



Johan Bogren
Tel: 010-698 1735
johan.bogren
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2020-01-16 Ärendenr:
NV-08363-19

Stockholms stad

kommunstyrelsen@stockholm.se
RI-remissvar.SLK@stockholm.se

Yttrande angående remiss av Klimathandlingsplan 2020–2023, KS 2019/1041

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker i stora delar förslaget till klimathandlingsplan. Den har en hög ambitionsnivå och ett genomarbetat upplägg för genomförande och uppföljning. Detta både för utsläppen inom stadens geografiska gräns och för stadens egna verksamheter.

Att planen även omfattar mål för stadens organisation om att bli fossilfri 2030 och arbetet med konsumtionsbaserade utsläpp medför att staden kan bli en förebild för andra aktörer.

Bland styrkorna i handlingsplanen finns fokus på energieffektivisering, stärkt regional samverkan och utfasning av fossil energi från fjärrvärmen. Vi ser även förslaget om en klimatbudget fram till 2040 som en viktig styrstrategi, vilket medför att tidiga åtgärder belönas i arbetet med målsättningen att nå nettollutsläpp till år 2040.

För att underlätta uppfyllelse av de nationella klimatmålen ser verket att handlingsplanen behöver stärkas upp avseende ambitionsnivån i transport- och bebyggelseplaneringen, effektivisering av elvärme och att växthusgasutsläpp från stadsgasens läckage bör inkluderas i målet för staden.

Naturvårdsverkets synpunkter

Övergripande

För att vi ska klara utmaningen krävs att såväl kommuner, regioner, näringslivet och nationer agerar kraftfullt. Stockholms Klimathandlingsplan har en hög ambitionsnivå med ambitionen att bli klimatpositiv till år 2040.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma staden om de medel vi har att förmedla inom "Klimatklivet"¹.

När det gäller transporter är ambitionsnivån i klimathandlingsplanen för låg och detta har också betydelse för möjligheten att nå de nationella utsläppsmålen.

Dokumentet har karaktären av strategisk inriktning snarare än handlingsplan. Handlingsplanen behöver konkretiseras med preciserade åtgärder vars effekter kvantifieras. Nu anges beting men utan att det är transparent vad som ska göras eller vad betingens omfattning baseras på. En generell synpunkt är därför att tydligare hänvisningar bör göras till använd beräkningsmetodik vid beräkning av olika åtgärders minskade utsläpp under programperioden 2020–2023.

Den föreslagna klimathandlingsplanen kan med en ökad konkretisering av åtgärder och ökad ambitionsnivå för transporter enligt nedan öka förutsättningarna att nå de nationella utsläppsmålen.

Bärande framgångsfaktor är att förslaget till beslut i kommunfullmäktige omfattar att klimathandlingsplanen ska beaktas vid kommunstyrelsens förslag till budget, att samtliga stadens nämnder och bolagsstyrelser ska inarbeta klimathandlingsplanen i sin verksamhetsplanering och att årlig uppföljning ska ske.

Stadens klimatbudget till 2040

Naturvårdsverket är positivt till att Stockholm antar en klimatbudget mellan 2020 och 2040, eftersom den målformuleringen sätter fokus på de kumulativa utsläppen och troligen kan stimulera till att åtgärder vidtas så snabbt som möjligt. Att åtgärder vidtas tidigt som medför utsläppsminskningar är viktigt då det är de kumulativa utsläppen som påverkar växthuseffekten.

Systemgränser

Naturvårdsverket menar att det är handlingsplanen bör framgå vilka motiv och överväganden som ligger bakom valet av systemgränser. Det är otydligt om det är brist på data eller rådighet som fällt avgörandet. Exempelvis menar Naturvårdsverket att läckage från stadsgasnätet bör ingå i målet.

Den avgränsning som gjorts för att beräkna utsläppen medför att en stor andel av exempelvis stockholmarnas resor som sker utanför kommungränsen inte beaktas, samtidigt som andra kommuninvånarnas trafik i Stockholm tas med. Den snäva och enklare geografiska avgränsningen påverkar även utsläppen från andra utsläppskällor exempelvis från konsumentprodukter, livsmedel och byggnation. Verkets bedömning är att en konsumtionsbaserad uppföljningsmetodik med hög precision är svårare att genomföra och att staden har en mer begränsad möjlighet

¹ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Klimatklivet/>

att påverka de konsumtionsbaserade utsläppen. Det är bra att det i förslaget tydligt anges vilka utsläpp som beaktats och vilka som ligger utanför samt att förslaget även omfattar åtgärder för att begränsa utsläpp utanför stadens geografiska gräns.

Regional samverkan

Naturvårdsverket instämmer i förslagen till stärkt regional samverkan, vilken inte nog kan understrykas när det gäller att åstadkomma effektiva lösningar i bebyggelse, transporteffektivitet och energidistribution.

Åtgärder inom transportsektorn

Vägtrafiken står för större delen av utsläpp inom transportsektorn. Flertalet myndighetsrapporter och utredningar konstaterar att trafikarbetet med bilar, lastbilar och flygplan behöver minska. Detta behöver framförallt ske i de större städerna, och inte minst i storstadsregionerna, där förutsättningarna är bäst för att minska trafikefterfrågan på bil och lastbil.

Närmare 10 procent av det nationella trafikarbetet sker med personbilar registrerade på ägare i Stockholms stad². Därför är en minskning av trafikarbetet med bil och lastbil i Stockholms stad av central betydelse för att de svenska klimatmålen ska kunna nås. För att åstadkomma detta och samtidigt utveckla alternativ för god tillgänglighet i samhället inom ramen för vad klimatmålen tål behöver planen hantera detta.

Stockholms stad är den kommun i landet som förmodligen har de allra bästa förutsättningarna att åstadkomma tillgänglighet på ett betydligt mer energieffektivt sätt än med personbil och att också minska trafikarbete med lastbil. Detta genom täthet och närhet i funktionsblandad bebyggelsestruktur som är lokaliserad i lägen väl försörjda med kapacitetsstark kollektivtrafik. I städer är t ex runt 80 procent av bilresorna kortare än 3–4 kilometer. Således har hälften av alla bilar på en genomsnittlig parkering färdats en kortare sträcka än motsvarande en cykelresa på 10–15 minuter. Potentialen är därför god och mot denna bakgrund bör Stockholms stads klimathandlingsplan vara ett dokument där konkreta åtgärder föreslås för att minska trafikarbetet.

Verket anser att ambitionsnivån i klimathandlingsplanen behöver höjas på detta område. Planen anger ett beting i form av minskade klimatpåverkande utsläpp med 7000 ton CO₂-ekvivalenter från ”minskat transportarbete”. Verket vill poängtera att det är *trafikarbetet* som har direkt betydelse för klimatpåverkande utsläpp och inte *transportarbetet*. Vidare är det otydligt hur detta beting har beräknats vilket även medför en otydlighet i varför betinget inom området har bedömts vara betydligt lägre än åtgärder inom bränslen och fordon som får ett beting på 162 000 ton.

Det framgår att handlingsplanen har som inriktning att inte bara bibehålla dagens bilberoende utan också utöka det (sid 24). Verket menar att det utifrån den stora efterfrågan på mark för bostadsbyggnad som finns i en växande region som

² <http://extra.lansstyrelsen.se/rus/Sv/statistik-och-data/korstrackor-och-bransleforbrukning/Pages/default.aspx>, Tabell 2. Körsträcka (mil) per bil och per invånare för åren 1999, 2000, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 och 2018.

Stockholm bör belysas att bilberoende tillgänglighet inte bara är energimässigt ineffektiv utan också ytmässigt. Verket anser vidare att planen behöver belysa de konsekvenser detta får inte bara på möjligheten att nå klimatmålen utan möjligheten att nå andra miljökvalitetsmål och samhällsmål

Att enbart öka utbud och kapacitet för alternativ till bil räcker dessvärre inte till för att minska biltrafikarbetet i någon större utsträckning. Verket vill här lyfta fram det systematiska arbete som bedrivs i andra stora städer som London³ och Paris⁴ för att minska bilens konkurrenskraft och därmed trafikarbetet med bil. Detta sker genom att ge bilen ett minskat utrymme i gatunätet. Åtgärden har stor potential att redan i närtid bidra till minskad klimatpåverkan från trafiken genom att transportarbetet genomförs effektivare. Internationellt visar studier att sådan omvandling av bilkörfält minskar antalet bilresor med i genomsnitt ca 10 %, dvs. där bilresorna inte omfördelats till andra delar av vägnätet⁵, och positiva effekter både för tillgänglighet och inom handel och företagande i London⁶ och andra städer⁷. Och allt fler hushåll kan då klara sitt vardagspussel utan bil – bilinnehavet i Paris har sjunkit från 60 procent av hushållen 2001 till 35 procent idag⁸.

I klimathandlingsplanen anges att staden saknar rådighet över de kraftfullaste åtgärderna för att minska biltrafikarbete (sid 24). Verket delar inte denna bedömning utan menar att Stockholms stad har en betydande egen rådighet när det gäller att åstadkomma en minskning av trafikarbete med bil och lastbil i linje med sin egen klimatbudget.

De åtgärder som Stockholms stad har rådighet över för att *trafikarbetet* med bil och lastbil *inte ska öka* och som verket anser bör lyftas in i klimathandlingsplanen är följande:

- Samtliga tillkommande lokaliseringar ska ske i lägen väl försörjda med kapacitetsstark kollektivtrafik med närhet mellan bostäder, service, arbetsplatser och fritidsaktiviteter.
- Stopp för markanvändning som motverkar klimatmålen: Inga antaganden av detaljplaner eller godkännanden av bygglov som riskerar att öka trafikarbete med bil och lastbil.
- Avveckla bilparkeringsnormen för nybyggda bostäder. Parkeringsstal sätts till noll för bilar i ny bebyggelse. Parkeringsnormen ersätts med norm för

³ <http://content.tfl.gov.uk/travel-in-london-report-12.pdf>

⁴ Genomfartsleder för biltrafik har stängts och gjorts om till parker och promenadstråk. I flera stadsdelar genomförs bilfria dagar och gatorna runt skolor är bilfria. Det finns även planer på dubbelriktade snabbcykelvägar, främst till och från förorterna, och omvandling av Paris ringled för bilar genom sänkt hastighetsgräns från 70 till 50 km/h samt borttagande av körfält. Även A86, den motorväg som omger Paris längre ut, omfattas av rekommendationer. <https://presse.paris.fr/wp-content/uploads/2019/05/RAPPORT-MIE-P%C3%A9riph%C3%A9rique-21-mai-2019.pdf>

⁵ European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans. The Economic Benefits of Sustainable Urban Mobility Measures. Main report. Independent Review of Evidence: Main report. 92 (2016).

hållbar tillgänglighet med cykel, kollektivtrafik, bildelning m.fl. mobilitetstjänster.

- Tillämpa gröna parkeringsköp⁹ som standardförfarande vid exploateringar.

För att *minska trafikarbetet* med bil och lastbil har staden rådighet över följande åtgärder som bör lyftas in i klimathandlingsplanen:

- Omfördelning av kapaciteten i befintligt kommunalt väg- och gatunät så att resor och transporter flyttas från bil och lastbil till mer energieffektiva transportsätt. Åtgärden innebär att konvertera befintliga bilkörfält på vägar, infarter och gator till ytor för mer energieffektiva transportsätt dvs gång-, cykel-, kollektivtrafik.
- Omfördelning av ytor för parkering av stillastående bilar till andra ändamål för att frigöra utrymme för bebyggelse, gång- och cykeltrafik, aktivitetsytor, grönområden osv.
- En viktig del (som redan till viss del diskuteras i Stockholms stad när det gäller t ex Örbyleden och Drottningholmsvägen/Bergslagsvägen) handlar om omvandling av trafikleder till stadsgator för att frigöra utrymme för bebyggelse, gång- och cykeltrafik, aktivitetsytor, grönområden osv.
- Parkeringsprissättning på stadens mark.

Som följd av att ovanstående åtgärder lyfts in i klimathandlingsplanen behöver omfattningen av åtgärderna kvantifieras och betinget för att minska trafikarbete uppräknas.

Det är riktigt som det konstateras i klimathandlingsplanen att styrmedel på både lokal, regional och nationell nivå behöver samverka för att fasa ut de fossila drivmedlen. För att verka i den riktningen vill verket lyfta fram följande områden:

- Staden kan driva på för att den regionala och nationella planeringen av transportsystemet i Stockholmsregionen ska bedrivas på ett sätt som leder till minskat trafikarbete med bil och lastbil samt flyg, så att klimatmålen kan nås.
- I Stockholmsregionen kan Stockholms stad vara pådrivande för att också övriga kommuner ska upphöra med lokaliseringar av verksamheter och bebyggelse i externa lägen som riskerar öka trafikarbete med bil och lastbil.
- En åtgärd där Stockholms stad kan vara pådrivande regionalt och nationellt är att fortsatt utvidga trängselskatten både när det gäller tider och avgiftsnivåer, i syfte att styra mot lägre trafiknivåer i Stockholms stad med omnejd. Naturvårdsverket ser att trängselskatt även behöver upptas under helger för att minska det betydande antal fritidsresor t ex för inköpsresor som sker utanför vardagar. Naturvårdsverket ser även fördelar, vad gäller minskade växthusgasutsläpp och hälsoeffekter av en

⁹ Gröna parkeringsköp innebär att kommunen kan friköpa parkeringsplatser, så kallad "parking cash out", eller "gröna parkeringsköp" i utbyte mot att fastighetsägare åtar sig att främja hållbara färd sätt med olika incitament. K2 Nationellt Kunskapscentrum för Kollektivtrafik. Att styra mot ökad kollektivtrafikandel. En kunskapsöversikt. K2 Rapport 2015:2.

bättre luftkvalitet, med en differentierad trängselskatt för elbilar och då i första hand för el-lastbilar¹⁰.

- Nationellt är en parkeringsskatt för stillastående bilar, analog med trängselskatt för rullande bilar, ett viktigt styrmedel som Stockholms stad kan vara pådrivande för införande av.

Åtgärder inom energianvändning inom bebyggelsen

Naturvårdsverket ser positivt på den utfasning som planeras av fossila bränslen inom fjärrvärmeanläggningar och den tidigareläggning av utfasningen av fossilt kol som nyligen aviserats av Stockholm Exergi.

Naturvårdsverket menar att ett större fokus på effektivare elanvändning för uppvärmning av byggnader, t ex genom energirådgivning och tillsyn av energieffektivitet i samband med renovering och större ombyggnad, skulle vara strategiskt viktigt. Detta skulle dels minska risken för effektbrist och också indirekt ”ge utrymme” för en elektrifiering i transportsektorn vilken minskar de direkta utsläppen av växthusgaser.

Åtgärder inom gasproduktion och användning

Det anges inledningsvis att växthusgasutsläppen av läckage från ledningsnätet för stadsgas inte ingår i målet för stadens växthusgasutsläpp. Då läckaget (ca 20 %) medför stora växthusgasutsläpp av metan (ca 30 000 ton CO₂e) i förhållande till förbränningens utsläpp (4 000 ton CO₂e) bör det framöver övervägas att ta med dem i beräkningarna av växthusgasutsläpp i staden. Stadsgasens växthusgasutsläpp per använd energienhet är klart större, trots en hög biogasandel, än om fossil eldningsolja använts¹¹. En påtagligt läckande stadsgas, även om gasen blir förnybar, får svårt att passa in i en klimatpositiv stad.

CCS och BECCS

Naturvårdsverket ser positivt på arbetet med att bli klimatpositiv till år 2040 genom CCS/BECCS och biokol. Vår bedömning är att Stockholms metodiska arbete och höga ambitionsnivå inom detta område kommer underlätta samarbeten med olika statliga finansiärer kring introduktion av nya tekniker för kolinlagring.

Etappmål för stadens egna verksamheter

Det är föredömligt att stadens egen organisation i sin verksamhet ska vara fossilfri år 2030 och att nämnder och bolagsstyrelser föreslås ansvara för olika delområden.

Konsumtionsbaserade utsläpp

Det är positivt att det i förslaget lyfts förslag på konkreta åtgärder och ansvariga för dem inom staden som syftar till att minska de konsumtionsbaserade utsläppen, eftersom de är strategiskt viktiga i en stad som i stor utsträckning

¹⁰ NV rapport 6913. Halverad trängselskatt och infrastrukturavgift för elbilar

¹¹ Ca 34 000 ton CO₂e / 68 GWh = 0,5 kg CO₂e/ kWh = 5 kg CO₂e/10 kWh. 1 liter olja = ca 10 kWh och ger ca 3 kgCO₂e. Se: Gasnätet Stockholm AB. Miljörapport 2016 https://www.gasnatetstockholm.se/app/uploads/2016/01/Stadsgasn%c3%a4tet_milj%c3%b6rapport_2016.pdf

påverkar hela Sveriges möjligheter att nå sina klimatmål genom såväl konsumtion av byggmaterial, flygresor och livsmedel. Klimatpåverkan från import av fordon och drivmedel ingår likaså i konsumtionsbaserade utsläpp. Arbetet med de konsumtionsbaserade utsläppen kommer kunna få stöd av konsumtionsfrågorna som lyfts i regeringens klimatpolitiska handlingsplan och av andra centrala och regionala aktörer och då bland annat genom miljömålsarbetet.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschef Stefan Nyström.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Johan Bogren, föredragande, handläggarna Tea Alopaeus och Joanna Dickinson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Johan Bogren