



Handläggare: Örjan Lönngren
Telefon: 08 508 28 173

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2013-03-12 p. 15

Remiss av Naturvårdsverkets rapport Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050

Remiss från Kommunstyrelsen, diarienummer KS 001-131-2013

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens yttrande som svar på remissen.
2. Överlämna remissyttrandet till Kommunstyrelsen.
3. Justera ärendet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Naturvårdsverket har på uppdrag av Regeringen tagit fram ett underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatgasutsläpp. Kommunstyrelsen har remitterat färdplanen till bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöförvaltningen anser det är positivt att underlaget till en nationell färdplan tagits fram och att det i underlaget finns många bra resonemang som skulle kunna leda till åtgärdsförslag. Samtidigt finner förvaltningen att det brådskar med att ta fram en konkret färdplan för Sverige. Den färdplanen måste innehålla tydliga delmål för olika sektorer samt ett komplett regelverk som entydigt styr mot det övergripande målet. Som stöd till måluppfyllelsen behövs styrmedel och finansiella stimulanser.



Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Naturvårdsverkets rapport "Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050" till miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafik och renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt exploateringsnämnden. Remisstiden sträcker sig till den 14 mars 2013.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utarbetat ett underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050.

Ärendet

Regeringen gav i juli 2011 Naturvårdsverket i uppdrag att lämna ett underlag till en svensk färdplan för att uppnå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

Naturvårdsverket menar att visionen kan nås genom:

- Stora inhemska utsläppsminskningar. Det ses som den viktigaste beståndsdelens på längre sikt.
- Bidrag från ett ökat nettoupptag av koldioxid i skog och mark.
- Inköp av utsläppsrätter på internationella marknader.

Av de tre angreppssätten framhålls särskilt att det krävs omfattande utsläppsminskningar i framförallt transportsektorn och inom industrin. Omställningen av transportsektorn handlar om fyra parallella delar; utveckling mot ett mer transportsnålt samhälle, överflyttning till energieffektivare trafikslag, energieffektivisering av fordon och farkoster, samt förnybara drivmedel.

Naturvårdsverket menar att det inte är meningsfullt att föreslå styrmedel som sträcker sig ända fram till 2050. Istället har ansatsen varit att identifiera och föreslå styrmedel som behöver införas eller skärpas i steg inom en relativt snar framtid för att det ska finnas förutsättningar för att sänka utsläppen till nära noll till 2050. I första hand har förslagen till styrmedelsskärpningar inriktats mot att påverka investeringar i teknik eller infrastruktur som har lång livslängd eller kräver utveckling, demonstration och skapande av marknader för nya tekniker.

Vidare framhålls att visionen om inga nettoutsläpp inte bör gälla isolerat för år 2050. Det är de ackumulerade utsläppen av växthusgaser som ger upphov till klimatförändringarna. Det är lika viktigt att begränsa de årliga utsläppen för hela perioden till 2050 som för år 2050. Sverige borde därför även formulera en ambition för hur landets åtaganden om utsläppsminskningar bör utvecklas på vägen från idag till 2050.



I underlaget till färdplan noteras att samhällets olika aktörer behöver transparenta, och långsiktiga spelregler för att ges en chans att väga in behovet av att minska utsläppen till mycket låga nivåer, exempelvis när beslut ska fattas om investeringar i teknik eller infrastruktur med lång livslängd.

Naturvårdsverket skriver att kraven på energihushållning i byggreglerna bör revideras. Och att ”Den nya nivån på kraven bör baseras på samhällsekonomiska analyser som väger in långsiktiga bedömningar av koldioxidpriser.”

I resonerande text konstateras att eftersom resande och godstransporter alltmer sker utanför den egna kommunen så behöver bebyggelse-, transport- och översiktsplaneringen ske också på regional nivå, vilket inte är ett krav idag.

Ett annat konstaterande är att beslut inom andra politikområden än energipolitiken och miljöpolitiken också påverkar utsläpp av växthusgaser direkt eller indirekt. Det gäller t ex beslut inom finanspolitiken, näringspolitiken, jordbrukspolitiken och transportpolitiken. Även beslut inom t ex forskning, utbildning och regionalpolitik påverkar utsläppen av växthusgaser. Klimateffekterna av olika beslut behöver beaktas inom alla politikområden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Allmänt konstaterar miljöförvaltningen att Naturvårdsverket lämnat ett underlag till en färdplan. Underlaget utgör ingen färdplan med förslag till skarpa beslut utan innehåller mer allmänna analyser och hänvisar till fortsatta utredningar i många frågor. Färdplanen svävar på målet om hur man ska kunna minska klimatgasutsläppen. Känslan är att Naturvårdsverket bygger en hel del av minskningarna av växthusgasutsläppen på hypoteser om att framtidens teknik löser allt. Som det konstateras i färdplanen är det viktigt att minskningarna av utsläppen sker inom en snar framtid. Därmed är det olyckligt att detta bara är ett underlag till en färdplan och att så mycket utredningar återstår innan beslut kan fattas.

Ekonomiska styrmedel

I underlaget till färdplanen betonas vikten av skärpning av nuvarande ekonomiska styrmedel samt behov av att införa nya. Förvaltningen instämmer i detta resonemang. Omställningen till fossilbränslefri fjärrvärme i Stockholm fordrar betydande nyinvesteringar. För att denna omställning ska komma till stånd krävs att systemet med elcertifikat eller något liknande behålls; att priset på utsläppsätter stiger och att skattebefrielse av biobränslen består.

På motsvarande sätt måste skatteregler för drivmedel till fordon ges långsiktighet. För närvarande är besluten om skattenedsättning ettåriga. Osäkerheter om de kommer att förlängas hämmar utvecklingen då producenter och distributörer av drivmedel samt fordonstillverkare inte vågar investera om de inte känner till förutsättningarna för många år framåt. Koldioxidskatt och energiskatt för de fossila bränslena måste bibehållas samtidigt som biodrivmedel behöver vara undantagna från bränsleskatterna. Såväl utvecklingen av biodrivmedelsproduktionen som framtagande av energieffektiva fordon som kan utnyttja de specifika egenskaperna hos dessa bränslen kräver att det finns en tillräckligt stor marknad. Denna marknad kan inte utvecklas så länge de fossila bränslena är mycket billigare.

I underlaget till färdplan förutsätts i scenarierna att energianvändningen i bostadssektorn minskar med 50 %. Däremot nämns inget om hur denna energieffektivisering ska gå till. Miljöförvaltningen finner det högst osannolikt att det kan ske utan omfattande ekonomiska stimulanser. Detta eftersom få fastighetsägare har ekonomiska incitament till investeringar som leder till så stora minskningar av energianvändningen. De ekonomiska stimulanserna kan bestå i både bidrag och någon form av lånesystem. Stimulanser behöver ske till installationer av energisnål teknik, eller småskalig hållbar energiproduktion samt energieffektiviseringar av byggnader. Dessutom måste de ekonomiska stimulanserna börja verka i närtid för att det befintliga byggnadsbeståndet ska hinna bli åtgärdat till år 2050.

Kommunens roll

Miljöförvaltningen ser med tillfredsställelse att i underlaget till den nationella färdplanen betonas vikten av att beslut inom olika politikområden ska analysera klimateffekterna av beslutet. Detta bör leda till att statens styrsignaler t.ex. gentemot kommuner, landsting och regioner, blir samordnade så att det inte ges olika signaler från olika politikområden. Det kan bl.a. handla om att staten inte tillräckligt tydligt försvarar de långsiktiga perspektiven när det gäller infrastruktur, externa köpcentra och annan markexploatering.

Viktigt är även att styrmedel och stöd som berör kommuner utformas i samarbete med kommuner för att de ska bli utformade så optimalt som möjligt. Förvaltningen menar också att kommunerna behöver tillföras resurser för att kunna driva ett offensivt klimatarbete. Det behövs stöd till att implementera klimatvänlig teknik. Förvaltningen föreslår att det införs investeringsstöd likt LIP och KLIMP för att genomföra klimatsmarta investeringar inom transportsektorn. Exempel på klimatpositiva åtgärder i Stockholm som kunnat genomföras tack vare Klimp-medel är: utbyggnad av fjärrvärme, satsningar på miljöbilar, tekniska åtgärder som minskat



utsläppen av metangas från biogasproduktion, tankstationer för biogas, informationsprojekt om energieffektiviseringar i byggnader, utfasning av oljeeldning m.m.

Som underlag till verkningsfull planering på kommunal nivå och för att kunna följa upp arbetet och utsläppen av växthusgaser behöver kommuner relevant statistik med hög kvalitet från staten. Den statistik som för närvarande levereras till kommuner av staten är alltför otillförlitlig och sammanställs med stor fördröjning i tid; närmare ett och ett halvt år! På kommunal nivå är det dessutom ett stort problem med sekretessbestämmelserna för statistik. Vissa år är till exempel inte elanvändningen i kommunen uppdelad på sektorer (värme, transporter, service m.m.). Så sker om en uppdelning skulle kunna röja en dominerande elanvändare. Därmed blir det svårt att följa utvecklingen av energianvändningen mellan åren och analysera vilka åtgärder som kan vidtas inom olika sektorer.

Energiproduktion

Miljöförvaltningen saknar en analys av om biomassan, som enligt färdplanen ska användas till både el, uppvärmning, transporter och industri, kommer att räcka samtidigt som andra miljömål ska klaras. Detta särskilt med tanke på att planen pekar på ökat behov av biologiska kolsänkor för att kompensera för jordbrukets klimatpåverkan. Dessa kolsänkor föreslås i färdplanen bl.a. utgöras av skog med långsam eller ingen avverkning. Planen tar upp behovet av att utveckla Kyotoprotokollets teoretiska modell för kolsänkor, den så kallade LULUCF. Den beräkningsmodellen hanterar hur mycket koldioxid som tas upp eller emitteras vid markanvändning och förändrad markanvändning i skogs- och jordbruk. Förvaltningen vill påpeka att idag finns en osäkerhet kring kolsänkor. Det förs en vetenskaplig diskussion om i vilken omfattning det faktiskt går att använda skogen som kolsänka. Beroende på skogstyp, trädens ålder och geografisk lokalisering varierar skogen mellan att vara kolkälla eller kolsänka - om den avger eller tar upp koldioxid från atmosfären. Globalt sett är skogsmarker en kolsänka, men detta varierar kraftigt regionalt.

Miljöförvaltningen anser att LULUCF troligen fungerar bra vid den årliga nationella rapporteringen som ett mått på balansen av uttag och upptag av kol i skogs- och jordbruk. Som en del i en färdplan för netto noll vision kan LULUCF användas som en kontroll av att utsläppen från skogs- och jordbrukssektorn inte ökar och att det finns en balans. Däremot bör den inte användas som en beräknad sänka då effekten är osäker och är beroende av beräkningsmetodik. Fokus i färdplanen bör ligga på att skapa förutsättningar så att reella minskningar av växthusgasutsläppen sker.



Energi i bebyggelse

För att kunna nå de nationella klimatmålen är det viktigt att kommuner får behålla möjligheten att ställa krav vid markanvisningar vid nybebyggelse på kommunal mark. Detta främjar en teknikutveckling som till en början kan anses mer kostsam än väl beprövad teknik. Erfarenheter från Stockholm är att nya byggnader, som har betydligt bättre energiprestanda än Boverkets byggregler (BBR), ändå är obetydligt dyrare att uppföra. Samtidigt blir kostnaderna för inköp av energi under byggnadens livslängd lägre.

I förslag till färdplan för ett fossilbränslefritt Stockholm 2050 analyseras hur och vilka energieffektiviseringar som skulle kunna komma till stånd i den befintliga bebyggelsen i Stockholm. Tekniskt finns förutsättningarna att lyckas energieffektivisera med 25 – 50 % beroende på typ av byggnad. Däremot är de ekonomiska incitamenten synnerligen svaga. Som tidigare nämnts behövs verkningsfulla ekonomiska instrument för att energieffektiviseringar ska kunna ske i det befintliga beståndet av byggnader.

Transporter

Miljöförvaltningen instämmer med analysen om att det behöver göras omfattande utsläppsminskningar inom transportsektorn och att fyrstegsprincipen är en bra metod. Fyrstegsprincipen innebär att (1) vid samhällsplanering prioriteras ett mer transportsnålt samhälle, (2) transporter ska i största möjliga utsträckning ske med det energieffektivaste trafikslaget, (3) fordon och farkoster ska vara energieffektiva, samt (4) fordon ska drivas med förnybara drivmedel. För att kunna ställa om till ett transportsnålt samhälle är det viktigt med en samordning mellan kommunerna inom regionen vid bebyggelse- och transportplanering.

I stadens förslag till färdplan för ett fossilbränslefritt Stockholm 2050 konstateras att kapaciteten i kollektivtrafiken näst intill behöver fördubblas till 2050. I underlag till den nationella färdplanen framhålls också vikten av att kollektivtrafiken byggs ut. Miljöförvaltningen föreslår att staten ska skjuta till pengar till kollektivtrafiken. Eftersom planerings- och byggtiden för utbyggnad av spårtrafik är lång, behöver beslut om sådana finansieringsformer ske inom en snar framtid.

Miljöförvaltningen håller med om att det behövs transparanta och långsiktiga spelregler. Detta gäller inte minst inom transportsektorn för att nyinvesteringar ska komma till stånd för framställning av biobränslen till fordon. Likaså behövs en framåtblickande definition av miljöbilar som leder till målet ”fossilbränsleoberoende fordonsflotta 2030” och på längre sikt nära nollutsläpp.



Kommuners rådighet att reglera vägtrafik ur klimatsynpunkt är mycket begränsad. Miljöförvaltningen efterlyser möjligheter att införa klimatrelaterade miljözoner och differentierad trängselskatt för att kunna bli en fossilbränslefri stad. För närvarande pågår ett utredningsarbete där bland annat trafikkontoret och KTH ingår och som leds av Trafikverket. Arbetsgruppen studerar olika möjliga typer av differentieringar av trängselskatt.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att det är positivt att ett underlag till en nationell färdplan lagts fram. Samtidigt anser förvaltningen också att en konkret nationell färdplan med tydliga förslag på hur Sverige ska kunna bli ett land utan klimatgasutsläpp behöver tas fram skyndsammast. En synnerligen viktig del i en sådan färdplan är statliga styrinstrument som bidrar till att kommuner kan förverkliga lokala åtgärder för fossilbränslefria samhällen. Eftersom kommuner dels har begränsad rådighet och dels, i den här typen av komplexa frågor, är mycket beroende av vad som sker i omgivande region, likväl som globalt, måste staten ta en ledande roll med tydliga regelverk samt styr- och stimulanssystem.

SLUT

Bilagor

1. Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050
2. Förslag till Färdplan för ett fossilbränslefritt Stockholm 2050
3. Bilagorna till den nationella färdplanen är på 454 sidor. Finns på följande länk:
<http://www.naturvardsverket.se/Start/Om-Naturvardsverket/Regeringsuppdrag/Redovisade-regeringsuppdrag-2012/Underlag-Fardplan-2050/>