Handläggare
Fredrik Åstedt
Telefon: 08-508 29 610

Till
Kommunstyrelsen

Europeiska kommissionens grönbok om en ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på Europeiska kommissionens grönbok om en ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 hänvisas till vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Gunnar Björkman
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har lagt fram en så kallad grönbok för att inleda ett offentligt samråd om utformningen av EU:s energi- och klimatpolitik under perioden 2020-2030. EU:s nuvarande klimatmål sträcker sig till 2020 och innebär en minskning av växthusgasutsläppen med 20 procent, att andelen förnybara energikällor ska utgöra 20 procent och att energieffektiviteten ska öka med 20 procent. Målen har även brutits ned i nationella åtaganden. EU:s övergripande mål är att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050. Kommissionens grönbok handlar om huruvida EU ska införa klimatmål för 2030, hur de i så fall ska se ut och vilka instrument som ska användas för att de ska uppnås.

Stadsledningskontoret välkomnar kommissionens grönbok. För att uppnå EU:s mål om att minska utsläppen av växthus-

Stadsledningskontoret
Finansavdelningen

Ragnar Östbergs Plan 1
Stadshuset
105 35 Stockholm
Telefon 08-508 29 610
Växel 08-508 29 000
fredrik.astedt@stockholm.se
stockholm.se

gaser med 80-95 procent till 2050 är det nödvändigt att redan nu ge marknaden tydliga mål och stabila förutsättningar för de investeringar som behöver ske i till exempel infrastruktur och energieffektiviseringsåtgärder under de kommande åren. Delmålen för 2030 måste utformas så att de inte uppfattas som slutmål, utan som steg på vägen mot 2050-målet.

Stadsledningskontoret understryker att de EU-lagar som kommer att tas fram för att genomföra den nya klimat- och energipolitiken måste ta hänsyn till de olika förutsättningar som finns i Europa. Den nya lagstiftningen får inte lägga hinder i vägen för de EU-länder och städer som har kommit längre i sitt klimatarbete. Kommissionen måste i samband med att den lägger fram sina lagförslag visa att den har tagit hänsyn till den stora variationen i klimatarbetet i Europa, i synnerhet på lokal nivå, och att de åtgärder den föreslår är kostnadseffektiva.

Stadsledningskontoret menar att det måste övervägas noga om klimatmålen ska vara relativa (procentmål) eller absoluta. I regioner med växande befolkning kan absoluta mål bli helt orealistiska. I länder som redan vidtagit långtgående åtgärder blir relativa mål svåra att uppnå och kostnaderna betydande. Vid framför allt bördefördelning mellan EU-länder och regioner bör denna problematik beaktas i större utsträckning än hittills.

Stadsledningskontoret anser att nuvarande struktur med rättsligt bindande EU-mål för växthusgasutsläpp och andel förnybar energi och icke-bindande mål för energieffektivisering bör behållas även för tiden efter 2020.

Bakgrund

EU antog 2007 sina så kallade 20-20-20-klimatmål: Till 2020 ska EU minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent jämfört med 1990, öka andelen förnybara energikällor i energiförbrukningen till 20 procent och eftersträva en ökning av energieffektiviteten med 20 procent. Kompletterande mål finns för energi som används inom transportsektorn. EU har antagit över 20 rättsakter för att säkerställa genomförandet av klimatmålen. De har även integrerats i EU:s övergripande tillväxtstrategi Europa 2020. Stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet har slagit fast att EU ska minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050, jämfört med

1990 års nivåer, för att målet om en global temperaturhöjning på maximalt 2 grader ska kunna uppnås.

Minskningen av växthusgasutsläppen ska säkerställas genom EU:s utsläppshandelssystem som sätter ett enhetligt pris på koldioxidutsläpp från stora industriutläggningar, energisektorn och luftfartssektorn (den s.k. handlande sektorn). Det finns dessutom mål om utsläppsminskningar för de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln (den s.k. icke-handlande sektorn).

Målet för förnybar energi ska bland annat uppnås genom rättsligt bindande nationella mål.

Energieffektivitetsmålet är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna. EU har dock antagit en rad rättsakter för att se till att målet uppnås, bland annat direktiv om byggnaders energiprestanda och energimärkning. Under 2012 antog EU dessutom ett direktiv om energieffektivitet som ger en övergripande rättslig ram på området.

EU:s övergripande mål har bördefördelats mellan medlemsstaterna. Sverige har därutöver antagit egna nationella klimatmål. För Sverige är målen:

- Minskning av utsläppen av växthusgaser för verksamheter utanför den handlande sektorn med 31 procent till 2020, jämfört med 1990. Sveriges eget nationella mål är att minska utsläppen med 40 procent.
- Andelen förnybar energi ska 2020 vara 49 procent. Sverige har på egen hand beslutat om ett mål på 50 procent. Inom transportsektorn ska andelen förnybar energi vara minst 10 procent.
- På energieffektivitetsområdet finns inga bindande EU-mål. Sverige har dock som mål att öka energieffektiviteten med 20 procent till 2020, jämfört med 2008.

Kommunfullmäktige har antagit målsättningen att Stockholm ska vara en fossilbränslefri stad 2050. Miljöförvaltningen har under 2012 utarbetat en färdplan för hur staden kan arbeta för att uppfylla målet. Kommunstyrelsen har i budget för 2013 fått i uppdrag att utreda förutsättningarna, möjligheterna och kostnaderna för stadens egen organisation att vara fossilbränsleoberoende 2030.

Ärendet

Europeiska kommissionen antog den 27 mars 2013 en grönbok om en ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 (COM(2013) 169 final). Med antagandet av grönboken lanserade kommissionen ett offentligt samråd där intresserade parter inbjuds att till och med den 2 juli 2013 inkomma med synpunkter på utformningen av EU:s klimat- och energipolitik under perioden 2020-2030. Grönboken innehåller sammanlagt 22 frågor om olika aspekter av den framtida klimat- och energipolitiken. Kommissionen önskar bland annat få intressenters synpunkter på målen för den framtida klimat- och energipolitiken, liksom inspel om de instrument som bör användas för att uppnå målen.

Kommissionen lyfter fram tre skäl till varför den anser att det är angeläget att redan nu diskutera formerna för klimat- och energipolitiken under perioden 2020-2030:

- Långa investeringscykler innebär att energiinfrastruktur som anläggs under den närmaste tiden kommer att finnas kvar 2030 och tiden därefter.
- Ett förtydligande av klimat- och energimålen för 2030 kommer enligt kommissionen att stödja utvecklingen mot en konkurrenskraftig ekonomi och ett tryggt energisystem genom att skapa ökad efterfrågan på effektiv och koldioxidsnål teknik och främja forskning, utveckling och innovation.
- Kommissionen anser att EU inför förhandlingarna om ett nytt rättsligt bindande internationellt klimatavtal behöver enas om bland annat unionens långsiktiga ambitionsnivå för att kunna föra en aktiv dialog med andra länder.

Ärendets beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret och har beretts av finansavdelningen, i samråd med förnyelseavdelningen och miljöförvaltningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Allmänna kommentarer

Kommunfullmäktige har i policy om EU-politik med påverkan på Stockholm och stockholmarna (utl. 2013:39) slagit fast att staden stödjer en ambitiös EU-politik för att möta allmäneuropeiska miljöproblem, som klimatförändringarna.

Stadsledningskontoret välkomnar därför kommissionens grönbok. För att uppnå EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050 är det nödvändigt att redan nu ge marknaden tydliga mål och stabila förutsättningar för de investeringar som behöver ske i till exempel infrastruktur och energieffektiviseringsåtgärder under de kommande åren.

Staden anser, enligt kommunfullmäktiges EU-policy, att användandet av ekonomiska styrmedel bör främjas i EU:s miljöpolitik. Det främsta exemplet på ett sådant system idag är EU:s system för handel med utsläppsrätter. Stadsledningskontoret är väl medvetet om de problem som idag finns inom systemet, med bland annat ett för närvarande mycket lågt pris på koldioxid. Kontoret anser emellertid inte att nuvarande utmaningar är ett argument för att avskaffa systemet efter 2020. Utsläppshandelssystemet bör istället reformeras för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna bidra till en minskning av växthusgasutsläppen under perioden 2020-2030.

EU-policyn slår fast att stadens utgångspunkt är att EU:s insatser på miljöområdet bör inriktas på att stödja frivilliga initiativ, som *Smart Cities* och borgmästaravtalet (*Covenant of Mayors*). Genom Smart Cities stödjer Europeiska kommissionen initiativ i städer som genom att kombinera energi-, transport- och IT-lösningar bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser. De städer som anslutit sig till borgmästaravtalet har förbundit sig att minska växthusgasutsläppen med mer än EU-målet 20 procent till 2020. Staden anslöt sig till borgmästaravtalet 2009. I enlighet med EU-policyn motsätter sig staden inte att unionen lagstiftar, om det bidrar till att skapa en miljömässigt hållbar utveckling och om hänsyn tas till de stora regionala och lokala skillnaderna i Europa.

Stadsledningskontoret understryker att de EU-lagar som kommer att tas fram för att genomföra den nya klimat- och energipolitiken måste ta hänsyn till de olika förutsättningar som finns i Europa. Kommissionen betonar i sin grönbok vikten av fördelningsverktyg och finansieringslösningar för att möjliggöra klimat- och energipolitikens genomförande i EU-medlemsstater med lägre inkomster. Kontoret understryker att det även är viktigt att den lagstiftning som tas fram inte lägger hinder i vägen för de EU-länder och städer som har kommit längre i sitt klimatarbete. Kommissionen måste i samband med att den lägger fram sina lagförslag visa att den har tagit hänsyn

till den stora variationen i klimatarbetet i Europa, i synnerhet på lokal nivå, och att de åtgärder den föreslår är kostnadseffektiva.

Stadsledningskontoret anser att det vid utformning av EU-politiken fram till 2030 är viktigt att utgå från målet om en temperaturhöjning på maximalt 2 grader och målet om att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050. Delmålen 2030 måste utformas så att de inte uppfattas som slutmål, utan mer som steg på vägen mot 2050-målet. Det är också viktigt att målen är möjliga att fördela på olika aktörer med tydliga åtaganden. Bördefördelning bör således inte enbart ske mellan EU-länder, utan bör även möjliggöras inom medlemsstaterna mellan regioner och sektorer. Det blir då möjligt för olika aktörer att planera så att beslut om stora nödvändiga investeringarna kan tas i ett tidigt skede med sikte på 2050-målet.

Utformningen av målen för 2030 och av styrmedlen för att uppnå dem får inte ske på ett sådant sätt att kostnaderna för att nå 2050-målet skjuts på framtiden. Långsiktig planering och investeringshorisont är avgörande för att nå 2050-målet. Det handlar till exempel om investeringar i infrastruktur som spårtrafik och fjärrvärme, men även energieffektiviseringar av fastighetsbeståndet. Ska fastighetsbeståndet hinna energieffektiviseras i tillräcklig utsträckning till 2050 måste arbetet med omfattande renoveringar inledas redan nu.

Stadsledningskontoret menar att det måste övervägas noga om 2030-målen ska vara relativa (procentmål) eller absoluta. I regioner med växande befolkning kan absoluta mål bli helt orealistiska. I länder som redan vidtagit långtgående åtgärder blir relativa mål svåra att uppnå och kostnaderna betydande. Vid framför allt bördefördelning mellan EU-länder och regioner bör denna problematik beaktas i större utsträckning än hittills.

Stadsledningskontoret besvarar i det följande de frågor i kommissionens grönbok som är mest relevanta för Stockholms stad.

Vilka lärdomar från ramen för 2020 och den nuvarande situationen för EU:s energisystem är viktigast för utformningen av politiken fram till 2030?

Beräkningar av växthusgasutsläpp sker på olika sätt på europeisk och nationell nivå, jämfört med hur beräkningarna sker i Stockholms stad och i flertalet andra kommuner. Stadens beräkningar inbegriper all energianvändning inom stadens geografiska gräns som leder till utsläpp av växthusgaser. Således ingår även utsläpp från elproduktion oavsett var inom Norden produktionen sker (s.k. Nordisk elmix).

Stockholms stad började med ett systematiskt klimatarbete redan vid mitten av 1990-talet. Av den anledningen har EU:s mål hittills inte varit av avgörande betydelse för stadens mål och arbete på klimatområdet. Stadens insatser har dock legat i linje med EU:s mål, även om staden främst har fokuserat på att minska utsläppen av växthusgaser. De senaste åren har staden också gjort energieffektiviseringsinsatser i sitt fastighetsbestånd och förnyat sin bilpark med miljöbilar. Mellan 1990 och 2009 kan följande resultat noteras (enligt stadens beräkningsmetod):

- Minskning av växthusgaser med 22 procent (värme -36 procent; el och gas ±0 procent; transporter -12 procent).
- Andel förnybara bränslen (2009) 48 procent (värme 49 procent; el 68 procent; gas 0 procent; vägtransporter 7,5 procent; rälstransporter 100 procent; arbetsmaskiner 0 procent).
- Energieffektivisering ±0 procent (värme -12 procent; el och gas ±0 procent; transporter +26 procent). Ökningen av energianvändningen inom transportsektorn torde bero på ökad vägtrafik, då fordonen i sig blivit allt energieffektivare.

Vilka mål för 2030 skulle vara mest effektiva när det gäller att främja klimat- och energipolitikens syften? På vilken nivå bör de gälla (EU-, medlemsstats- eller sektorsnivå) och i vilken utsträckning bör de vara rättsligt bindande?

Stadsledningskontoret anser att nuvarande struktur med rättsligt bindande mål för växthusgasutsläpp och andel förnybar energi och icke-bindande mål för energieffektivisering bör behållas även för tiden efter 2020. Övergripande entydiga EU-mål bör sättas för respektive område. Målen måste ha tydliga systemgränser som ger förutsättningar för bördefördelning mellan EU-länder. Medlemsstaterna bör sedan i sin tur kunna

välja att bördefördela mellan regioner och/eller sektorer. Det kan finnas risk för suboptimering mellan målen om för många mål sätts upp. Därför bör mål som överlappar varandra undvikas i möjligaste mån.

Ett mål för minskade växthusgasutsläpp stöds av mål om ökad andel förnybara bränslen och energieffektivitet så länge fossila bränslen används, vilket de kommer att göra till 2030. Det bör dock noteras att tvågradersmålet bara kommer att uppnås om de totala utsläppen av växthusgaser reduceras kraftigt, oberoende av vilken typ av bränslen som genererat utsläppen.

Målet för utsläpp av växthusgaser måste skärpas drastiskt till 2030 jämfört med nuvarande mål. På trettio år, 1990-2020, är målet att minska utsläppen med 20 procent. Ska vi nå en minskning med minst 80 procent till 2050 måste således den framtida takten vara betydligt högre, eller 20 procentenheter vart tionde år.

Målet för andelen förnybara bränslen måste enligt stadsledningskontoret utgå från vilka förutsättningar för energiproduktion som finns inom EU. Vid analys av dessa förutsättningar måste ett hållbarhetsperspektiv beaktas så att inte klimatmålen får negativa effekter på andra miljömål, som biologisk mångfald eller resursutnyttjande av råvaror. Utifrån analysen bör sedan mål för hållbar energiproduktion fördelas mellan EU:s länder så att varje land utnyttjar resurserna optimalt. EU-länder med gynnsamma förhållanden för solenergi bör i första hand satsa på det och länder med gynnsamma förhållanden för vindenergi satsa på det, osv.

Stadsledningskontoret är medvetet om svårigheterna med att sätta ett generellt mål för energieffektivisering på EU-nivå, med hänsyn till att möjligheterna till energieffektiviseringar skiljer sig i betydande grad mellan såväl EU-länder som sektorer. Ett mål enbart för minskning av växthusgasutsläpp behöver inte leda till energieffektivisering. Effektivare energianvändning är emellertid avgörande för att till exempel spara naturresurser och värna biologisk mångfald. Energieffektiviseringsmål kan även behövas för att minska behovet av import av energi. Av dessa skäl anser kontoret att det är önskvärt med ett EU-mål om energieffektivisering som sedan kan bördefördelas mellan EU-länder och sektorer. Vid bördefördelningen av energieffektiviseringsmålet bör hänsyn tas till hur målet om andel förnybar energi är fördelat.

Har det förekommit motsättningar i de nuvarande målen för 2020 och hur kan man i så fall se till att de potentiella målen för 2030 blir mer samstämmiga?
Stadsledningskontoret menar att det framför allt bör beaktas att klimatmålen inte kommer i konflikt med andra miljö- och hållbarhetsmål.

I grönboken är det otydligt hur kommissionen ser på användning av fossila bränslen i framtiden. Avskiljning och lagring av koldioxid nämns som en möjlig väg framåt. Om den metoden skulle komma att användas i stor utsträckning minskar emellertid förutsättningarna för att sätta mål för andelen förnybara bränslen. Dessutom finns mycket som talar för att tekniken med lagring av koldioxid är kostsam. Den är därutöver mycket kontroversiell.

Uppdelningen av utsläppsmål på handlande respektive icke-handlande sektor kan leda till att utsläpp flyttas från den ena sektorn till den andra. Delvis har detta redan skett, exempelvis då oljepannor byts ut till olje- eller koleldad fjärrvärme. Åtminstone på regional/kommunal nivå är det därför enligt stadsledningskontoret viktigt att ha mål som täcker in både den handlande och den icke-handlande sektorn för att kunna följa upp de totala utsläppen.

Hur bör framsteg bedömas för andra aspekter av EU:s energipolitik, exempelvis försörjningstrygghet, som inte omfattas av de överordnade målen?
Stadsledningskontoret anser att klimatmålen bör utformas med försörjningstrygghet som en viktig aspekt. Därför måste en inventering göras av vilka förutsättningar som finns för hållbar energiproduktion inom EU innan nya mål sätts.

Är det nödvändigt att ändra andra politiska instrument och hur de interagerar med varandra, inbegripet mellan EU-nivå och nationell nivå?
Transportsektorn är den mest komplicerade sektorn att minska växthusgasutsläppen inom, med dess många små utsläppskällor. Det behövs därför, menar stadsledningskontoret, instrument som styr mot en mycket snabbare utveckling av fordon som drivs av förnybara bränslen och el. Detta är viktigt inte minst för den europeiska bilindustrins möjligheter att möta den globala konkurrensen. År 2050 behöver transportsektorn vara fossilbränslefri. Med en beräknad livslängd för en bil på cirka 20 år innebär det att nya fordon som enbart kan

framdrivas med fossila bränslen inte bör få säljas inom EU efter 2030.

EU:s krav på drivmedel för fordon måste, enligt stadsledningskontoret, vara utformade så att biodrivmedel gynnas. Reglerna måste vara stabila under längre tid så att investerare vågar satsa på ny teknik och moderna produktionsanläggningar. Även första generationens biodrivmedel bör ges förmånliga regler, relativt fossila drivmedel, under en överskådlig framtid.

I grönboken konstaterar kommissionen att det låga koldioxidpriset inte ger investerare tillräckliga incitament för att investera, vilket ökar risken för inlåsningseffekter. Vidare konstaterar kommissionen att vissa EU-länder oroas av denna utveckling och har vidtagit, eller överväger att vidta, nationella åtgärder som exempelvis skatter. Sverige har med mycket gott resultat infört koldioxidskatt. Finansdepartementet har konstaterat att utan den svenska skatten hade drivmedelsförbrukningen i Sverige varit 57 TWh högre än vad den är idag. Det innebär att den svenska skatten bidragit med en energieffektivisering på 57 TWh, vilket motsvarar knappt 10 procent.

Det svenska exemplet visar enligt stadsledningskontoret vikten av koldioxidskatt som styrmedel. För att styra mot en omställning till ett koldioxidsnålt EU välkomnar stadsledningskontoret, i likhet med den svenska regeringen, kommissionens förslag att se över EU:s energiskattedirektiv och införa en ram för tillämpning av koldioxidskatt. Särskilt betydande blir koldioxidskatter när priserna på koldioxid faller och handeln med utsläppsrätter inte fungerar fullt ut.

Hur bör särskilda åtgärder på EU-nivå och nationell nivå bäst utformas för att optimera kostnadseffektiviteten vad gäller att uppnå klimat- och energimålen?

Stadsledningskontoret menar att konstadseffektivitet måste stå i centrum vid bördefördelning av målen mellan medlemsstaterna. Vid bedömning av kostnadseffektivitet kan även samhällsekonomiska aspekter som jobbskapande möjligheter tas med.

Hur kan EU:s politik för forskning och innovation bäst stödja genomförandet av ramen för 2030?

Stadsledningskontoret anser att inom EU:s forsknings- och innovationspolitik bör en inriktning prioriteras som bygger på

demonstrationsprojekt med innovativ teknik som bidrar till klimatmålens uppfyllande. Politiken bör utformas så att spridningseffekter uppstår av tekniskt *know-how* från medlemsländer med högt utvecklat tekniskt kunnande till länder med lägre kunskapsnivå. Det är viktigt att städer, som stora upphandlare, får en central roll i samverkan med näringslivet. Stadsledningskontoret följer med stort intresse kommissionens initiativ Smart Cities, med förhoppning om att det kan utgöra ett framgångsrikt exempel på detta arbetssätt.

Vilka aspekter av den klimat- och energipolitiska ramen kan stärkas för att bättre främja jobbskapande, tillväxt och konkurrenskraft?

Det finns enligt stadsledningskontoret en mycket stor potential för energieffektiviseringar inom fastighetssektorn. Renoveringar med energieffektiviserande åtgärder inom denna sektor medför nya jobbmöjligheter, liksom möjligheter till social upprustning av nedslitna bostadsområden och därmed samhällsekonomiska vinster och tillväxt.

Inom fordonssektorn finns stor potential för energieffektiviseringar och dessutom möjlighet att stärka industrins konkurrenskraft gentemot andra tillväxtekonomier med tillverkning av fossilbränsleoberoende fordon. På samma sätt finns många företag inom s.k. *greentech* och *ecotech* som skulle kunna utvecklas positivt av offensiva klimatmål på EU-nivå.

Hur kan EU bäst utnyttja utvecklingen av inhemska konventionella och okonventionella energikällor inom EU för att bidra till lägre energipriser och importberoende?

Stadsledningskontoret anser att det finns potential för en utökad användning av avfall, som inte längre är möjlig att återanvända, för energiproduktion. Jordbrukspolitiken bör också utformas så att odlingsbar mark inte ligger i träda, utan används till odling av grödor lämpliga för energiproduktion. För jordbruket skulle det kunna innebära ökade intäkter och fler arbetstillfällen. Där förutsättningarna är som störst, och det därmed är mest kostnadseffektivt, bör produktion av vindkraft, solenergi och biomassa byggas ut.

Behövs nya instrument eller arrangemang för finansiering för att stödja den nya ramen för 2030?

Företagsekonomiska överväganden kan utgöra hinder för att energieffektiva renoveringar i fastighetssektorn ska komma igång. För att få till stånd åtgärder kan det enligt stadsledningskontoret krävas någon form av finansiella instrument, som fördelaktiga låneformer. Det bör undersökas vidare om sådana instrument kan skapas inom ramen för Europeiska investeringsbanken.

Bilagor

1 Europeiska kommissionens grönbok