

Handläggare  
Sigurdson Björn

Datum  
2016-05-25

Diarienummer  
KSN-2016-0767

Kommunstyrelsen

## Yttrande över remiss: Miljömålsberedningens delbetänkande Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande enligt **bilaga 1**.

### Ärendet

Miljö- och energidepartementet har remitterat Miljömålsberedningen delbetänkande med förslag på ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål. Miljömålsberedningens förslag och arbete är centralt för att ta nödvändiga större steg framåt i svensk klimatpolitik och är en avgörande förutsättning för att Uppsala kommunen ska kunna nå sina klimatmål. Klimatförändringarna är en prioriterad fråga för kommunen. Kommunstyrelsen föreslås därför avge ett yttrande över betänkandet även då kommunen inte är en av remissinstanserna.

Miljömålsberedningens bedömning är att historiska och pågående utsläpp av växthusgaser redan ger upphov till påtaglig och allvarlig klimatförändring, vilket medför oacceptabla risker för ekosystem och samhällen. För att nå Parisavtalets mål om att hålla den globala temperatur-ökningen väl under 2 grader, och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader, krävs att världens samhällen i snabb takt ställer om till nollutsläpp av koldioxid och andra växthusgaser, utsläpp som behöver övergå till negativa nivåer under andra hälften av det här århundradet.

Miljömålsberedningens förslag är ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och målbana, former för regeringens planering och uppföljning med redovisningar till riksdagen. Delar av ramverket bör lagregleras. Dessutom föreslås ett klimatpolitiskt råd med uppgift att, som ett oberoende expertorgan, granska den förda politiken.

Förslag till klimatmål innebär en tidigareläggning och precisering av den tidigare visionen för 2050.

Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

Utredningens sammanfattning återges i **bilaga 2**. (<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/03/sou-201621/>)

#### *Föredragning*

Uppsala kommun välkomnar förslagen från Miljömålsberedningen, särskilt införandet av en klimatlag vilket stärker förutsättningarna för regeringen att bedriva ett effektivt klimatpolitiskt arbete. Det är en nödvändig och länge efterfrågad ambitionshöjning. Det är mycket positivt att den parlamentariska beredningen står enig bakom förslaget till klimatlag och långsiktigt klimatmål (2045).

En central utgångspunkt i beredningens förslag är bedömning att klimatmålen berör alla och är ett ansvar för alla politikområden för att kunna genomföra den fundamentala samhällsomställning som krävs. Beredningen drar paralleller till den ekonomiska politiken som har samma komplexitet och också berör samtliga andra politikområden. Beredningen hämtar inspiration från den ekonomiska politiken och föreslår ett klimatpolitiskt råd, analogt med det Finanspolitiska rådet. Kommunen har inga detaljsynpunkter på rådet eller klimatlagen i stort utan det viktiga är att klimatpolitiken hamnar i centrum för vår samhällsstyrning. Minskade utsläpp av växthusgaser är ofta positivt för möjligheten att uppnå andra miljö- och samhällsmål.

Kommunen föreslås i yttrandet instämma i huvudsak i de bedömningar, slutsatser och resonemang som beredningen sammanfattar i betänkandet.

I förslaget till yttrande lyfts och betonas de slutsatser som Uppsala dragit i samband med Färdplan klimatneutralt Uppsala samt kommunfullmäktiges i december 2015 skärpta klimatmål. I yttrandet motsägs därmed beredningen när den säger att internationellt resande inte går att inkludera i Sveriges klimatmål – Uppsala har inkluderat det, sedan länge. Bättre data behövs generellt för lokalt målstyrt arbete. Uppsalas målstruktur lyfts fram: att det behövs ett skarpt 2030 mål och ett ännu längre långsiktigt mål som faktisk pekar ut negativa utsläpp som slutmål.

Kontoret noterar att beredningen visar på internationella studier som pekar mot att omställningar till utsläpp nära noll skulle kunna genomföras till årliga kostnader motsvarande enstaka procentenheter av BNP. Då har de betydande sidovinster som finns inom bland annat hälsoområdet inte räknats in.

Ramverket syftar till att synliggöra behovet av samhällsomställning för att nå klimatmålen, att involvera samtliga politikområden och samhällsaktörer i det fortsatta arbetet. I slutbetänkandet förväntar vi oss utmanande etappmål och skarpa och kraftfulla styrmedel, samt en tydlig roll för och förväntningar på kommuner och regioner i dialog och samspel med den nationella nivån.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson  
Chef kommunledningskontor

Handläggare  
Sigurdson Björn

Datum  
2016-06-02

Diarienummer  
KSN-2016-0767

Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
Klimatenheten  
103 33 Stockholm

## **Yttrande över remiss: Miljömålsberedningens delbetänkande Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21)**

Ert diarienummer: M2016/00703/K1

Uppsala kommun lämnar följande yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige SOU 2016:21.

### ***Övergripande synpunkter***

Uppsala kommun välkomnar förslagen från Miljömålsberedningen, särskilt införandet av en klimatlag vilket stärker förutsättningarna för regeringen att bedriva ett effektivt klimatpolitiskt arbete. En nödvändig och länge efterfrågad ambitionshöjning. Kommunen instämmer i huvudsak i de bedömningar, slutsatser och resonemang som beredningen sammanfattar i betänkandet.

Uppsala kommun ser den mänskliga påverkan på klimatet som en av vår tids största samhällsutmaningar. Kommunen har sedan två decennier arbetat med frågan, stegvist mer systematiskt och med mer prioritet och skärpta klimatmål. Vår analys är att det behövs ett än starkare arbete på både lokal och nationell nivå för att lyckas – och en god dialog där vi aktivt underlättar för varandra. Kommunerna är avgörande för klimatomställningen. Det kommunala självstyret och kommunernas skilda förutsättningar är utgångspunkten, men med tanke på hur viktig den kommunala planeringen är för möjligheterna att minska Sveriges utsläpp, bör deras roll tydliggöras och förstärkas.

Den statliga nivån kan ytterligare förbättra kommunernas möjligheter att minska utsläppen. Det handlar exempelvis om att undanröja juridiska hinder och om att ta fram gemensamma system för rapportering och statistik, vilket förbättrar jämförbarheten mellan kommuner.

I en bred lokal process 2013-15 med näringsliv, miljörelsen, universiteten och offentlig sektor i Uppsala klimatprotokoll, har kommunen arbetat fram ett underlag till lokal klimatfärdplan 2050. Några huvudresultat är att den nationella klimatpolitiken fram till 2014 skulle för Uppsalas del riskera innebära större utsläpp 2050 än idag. Med en något skärpt klimatpolitik, som vi nu ser växer fram, skulle utsläppen vara lika stora eller något mindre än idag år

2050. Det behövs alltså en helt annan skala och dignitet i det nationella klimatarbetet. Kommunen anser att en klimatlag med de förslagna komponenterna svarar upp mot efterfrågan att klimatpolitiken får dignitet på strukturell nivå. I nästa steg krävs också genomslag för en faktisk politik.

Uppsalas färdplan visar också att den samlade effekten av de lokala aktörerna i Uppsala är stor när de genomför sina planer utöver det som nationell lagstiftning ger. Utsläppen skulle minska betydligt, men de skulle inte bli de nödvändigt låga, nära noll.

Huvudslutsatser från Färdplan klimatneutralt Uppsala:

- Det är inte sannolikt att nå låga klimatutsläpp med dagens ekonomiska, politiska och tekniska förutsättningar samt beteenden. En helt ny, utvecklad och genomgripande klimatpolitik krävs.
- Det krävs en omställning inom de flesta, om inte alla, samhällsområden.
- Vi måste bädda för systemskiften i närtid för att hinna.
- Klimatfrågan löses inte isolerat, utan som en del av en samhällsvision om global ekologisk återhämtning och välfärd.
- Energisystemet kan omformas. Material-, energi- och kemikalie-kretslopp kan integreras.
- Utsläppen från det långväga semesterresandet växer och är stor utmaning.

Uppsala kommun har satt målet att vara fossilfritt 2030 – det skulle Sverige också kunna göra. Vi förväntade oss att Miljömålsberedningen skulle föreslå det redan i detta betänkande, men ser nu fram emot ett sådant skarpt tidsatt mål i slutbetänkandet.

Uppsala kommun har vidare målet låga utsläpp 2040, noll-netto-utsläpp 2050 och minusutsläpp därefter (benämnt Klimatpositivt Uppsala). I detta mål ingår uppsalabornas långväga resande – det borde finnas med även i Miljömålsberedningens förslag.

Kommunen välkomnar ett skarpt långsiktigt nationellt klimatmål, men vi utmanar nationen att sätta ett mål än tydligare baserade på de vetenskapliga rekommendationerna med sikte på det globala 1,5 graders-målet. Ett ytterligare långsiktigt klimatmål behövs – när ska Sverige uppvisa negativa utsläpp?

I beredningens kommande slutbetänkande ska förslag till en strategi med styrmedel presenteras. Ett sätt att få ett tydligare genomslag för klimatfrågan skulle kunna vara att genom ändringar i 6 kap. MB ställa särskilda krav på hur klimatpåverkan och -anpassning ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag.

Uppsala kommun ser fram emot slutbetänkandet och förväntar oss utmanande etappmål och skarpa och kraftfulla styrmedel, samt en tydlig roll för och förväntningar på kommuner och regioner i dialog och samspel med den nationella nivån.

### ***Närmare synpunkter på några av Miljömålsberedningens slutsatser och förslag***

*”Världen behöver nå nollutsläpp av koldioxid vid mitten av seklet”*

Kommunen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att för att nå Parisavtalets mål om att hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader, och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader, krävs att världens samhällen i snabb takt ställer om till nollutsläpp av växthusgaser, utsläpp som behöver övergå till negativa nivåer under andra hälften av det här århundradet.

Kommunen har därför skärpt sina klimatmål i samband med Parismötet: Uppsala ska vara fossilfritt 2030 och klimatpositivt från 2050. Vi har även för 2070 satt målet att de samlade utsläppen av växthusgaser (inklusive långväga resande) ska ha minskat med motsvarande cirka 110 procent jämfört med 1990. Det vill säga negativa utsläpp.

Uppsala kommun anser att nationen behöver en liknande målkonstruktion.

Beredningen konstaterar att ett gemensamt globalt målinriktat arbete troligen kommer att ge större transformationer och utvecklingsprång som kan leda till att utsläppen av växthusgaser minskar till låga nivåer på sätt som vi i dag inte kan föreställa oss. Den slutsatsen skulle kunna ge större avtryck i det fortsatta mål- och strategiarbetet. Nu synes beredningen ha utgått från den omvända synen att det handlar om en stegvis omställning av befintliga system.

*”Det långsiktiga målet bör omfatta alla utsläpp från verksamheter i Sverige”*

Uppsala kommun välkomnar ambitionshöjningen att klimatmålet även ska omfatta de utsläpp som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

*”Utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg kan däremot inte i dagsläget inkluderas i målet utan måste hanteras separat.”*

Uppsala kommun anser att det svenska klimatmålet ska omfatta internationella transporter. Självklart ser vi liksom beredningen att det är viktigt att det internationella flyget och sjöfarten skyndsamt omfattas av internationella överenskommelser. Det är positivt att beredningen föreslår att både EU och Sverige, i väntan på dessa, bör och kan vidta fler åtgärder.

Beredningen för fram att exempelvis Storbritannien avser att ta med flyget och sjöfarten i landets utsläppsbudgetar efter 2027 för att nå sitt långsiktiga mål. Beredningen kommer att utveckla sin syn på dessa frågor i nästa betänkande. Det är bra men redan nu kan det bli en del av det svenska klimatmålet.

Uppsala har visat att det går att beräkna och årligen följa utsläppen från långväga resande, inklusive flyg, från invånarna. Uppsala har dessutom med det i det egna kommungeografiska klimatmålet. Då bör Sverige kunna det också.

Tyvär har underlaget för våra beräkningar försvunnit då Tillväxtverket inte längre beställer de resvaneundersökningar som de gjort tidigare. Vi önskar att detta skyndsamt åtgärdas.

Rent allmänt måste de dataunderlag som den nationella nivån tillhandahåller för det lokala och regionala klimatarbetet förändras och komma tidigare, om det ska uppfattas som seriöst. De huvudsakliga källorna för kommunerna är Energimyndighetens energibalanser (KRE) för energianvändning och SMED för växthusgaser (även icke-energi-relaterade övriga utsläpp).

För det första måste de ha samma systemgränser, vilket de inte har. För det andra bör systemgränserna utformas enligt den internationella standarden som växer fram. Där redovisar kommuner utsläpp från de aktiviteter som sker inom kommungeografien. Den systemgräns som SMED har på energi (produktions-perspektivet) kan leda till energi-ineffektiva åtgärder. I praktiken bör olika delar av SMED och KRE kombineras: energianvändning i stationär sektor från KRE men utsläpp från trafikarbetet i SMED (plus övriga utsläpp). Den uppdelning som KRE har sedan 2009 där de slagit samman de olika bränslena i kategorier som fast, flytande och gas förnybart/fossilt är inte funktionell.

*”Konsumtionsperspektivet är centralt – men bör inte ingå i det långsiktiga utsläppsmålet”*

Uppsala kommun instämmer i beredningens bedömning att den svenska konsumtionen medför betydande (och ökande) utsläpp av växthusgaser utanför Sverige och att Sverige bör överväga alla möjligheter att minska denna påverkan. Därför vill vi uppmuntra beredningen att hitta vägar att ta med hela eller delar av konsumtionen i klimatmålet, när den belyser frågan utförligare i nästa betänkande.

Beredningen anför som skäl bland annat svårigheter gällande mätbarhet. Det kan inte vara ett skäl mot utan snarare en utmaning. Här är en av mänsklighetens stora utmaningar, och så går det inte att mäta det önskvärda!

Det går idag att ta fram ungefärliga siffror på storleken av utsläppen. Det synliggör hela bilden och triggat åtgärder – och triggat igång ett målmedvetet arbete för bättre data.

*”Sverige ska fortsätta bedriva en ambitiös och långsiktigt hållbar nationell klimatpolitik och vara en förebild för andra länder”*

Kommunen instämmer i att Sverige ska vara ett ledande land och förebild i det globala arbetet och ta ansvar för historiska utsläpp. Det är fundamentalt att det finns en långsiktigt nationell klimatpolitik och att den kännetecknas av ambitiösa mål, ett strukturerat och transparent arbetssätt samt ambitiösa och väl utformade styrmedel.

Däremot vill kommunen betona att de långsiktiga målen – på alla nivåer och sektorer – måste sättas utifrån vetenskapliga bedömningar, dvs vilka mål är nödvändiga för att undvika oacceptabla konsekvenser. - Sedan är det vårt samhälleliga arbete att hitta vägar till målet. Detta skiljer miljö- och klimatfrågan från andra områden där det går att sätta mål utifrån vilka mål som bedöms kunna nås. Denna skillnad och utgångspunkt är grundläggande. Här refererar vi till det särskilda yttrande som Johan Rockström och Michael Karlsson har avgivit till beredningen.

När beredningen säger att Sverige har goda förutsättningar att minska de nationella utsläppen av växthusgaser och därför kan anta långtgående och ambitiösa klimatmål – måste det betyda

ambitiösare mål än de nödvändiga målen. Exempelvis genom att ta ansvar för historiska utsläpp, eller utnyttja det ekonomiska välstånd som är en följd av dessa, eller för konsumtionens påverkan i andra länder inklusive flyg.

Det är mycket positivt att beredningen pekar på ett sådant ansvar i form av att; finansiera ytterligare åtgärder i andra länder, utveckla möjligheterna att åstadkomma negativa utsläpp, utveckla bio-CCS och vårda möjligheteten till ytterligare kolupptag inom jord- och skogsbruk.

Från Uppsalas sida vill vi gärna att det nationella utvecklingsarbetet tar sikte på att fånga och använda koldioxiden eller kolet (CCU), i stället för att ensidigt satsa på att lagra koldioxid under jordytan (CCS). Det är mer framtidsinriktat och kan ge många positiva fördelar svensk industri och jordbruk.

Det är positivt att beredningen lyfter fram i stället för CCS-teknik andra produktionstekniker med låga koldioxidutsläpp som kan tänkas bli aktuella i framtiden till exempel så kallad elektro-winning eller reduktion med vätgas i järn- och stålindustrin. Beredningen har ett exempel på CCU, där koldioxiden fastläggs (mineraliseras) i ett material som sedan kan användas i olika typer av byggnadskonstruktioner. Uppsala har blivit uppmärksammas på den potential som finns i pyrolys-tekniken där bio-olja kan tillverkas samtidigt som spillvärme tas om hand i ett fjärrvärmenät, och det blir en restprodukt i form av bio-kol som kan återbördas till jordbruksmarken för lagring och större jordbruksproduktion. Detta är en variant på den integrering av infrastruktur för energi-, kemikalie- och material-produktion som vi ser både är möjlig och nödvändig.

#### *”Det klimatpolitiska ramverket”*

Uppsala kommun välkomnar en striktare regim av klimatarbetet så som Miljömålsberedningen föreslår i form av ett ramverk med dess olika delar. Vi avser inte bedöma dess olika delar utan som framgått tidigare är vi som kommun intresserad av att klimatfrågan får den dignitet som den kräver och hamnar i centrum för styrningen.

Kommunen vill gärna understryka beredningens motiv för ramverket;

- att klimatmålen är ett ansvar för alla politikområden och samhällsaktörer, och involvera dessa
- att synliggöra behovet av samhällsomställning för att nå klimatmålen

Ramverket skapar en gemensam plattform för det fortsatta arbetet under decennier framöver.

Beredningen har som syfte att utformningen av ramverket ska göra det tydligt och inkluderande för alla aktörer som behöver bidra i arbetet. Här anser Uppsala kommun att beredning behöver visa på att det gäller också för kommunerna och regionerna. Beredningen hänvisar i sina motiv till klimatlag till det finanspolitiska ramverket. Ett analogt resonemang på kommunal nivå kan vara budgetkravet och därmed något slags motsvarande krav gällande kommuner och klimatarbete.

*”Tidiga åtgärder i alla sektorer för att nå målet 2045”*

Scenarierna visar att det krävs åtgärder inom alla samhällssektorer för att det ska vara möjligt att nå nivåer nära noll 2045 på ett resurs- och energieffektivt sätt. De visar dessutom att styrmedel behöver införas och skärpas inom en snar framtid för att målen ska kunna nås. Detta är fundamentala slutsatser. Slutsatser som också Uppsala gjorde utifrån vår Klimatfärdplan. Vi ser fram emot tydliga förslag på kraftfulla styrmedel i slutbetänkandet utifrån dessa insikter.

Nedan lyfter vi fram några av de områden som beredningen går igenom och kommenterar från kommunens perspektiv.

#### Jordbruket

Utsläppen från jordbruket står i dag för cirka 15 procent av utsläppen, men kommer att svara för en betydligt större andel av de kvarvarande utsläppen 2045 enligt scenarierna.

Miljömålsberedningen gör bedömningen att den svenska livsmedelsproduktionen både kan öka i omfattning och samtidigt vara såväl ekonomiskt konkurrenskraftig som ekologiskt hållbar. Uppsala menar att produktion till och med bör öka. Vår bedömning är att det dock krävs ett helt annat fokus än vad som är fallet idag på att ta fram och implementera åtgärder inom själva jordbruket som bidrar till att klimatmålet kan nås.

I dag finns det inga styrmedel, nationellt eller internationellt, för att öka upptaget av kol i jord- och skogsbruket. Samtidigt finns här en potential till kostnadseffektiva åtgärder för att minska netto utsläppen och skapa förutsättningar för netto-negativa utsläpp av växthusgaser på längre sikt.

#### Material

Det är bra att beredningen ser att en utveckling mot ökad material-hushållning, till exempel genom en ökad återvinning i alla led längs produkters värdekedjor, mer hållbara produkter och mindre koldioxidintensiva materialval också kan bidra. Kommunen skulle dock önska att dessa strategier får en mer central roll. Kanske i slutbetänkandet? Särskilt ser kommunen en stor potential i en ökad andel byggande i massivträ.

#### Plast

I Uppsala, liksom i många andra kommuner, finns avfallsförbränning. Andelen (fossil) plast börjar närma sig 50 procent och motsvarar i storleksordning utsläppen från personbilstrafiken i Uppsala. I samarbete med Vattenfall och medlemmarna i Uppsala klimatprotokoll har vi börjat med ”jakten på plasten”, men vi ser stort behov av ett nationellt och internationellt arbete. Här finns ju också stor potential att använda vår skog till bioplast eller använda träprodukter istället för plast. Skogen kan fortsätta vara en av grunderna till vår ekonomiska utveckling – nu i en framtida hållbar bioekonomi.

*”Åtgärdskostnaderna för elbilar kan inledningsvis vara särskilt låga i Norden”*

Resonemangen vad gäller transportsektorns omställning är otillräckliga. Frågan kan inte som beredningen gör reduceras till att den viktigaste faktorn är hur kostnaderna för batteritekniken



utvecklas. Det finns många miljöaspekter i batteritillverkning. Bedömningar som vi tagit del av säger att rena batteribilar kommer att kunna vara bara en liten del av den stora fordonspark som finns. Fokus på batterier tenderar till att reducera frågan till enbart personbilar.

Vi vill lyfta fram behovet av andra systemlösningar för elektrifiering av hela transport-systemet. Transportslagsövergripande lösningar. Exempelvis tråd-teknik eller bränsleceller som kan fungera både för tung kollektivtrafik och tung lastbilstrafik i gemensamma system. Samhället på nationell och lokal nivå bör lägga grunden för sådana systemlösningar, det finns en risk annars för kostsamma suboptimeringar.

Beredningen lyfter fram HVO-bränslen. HVO tillverkas idag i stor utsträckning med väte från olje-raffinaderier, och kan därför inte anses som förnyelsebar.

*”Utsläppen behöver minska i en snabbare takt”*

För att nå ett ambitiöst mål till 2045 och ytterligare minskningar till netto-negativa utsläppsnivåer därefter kommer det att krävas att utsläppen i Sverige minskar i en snabbare takt jämfört med nuvarande trend. För att det ska vara möjligt krävs omfattande insatser. De åtgärder och styrmedel som implementeras i närtid kommer att vara av central betydelse för möjligheterna nå kommande etappmål på kortare sikt och lägga grunden för att klara målet till 2045. Beredningen ska återkomma till dessa frågor i nästa betänkande. Uppsala kommun ser fram emot detta.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick  
ordförande

Ingela Persson  
sekreterare