

PM 2017127: RI+V (Dnr 113-704/2017)

Stockholms stads synpunkter på Europeiska kommissionens energipaket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Stockholms stads synpunkter på Europeiska kommissionens energipaket i enlighet med stadens promemoria, godkänns.

Föredragande borgarråden Karin Wanngård och Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Den 30 november 2016 presenterade den Europeiska kommissionen det så kallade energipaketet som syftar till att befrämja unionens övergång till ren energi. Energipaketet innehåller de återstående delarna som enligt Europeiska kommissionen behövs för att genomföra EU:s ram för klimat- och energipolitiken fram till år 2030. Lagstiftningsförslagen inom paketet omfattar energieffektivitet, förnybar energi, elmarknadens utformning, trygg elförsörjning och regler för energiunionens styrning. Dessutom föreslår Europeiska kommissionen ett nytt sätt att göra framsteg med ekodesign.

De nya förslagen kan komma att få betydande konsekvenser för stadens verksamhet, inte minst för stadens möjligheter att nå fossilbränslefrihet år 2040. Detta gäller i synnerhet ändringsförslagen för direktiven om förnybar energi, byggnaders energiprestanda och energieffektivitet. Med anledning av detta har stadsledningskontoret tillsammans med berörda förvaltningar tagit fram en påverkansplan som tydliggör stadens övergripande ståndpunkter som kan tjäna som underlag i de diskussioner som förs och kommer föras under de närmaste månaderna på regional, nationell och europeisk nivå.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret i samråd med miljöförvaltningen och med inhämtande av synpunkter från exploateringskontoret, fastighetskontoret, kyrkogårdsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, AB Familjebostäder, Micasa fastigheter i Stockholm AB, Skolfastigheter i Stockholm AB, Stockholm Vatten och Avfall AB, Stockholms Hamn AB, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder.

Våra synpunkter

Den svenska energipolitiken ska bygga på samma tre grundpelare som energisamarbetet i EU och den syftar till att förena ekologisk hållbarhet och konkurrenskraft med försörjningstrygghet.

Stockholm ska vara fossilbränslefritt senast år 2040, ett mål fullt nåbart med nu existerande tekniker men som kommer att kräva att vi fortsatt vågar fatta de strategiska beslut som behövs för att nå dit. Det kommer också att kräva att Stockholms stad har fortsatt möjlighet att gå före och inte hindras i dess strävan mot det fossilfria samhället.

Tyvärr finns det delar i den Europeiska kommissionens energipaket som kan äventyra Stockholms arbete. Delar särskilt väsentliga att lyfta återfinns bland annat i direktiven om förnybar energi och byggnaders energiprestanda.

Kommissionen föreslår på tvivelaktiga grunder att taket på maximalt 7 procent av energin i transportsektorn från grödebaserade drivmedel ska sänkas till 3,8 procent, och orsakerna anges vara lägre klimateffektivitet och konkurrens om mat.

Svenska biodrivmedelsproducenter har visat att det är enkelt att producera drivmedel som minskar CO₂ utsläppen högst väsentligt och bara den idag nedlagda arealen åkermark inom EU skulle kunna producera 25 procent av nuvarande transportenergiebehovet i EU. Vi anser att förslaget får stora och mycket negativa konsekvenser för stadens möjligheter att nå fossilbränslefrihet i transportsektorn och att biodrivmedel ska bedömas efter sin klimatprestanda och hållbarhet och inte efter vilken teknik eller råvara de framställs med.

I förslaget kvarstår också användningen av begreppet primärenergi för beräkning/definition av byggnaders och tekniska utrustningars energiprestanda. Lagstiftningen bör dock styra mot energianvändningen i byggnaderna och inte användas som styrmedel för energisystemet då syftet med direktivet är att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader i EU. Direktivet bör alltså först och främst fokusera på användarsidan och inte på tillförselsidan.

Istället för primärenergi bör den tillförda energin (s.k. nettoenergi) användas som mått på energieffektivisering då tillförd energi direkt kopplar till den energi en byggnad/utrustning kräver för drift. Nettoenergi har exempelvis börjat tillämpas vid energikrav på nyproducerade byggnader i Norra Djurgårdsstaden.

Vi vill i sammanhanget också poängtera att energieffektiviseringsmål är viktigt, även med en fossilbränslefri elproduktion, då energibesparingar också leder till ett minskat uttag av naturresurser. Att fortsätta satsa på en decentraliserad och förnybar elproduktion är också viktigt, det skapar mer flexibla och mindre sårbara energisystemlösningar med en ökad leveranssäkerhet som följd och kommissionens förslag bör kompletteras genom att skatteregler som hindrar nettodebitering från lokal solesproduktion undanröjs.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Stockholms stads synpunkter på Europeiska kommissionens energipaket i enlighet med stadens promemoria, godkänns.

Stockholm den 8 juni 2017

KARIN WANNGÅRD OCH KATARINA LUHR

Bilagor

1. Stockholms stads synpunkter på Europeiska kommissionens energipaket
2. Europeiska kommissionens förslag om ändring av direktivet om energieffektivitet (2012/27/EU)
3. Europeiska kommissionens förslag om ändring av direktivet om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU)
4. Europeiska kommissionens förslag om ändring av direktivet om förnybar energi (2009/28/EU)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Den 30 november 2016 presenterade den Europeiska kommissionen sitt så kallade energipaket som syftar till att befrämja unionens övergång till ren energi. Paketet omfattar förslag till ändringar eller inrättande av ett fyrtiotal rättsakter samt relaterade dokument, bland annat direktiven om:

- energieffektivitet (2012/27/EU);
- byggnaders energiprestanda (2010/31/EU);
- förnybar energi (2009/28/EU).

Europeiska kommissionens förslag om förnybar energi, byggnaders energiprestanda och energieffektivitet följer det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 289 av fördraget om EU:s funktionssätt. I enlighet med detta förfarande måste förslagen godkännas av både Europaparlamentet och rådet för att de ska antas. Enligt artikel 288 ska ett direktiv ”vara bindande för varje medlemsstat [...] med avseende på det resultat som ska uppnås”. Europeiska kommissionen har uppmanat både Europaparlamentet och rådet att behandla förslagen skyndsamt, och enligt Europaparlamentets egen tidsplan ska behandlingen av alla rättsakter vara klar i slutet av år 2017.

Energipaketet bygger på EU:s klimat- och energiram fram till 2030, som antogs år 2014. Denna omfattar bland annat:

- ett bindande EU-mål på en minst 40-procentig minskning av växthusgasutsläppen fram till 2030 (jämfört med 1990);
- ett bindande EU-mål att minst 27% av energin ska komma från förnybar energi 2030;
- ett vägledande EU-mål på en minst 27-procentig förbättring av energieffektiviteten 2030;

I samband med klimat- och energiramens framtagande anordnade Europeiska kommissionen ett offentligt samråd år 2013, där staden deltog genom ett kontorsyttrande från stadsledningskontoret (Dnr 024-631/2013). I kontorsyttrandet, som framtogs i samråd med miljöförvaltningen, betonade stadsledningskontoret bland annat att:

- EU-lagstiftning måste ta hänsyn till lokala förutsättningar och inte får lägga hinder i vägen för de EU-länder och städer som har kommit längre i sitt klimatarbete;
- strukturen som gäller för tiden fram till 2020, med rättsligt bindande EU-mål för växthusgasutsläpp och andel förnybar energi och icke-bindande mål för energieffektivitet, borde behållas även för tiden efter 2020;
- det krävs tydliga mål och stabila förutsättningar för att främja de nödvändiga investeringarna i till exempel infrastruktur och energieffektiviseringsåtgärder.

Miljö och energi är bland de områden där EU har befogenhet att anta bindande rättsakter. Att driva en ambitiös klimatpolitik och främja EU:s inre energimarknad har sedan länge varit en av Europeiska kommissionens huvudprioriteringar. Energipaketet innehåller de återstående delarna som enligt Europeiska kommissionen behövs för att genomföra EU:s ram för klimat- och energipolitiken fram till år 2030. Lagstiftningsförslagen inom paketet omfattar energieffektivitet, förnybar energi, elmarknadens utformning, trygg elförsörjning och regler för energiunionens styrning. Dessutom föreslår Europeiska kommissionen ett nytt sätt att göra framsteg med ekodesign.

De nya förslagen kan komma att få betydande konsekvenser för stadens verksamhet, inte minst för stadens möjligheter att nå fossilbränslefrihet år 2040. Detta gäller i synnerhet ändringsförslagen för direktiven om förnybar energi, byggnaders energiprestanda och energieffektivitet. Påverkansplanen ska tydliggöra stadsledningskontorets övergripande ståndpunkter, och tjäna som underlag i de diskussioner som förs och kommer föras under de närmsta månaderna på regional, nationell och europeisk nivå.

Direktiven om byggnaders energiprestanda och energieffektivitet har under senaste åren genomgått en översyn och det föreslås bland annat att det sedan tidigare beslutade målet för förbättring av energieffektiviteten år 2030 ska öka från 27% till 30%. Målet ska dessutom vara bindande. Förnybarhetsdirektivet har också genomgått en översyn och med det reviderade förslaget hoppas Europeiska kommissionen främja användningen av förnybara energikällor och skapa säkerhet och förutsägbarhet för investerare.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret i samråd med miljöförvaltningen och med inhämtande av synpunkter från exploateringskontoret, fastighetskontoret, kyrkogårdsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, AB Familjebostäder, Micasa fastigheter i Stockholm AB, Skolfastigheter i Stockholm AB, Stockholm Vatten och Avfall AB, Stockholms Hamn AB, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt Stockholms stads EU-policy ska staden verka för att höja EU:s ambitionsnivå för miljö- och klimatpolitiken. Detta ska gynna ett EU som är socialt, ekologiskt, ekonomiskt och demokratiskt hållbart. Att skapa ett klimatsmart Stockholm är bland de fyra inriktningsmålen i stadens "Vision 2040 - Ett Stockholm för alla", och ingår i stadens mål att nå fossilbränslefrihet 2040. Mot denna bakgrund ser stadsledningskontoret principiellt positivt på Europeiska kommissionens arbete för ett hållbarare och mer energieffektivt EU. Övergripande anser staden dock att Europeiska kommissionens nya förslag innehåller detaljstyrning av ett slag som riskerar att leda till kontraproduktivitet. Detta gäller i synnerhet förslagen om individuell mätning och debitering av termisk energi, laddinfrastruktur för elfordon, mål för en koldioxidfri byggnadssektor, stödsystem för förnybar el, tak för biodrivmedel från grödor och hållbarhetskriterier för fasta biobränslen:

Individuell mätning och debitering av termisk energi (direktivet om energieffektivitet)

Enligt Europeiska kommissionens förslag ska individuella mätare för mätning och debitering (IMD) av termisk energi installeras i alla nya byggnader och vid omfattande renovering. Stadsledningskontoret anser att ett grundläggande problem med IMD för termisk energi är tendensen att överföra incitamentet för energieffektivisering från fastighetsägaren till lägenhetsinnehavaren. IMD för termisk energi brukar innebära att energikostnaden läggs på lägenhetsinnehavaren och att fastighetsägare, som har störst rådighet att vidta energieffektiviserande åtgärder, inte får del av den minskade energikostnaden. I framför allt äldre bestånd finns det också dokumenterade tekniska problem med att fördela värmeförbrukningen mellan lägenheter för en rättvis debitering beroende på att värmetransmissionerna är olika för olika lägenheter beroende på var de ligger i byggnaden. Inte minst i ljuset av detta anser stadsledningskontoret att IMD för termisk energi bör vara frivilligt för medlemsstaterna eller att ett undantag från bestämmelserna införs för medlemsstater som Sverige där varmhysa är den dominerande hyressättningsprincipen.

Laddinfrastruktur för elfordon (direktivet om byggnaders energiprestanda)

Europeiska kommissionen föreslår krav på installation av laddstationer på varje parkeringsplats i nya och renoverade flerbostadshus som har mer än 10 parkeringsplatser. För nya och renoverade lokalbyggnader som har mer än 10 parkeringsplatser ska var tionde parkeringsplats ha förberetts för elbilsaddning. Även om förberedelser för installation av laddstationer redan idag sker i samband med nybyggnation och större ombyggnader i staden, anser stadsledningskontoret att Europeiska kommissionens krav skulle vara både kostnadsdrivande och mycket svåra att genomföra i praktiken, i synnerhet när det gäller det befintliga fastighetsbeståndet. Eftersom varje byggprojekt har sina egna förutsättningar skulle det vara betydligt mer kostnadseffektivt och realistiskt att även i fortsättning satsa på individuell projektanpassning och inte detaljreglera andel laddplatser i form av kravställning.

Mål för en koldioxidfri byggnadssektor (direktivet om byggnaders energiprestanda)

Enligt Europeiska kommissionens förslag ska kraven på nationella strategier för energieffektiviserande renoveringar vidareutvecklas, bl.a. med krav på mål för en koldioxidfri byggnadssektor år 2050. Stadsledningskontoret är positivt inställt till Europeiska kommissionens övergripande målsättning i denna fråga, men anser att sammankopplingen av energitillförsel och byggnadens och utrustningens energiprestanda riskerar att underminera direktivets möjliga effekter. En byggnad ska vara tekniskt utformad för låg energianvändning, byggnaden i sig kan dock inte påverka tillförselsidan. Om staden uppförde exempelvis en skolbyggnad med fjärrvärme inom ett fjärrvärmeförsörjt område och en skolbyggnad som försörjdes med värmepump utanför detta område skulle dessa två byggnader få olika energikrav. För att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader bör direktivet först och främst fokusera på användarsidan och inte på tillförselsidan.

Stödsystem för förnybar el (direktivet om förnybar energi)

Kommissionen föreslår att de nationella stödsystemen ska öppnas för alla producenter av förnybar el inom EU och elnäten öppnas för samtliga producenter utan oproportionerligt tyngande avgifter. Stadens EU-policy klargör att staden ska verka för en välfungerande inre EU-marknad, men det är tveksamt om dagens elcertifikatsystem kan bibehållas om det öppnades för samtliga producenter av förnybar el inom EU. Detta skulle riskera att åtminstone temporärt avsevärt minska utbyggnaden av förnybar el i Sverige och Stockholm. Stadsledningskontoret anser därför att ändringar av systemen för att gynna förnybar el inte får inverka menligt på redan fungerande system.

Tak för biodrivmedel från grödor (direktivet om förnybar energi)

Europeiska kommissionen föreslår att det tak på maximalt 7% av energin i transportsektorn från grödebaserade drivmedel ska sänkas till 3,8%. Orsakerna anges vara lägre klimateffektivitet och konkurrens om mat. Kommissionen vill därför enbart gynna avancerade biodrivmedel. Stadsledningskontoret anser att Europeiska kommissionens förslag skulle få stora och negativa konsekvenser för stadens möjligheter att nå fossilbränslefrihet i

transportsektorn. Tre fjärdedelar av dagens förnybara drivmedel baseras på grödor och tillgången på avancerade biodrivmedel är klart begränsad. Såväl EU som Sverige har stora överskott av åkermark och som svenska biodrivmedelsproducenter visar är det möjligt att producera etanol med mer än 95% CO₂-reduktion från grödor eller biogas med ca 80% CO₂-reduktion. Även svensk biodiesel från raps (HVO och FAME) kan minska utsläppen med 60%. Stadsledningskontoret anser därför att biodrivmedel bör bedömas efter sin klimatprestanda och hållbarhet – inte efter vilken teknik eller råvara de framställs med.

Hållbarhetskriterier för fasta biobränslen (direktivet om förnybar energi)

Europeiska kommissionen föreslår att även fasta biobränslen ska uppfylla hållbarhetskriterierna som gäller för flytande och gasformiga biodrivmedel. De fasta biobränslen som används i staden torde uppfylla de föreslagna kraven och stadsledningskontoret ser principiellt positivt på initiativet. De nya kraven riskerar dock att lägga för stora administrativa bördor på bioenergianvändare och producenter. Ökade administrativa kostnader kunde i sin tur leda till en minskning av biobränslens konkurrenskraft mot fossila, vilka utgör ett betydligt större hot mot klimatet och den biologiska mångfalden. För att nå EU:s klimatmål krävs det att fossila bränslen ersätts med andra energikällor och stadsledningskontoret anser att bioenergi är en oundgänglig del av dessa. Mot denna bakgrund bör förslaget framförallt inriktas på att ta bort så många hinder som möjligt för förnybar energi. Som Sverige och staden visat kan detta göras utan större kostnader och med positiva effekter för naturen.