivkraft för fortsatt minskade utsläpp av ämnen som påverkar miljö och människors hälsa negativt, inte ger orimliga lokala restriktioner för kommande bostadsbebyggelse och möjligheter att utföra person- och godstransporter i storstaden. Det är viktigt att göra en sammanvägd bedömning utifrån samtliga miljömål för att undvika suboptimeringar.



Som framgår av den första klimatpropositionen 2001/02:55 hade regeringen då uttryckt det nationella klimatmålet som utsläpp per person och år. De svenska utsläppen av de aktuella sex växthusgaserna motsvarade då ca 7,9 ton koldioxidekvivalenter per person och år. Det långsiktiga klimatmålet år 2050 sattes då av regeringen till högst 4,5 ton koldioxidekvivalenter per person och år, dvs, en minskning med närmare hälften av den totala mängden utsläpp.

Kontoren förordar att utsläppsmålen även framgent utformas som per capitamål. Möjligtvis kan man ha mål för totala utsläppsminskningar på nationell nivå men för regioner och städer med växande befolkning såsom Stockholm måste målen sättas per capita. Landets olika regioner måste ges flexibilitet att arbeta med mål och medel utifrån regionens förutsättningar.

Med per capitamål underlättas jämförelse med boende och arbetande i andra regioner och det går också att utvärdera beredningens intention att utsläppen per capita i olika nationer på sikt bör konvergera.

Kontoren förutsätter vidare att nationella miljömål tar fasta på de regionala skillnader som kan förekomma och att länen och kommunerna ansvarar för att formulera lokalt anpassade mål.

#### **Kostnadseffektiva styrmedel**

Kontoren anser 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. Kontoren har inte heller några principiella invändningar mot användning av miljöskatter.

En annan fråga är vilken storlek på utsläppsbegränsningarna som anses nödvändig och därmed storleken på skatten eller maxvolymen för de samlade utsläppsrättigheterna. För att hitta den lämpligaste nivån bör eftersträvas användning av samhällsekonomiska analysmetoder. Härvid bör bl.a. tas hänsyn till att höjda drivmedelspriser inte bara reducerar utsläppen av växthusgaser utan också ger förbättrad trafiksäkerhet p.g.a. mjukare körning, lägre hastigheter mm. Även övergång från biltrafik till järnväg och sjöfart ger trafiksäkerhetsvinster. Vidare måste som sagts ett välavvägt samspel ske mellan nationella och internationella begränsningsåtgärder.



Eftersom koldioxidutsläppen per capita redan är förhållandevis låga i Stockholm blir en koldioxidskatt som sätts lika för alla relativt sett lätt att bära för stockholmarna. Detta förutsätter dock att höjda drivmedelsskatter inte neutraliseras, såsom beredningen förordar, om de ger negativa fördelningseffekter.

Allt mer skärpta sådana övergripande korrektiv som internationellt samordnade utsläppshandelssystem/miljöskatter hindrar naturligtvis inte att det på lokal och regional nivå bör vidtas åtgärder för att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Det är dock stadens erfarenhet att flertalet åtgärder förutsätter olika former av statligt stöd både av ekonomisk och administrativ karaktär och inte minst uthållig information.

### **Förslagen i beredningens handlingsplan till år 2020**

Beredningen förordar som nämnts att utsläppen av växthusgaser i Sverige ska vara nära noll i slutet av detta sekel. Det innebär enligt beredningen att det är en genomgripande omställning av energisystemen och andra delar av samhällsekonomin som förestår. Beredningen anser att styrmedel behöver skärpas och utvecklas efter hand och åtgärder behöver genomföras, som förutom att de är gynnsamma för utsläppsutvecklingen i ett kortsiktigt perspektiv också lägger grunden för långtgående utsläppsminskningar på längre sikt.

Störst möjligheter att fortsätta begränsa utsläppen sägs nu finnas i transportsektorn och i industrin men det finns enligt beredningen goda potentialer också inom andra områden. Den handlingsplan till 2020 som beredningen nu presenterar uppges vara ett steg på vägen mot det långsiktiga målet.

I förslaget till handlingsplan ingår ett stort antal åtgärder av olika karaktär. Kontoren nöjer sig med att, utöver de tidigare framförda synpunkterna, kommentera vissa av de föreslagna styrmedlen och åtgärderna.

#### **Klimatinvesteringsbidragen**

Beredningen föreslår att klimatinvesteringsbidragen omformas från breda program till investeringsstöd för specifikt utvalda åtgärder och sektorer, där andra styrmedel är svaga och där insatserna har stor betydelse för att minska växthusgasutsläppen.

Kontoren anser att föreslagen avgränsning för statliga bidrag är för smal. Kontoren ser hellre att de statliga stöden till kommunala åtgärder genom klimatprogram bibehålls och vidareutvecklas. Klimatinvesteringsbidragen har hittills visat på goda resultat.

De två sektorer som står för en betydande del av utsläppen av växthusgaser är transporter och energi till bostäder. Detta bör också avspeglas i avgränsningen av åtgärdsområden vilket kontoren inte anser är fallet. Det finns enligt kontorens bedömning en mycket stor potential för minskade växthusgasutsläpp om bidrag fördelas utifrån lokala förutsättningar. Kontoren väntar för närvarande på ansökningskriterierna för de 350 miljoner kronor av regeringens miljömiljard som ska investeras i hållbar stadsplanering.

Om det ska vara möjligt att klara en reducering inom transportsektorn måste bl.a. en större satsning ske på biobränsleframställning i Sverige. I en storstadsregion finns synnerligen goda förutsättningar att utveckla biogas som ersättning för fossila bränslen. Det måste dock beaktas att framställning av biobränslen kan leda till större utsläpp av växthusgaser beroende på hur det sker.

#### Samhällsplanering

Beredningen konstaterar att Plan- och bygglagen innehåller krav på att visa hur planerna bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsnormer. Däremot saknas enligt beredningen krav på att samhällsplaneringen ska styra mot miljö kvalitetsmålen, t.ex. ”Begränsad klimatpåverkan”. Beredningen konstaterar också att miljö kvalitetsnormerna ibland snarast kan styra mot mer utglesad bebyggelse om de tillämpas strikt. Detta leder till större energibehov för uppvärmning och transporter och därmed ökade växthusgasutsläpp.

Beredningen anser att strävan att minimera växthusgasutsläpp bör genomsyra samhällsplaneringen. Beredningen föreslår följande.

- *Planer ska bidra till minskade koldioxidutsläpp*  
Plan- och bygglagen/Miljöbalken bör omformas så att det vid varje upprättande av plan, eller revidering av sådan, ska ställas krav på att redovisa hur planen bidrar till minskade koldioxidutsläpp genom att transportbehov och energianvändning minimeras.
- *Länsstyrelsen bör kunna ändra en plan av klimatskäl*  
Länsstyrelsen bör när det gäller utsläpp av växthusgaser, på samma sätt som gäller för hälsa och säkerhet, ges möjlighet att upphäva en plan som inte uppfyller kriterierna i lagstiftningen.
- *Länsstyrelsens samordningsroll bör stärkas*  
Länsstyrelsen bör ges en starkare roll för samordning av samhälls- och transportplanering mellan kommuner. Länsstyrelsen ska ha ett tydligt mandat att initiera och driva samordningsfrågor.



Kontoren anser att förslagen så som de formulerats inte går att genomföra. De uppfyller inte heller kravet på kostnadseffektivitet. Så länge vi har en befolkningstillväxt kan en plan för nya bostäder eller arbetsplatser omöjligt bidra till minskade koldioxidutsläpp. En ny detaljplan kan möjligen lokaliseras och utformas så att utsläppen från det nya området blir förhållandevis lägre än från ett område som planerats tidigare med delvis andra utgångspunkter.

Kontoren vill liksom beredningen också framhålla att redan idag finns en lagstiftning med bestämmelser om miljöbedömningar och miljökonsekvenser av planer och program (6 kap 11 § miljöbalken). Om genomförande av en plan kan leda till betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

I Stockholm utreds miljökonsekvenserna i alla planärenden men om det är en formell miljökonsekvensbeskrivning kallar man det MKB enligt miljöbalken. Detta innebär att staden alltid bedömer miljökonsekvenser av att genomföra en detaljplan. I den mån man kan bedöma om planens genomförande innebär konsekvenser för utsläpp av klimatgaser är detta en sådan miljökonsekvens som redan idag bedöms.

Rent generellt är det svårt att i en enskild detaljplan dra slutsatser om konsekvenser för utsläpp av växthusgaser. Det mest lämpliga är att detta görs i samband med stadens översiktsplanering. Där hanterar man de övergripande strukturer för bl.a. transporter och energiförsörjning som har betydelse för möjligheten att minska utsläppen av växthusgaser - ÖP ger ju ramarna för planering av stadens markanvändning. Även för översiktplaner gäller bestämmelser om miljöbedömning – dvs. alla miljökonsekvenser hanteras redan idag.

Det ska också framhållas att i stadens budgetar för 2007 och 2008 betonas vikten av en effektivare och snabbare exploaterings- och planprocess. Genom en förenkling av plan- och bygglagens praktiska tillämpning kan enligt budgeten planprocessen effektiviseras. Ökade miljöredovisningskrav riskerar att motverka dessa ambitioner.

Det behövs alltså inte ytterligare miljöbestämmelser i samhällsplaneringen och inga särskilda krav rörande klimatkonsekvenser.

När det gäller den enskilda byggnadens energiförbrukning innebär lagen om energideklarationer att varje enskild byggnad ska energideklareras och att energideklarationen bl.a. ska innehålla förslag på energieffektiviseringsåtgärder



om det bedöms vara nödvändigt. Dessutom finns Boverkets byggregler BBR som anger maximal energiförbrukning för nybyggda hus. Det mest optimala för att komma åt energiminskningar i nybyggda hus är därför att bestämmelserna i BBR anpassas. De har nyligen reviderats.

Sammanfattningsvis anser kontoren att dagens bestämmelser om miljöbedömning och MKB redan inrymmer konsekvensanalys av klimatpåverkan. Det är dessutom inte relevant att belysa konsekvenserna för utsläpp av växthusgaser i den enskilda detaljplanen eftersom man behöver kunna beakta de storskaliga strukturerna för transporter och energiförsörjning. Därtill finns redan bestämmelser om energiförbrukningen för det enskilda huset i BBR samt lagen om energideklarationer.

Beträffande länsstyrelsens granskning och möjlighet att upphäva en detaljplan (12 kap PBL) ser exploateringskontoret svårigheter att hitta relevant möjlighet att identifiera så signifikativ påverkan på utsläppen av växthusgaser att det skulle kunna ligga till grund för ett upphävande av planen. Beredningen har inte heller klargjort hur de motstridiga kraven att verka för minskade transportbehov och lägre växthusgasutsläpp (som styr mot koncentrerad bebyggelse) och samtidigt klara de bindande miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (som styr mot utglesad bebyggelse), ska hanteras. Vad ska prioriteras? Högprioriterade men ickebindande klimatmål eller strikt tillämpade bindande miljö kvalitetsnormer?

Kontoren är också kritiska till förslaget att länsstyrelsen ska ges ett tydligt mandat för samordning av samhälls- och transportplanering mellan kommuner.

Exploateringskontoret har nyligen i tjänsteutlåtande om utkast till regional energistrategi inte ansett det självklart att länsstyrelsen ska ges någon slags överordnad ställning gentemot andra samhällsorgan, kommuner, myndigheter och medborgarna. Avvägningar mellan olika intressen kan ju göras med olika betoning av skilda intressen.

Kontoren vill också erinra om att den statliga Ansvarskommittén har haft i uppdrag att analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför. Kommittén har bl.a. tagit upp vilka principer för ansvarsfördelning som bör gälla i samhällsorganisationen. Kommitténs slutbetänkande remissbehandlades förra året.



### **Bred konsekvensanalys av samtliga energiförsörjningssystem**

Klimatberedningens handlingsplan tar som nämnts upp ett mycket stort antal delförslag. Ändå omfattar handlingsplanen inte den kanske allra viktigaste frågan för att ersätta fossila bränslen med klimatneutrala bränslen.

I utredningen konstateras att Sverige redan i dag har bland de lägsta utsläppen bland I-länderna och särskilt gäller detta per capita i storstadsregionerna. Beredningen konstaterar att den effektivaste åtgärden som Sverige kan bidra med för att minska de globala utsläppen av växthusgaser och därigenom bidra till klimatmålen vore att exportera elkraft på sådant sätt att utländska koleldade värmekraftverk samtidigt kunde fasas ut. En massiv utbyggnad av vindkraft samt en utbyggnad av biokraftverk, baserade på skogsråvara, skulle enligt beredningen kunna ge ett sådant resultat. Konsekvenserna av en sådan utbyggnad har dock inte beskrivits men det är uppenbart att en sådan utveckling kommer i konflikt med flera miljökvalitetmål.

Kontoren anser att förutsättningarna för ordentliga utsläpps- och klimatresultat ligger i hur energiförsörjningen läggs upp. Kontoren efterlyser sålunda en bred konsekvensanalys av samtliga energiförsörjningssystem. En så strategiskt viktig fråga måste hanteras utifrån ett brett samhällsperspektiv. Det är märkligt att man i ett så stort och omfattande underlag inte tagit ordentligt tag i denna centrala utgångspunkt för allt klimatarbete.

Det krävs en analys av de ekonomiska, miljömässiga och tekniska konsekvenserna av vad det skulle innebära att göra investeringar och satsningar på de olika energiförsörjningssystemen vi har idag på sätt som inte bidrar till utsläpp av växthusgaser (vattenkraft, kärnkraft, kolkraft, biobränslebaserad kraft, vindkraft, solenergi mm). Eftersom energi kan transporteras långa sträckor måste man även här anlägga ett gränsöverskridande perspektiv där bl.a. tillgången på och prisutvecklingen för olika energislag på världsmarknaden, såsom olja och biobränslen, tas med i bilden. Till detta måste naturligtvis beaktas den potential som föreligger inom olika sektorer för minskad energiförbrukning. Det måste också göras realistiska bedömningar av vilken roll alternativa energislag kan spela för både värme- och elproduktion och transporter.

Slutbetänkandets avsaknad av en sådan bred konsekvensanalys av samtliga energiförsörjningssystem är en stor och allvarlig brist. Det är först när man har en sådan samlad bild som det är möjligt att ur ett samhällsperspektiv formulera inriktning och mål.





### **Svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna**

Kontoren ser positivt på de intentioner om förstärkt svenskt agerande i de internationella klimatförhandlingarna och EU-gemensamma klimatmål som Klimatberedningen nu föreslår. En förutsättning bör dock som nämnts vara att Sverige inte påtar sig högre reduktionskrav än vad som kan fås internationellt gehör för.

**Slut**