



Miljö- och energidepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 STOCKHOLM

**Yttrande avseende Miljömålsberedningens remiss om *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, SOU 2016:47***  
Ert diarienummer: M2016/01735/KI

### Inledning

Länsstyrelsen har fått rubricerat slutbetänkande på remiss. Länsstyrelsens generella synpunkt är att det omfattande materialet är väl skrivet och väl underbyggt. Många av förslagen kommer att utgöra en viktig grund för Länsstyrelsens fortsatta arbete med miljömålet Begränsad klimatpåverkan och energiomställning, men också för arbetet inom en rad andra sakområden som regional utveckling, miljötillsyn och planfrågor.

Klimatfrågor är något som Länsstyrelsen arbetar med dagligen inom ramen för en rad olika uppdrag och verksamhetsområden. Men Länsstyrelsen kanaliserar även en del av klimatarbetet via regionala organisationer, exempelvis Förbundet Agenda 21, som genomför klimatprojekt, samt länets nybildade Miljö- och klimatråd.

Länsstyrelsens yttrande är inriktat mot de frågor som särskilt berör Länsstyrelsens verksamhet och där Länsstyrelsen har egen erfarenhet.

### Sammanfattning av Länsstyrelsens yttrande

Länsstyrelsens synpunkter om Miljömålsberedningens slutbetänkande är sammanfattningsvis följande.

- Flera av förslagen ligger i linje med vad Länsstyrelsen identifierat som fokusområden i den regionala klimatstrategin, exempelvis betonandet av potentialen i offentlig upphandling och betydelsen av klimatsmart fysisk planering.
- Kopplingen mellan de olika nivåerna i klimatarbetet behöver stärkas både avseende prioriteringar och uppföljning.
- Stärk kopplingen privat – offentligt för genomförandet av nödvändiga åtgärder, men också för finansieringen av desamma. Detta kan exempelvis ske genom bildande av regionala Miljö- och klimatråd, för att skapa ett brett engagemang från både offentliga och privata aktörer.
- Säkerställ att utvecklingen mot en biobaserad ekonomi balanseras mot naturvärden.

Yttrandet innehåller ett antal förslag under respektive rubrik.

## Allmänt

Västmanlands län har en integrerad klimatstrategi innehållande plan och åtgärder för både minskad klimatpåverkan och klimatanpassning. Upprinnelsen till det vägvalet står att finna i Plan- och bygglagens andra kapitel där det står att planering enligt denna lag ska ske med hänsyn till klimataspekter. I andra sammanhang har det förtydligats till att innebära *både* klimatpåverkan och anpassning. Planärenden på Länsstyrelsen är ett exempel på sammanhang där de båda klimataspekterna med fördel kan hanteras gemensamt. Så sker därför vid Länsstyrelsen i Västmanland. Men även i andra sammanhang har det varit en fördel att arbeta utifrån begreppet klimataspekt, så som det definieras i Plan- och bygglagen. Den kopplingen utvecklas inte tillräckligt i utredningen. Man föreslår exempelvis en översyn av Boverkets byggregler vilket är positivt. I samband med översynen är det viktigt att beakta klimataspekter; *både* klimatanpassning och energiomställning.

Länsstyrelsen har valt att låta en stor del av klimatarbetet (både avseende klimatanpassning och klimatomställning) utgå från vad som i det vardagliga benämns *byggkedjan*. Denna har definierats som hela processen från opinion/viljeyttring – planprocess – exploatering/byggande – finansiering – försäkring – förvaltning/ägande till slutligen eventuell ombyggnad eller rivning. Detta tankesätt har varit till stor nytta för att identifiera aktörer och processer där klimataspekter behöver lyftas in -fast oftast på helt olika sätt. Även samhällsstyrningen på klimatområdet skulle med fördel i större utsträckning kunna ske utifrån processer i stället för sektorer.

Kommuner har stor möjlighet att bidra till minskad klimatpåverkan. I Västmanlands län känns detta igen av samtliga kommuner och har tagit sig uttryck i olika former av strategiska dokument, som klimatstrategier eller motsvarande. Korrespondensen mellan den lokala nivån, de mål och prioriteringar som där görs, och den regionala nivån skulle kunna utvecklas ytterligare. Det är exempelvis svårt att aggregera samman flera lokala strategier för att göra en regional gap-analys på klimatområdet. Kopplingen från den lokala nivån till det regionala uppföljningssystem som finns för miljömålen saknas ofta. Det saknas idag ofta lokal upplösning av data, särskilt på klimatområdet, vilket försvårar uppföljning på kommunal/lokal nivå. Detta beror bland annat på metodiska svårigheter och begränsningar i tillgång till data -till exempel på grund av sekretessfrågor. Det är viktigt för den lokala nivån att resultatet av klimatarbetet kan lyftas fram i den regionala uppföljningen. En utveckling på detta område skulle med fördel kunna ske i samverkan mellan länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

Av utredningen framgår att uppföljningen av växthusgasutsläpp kopplade till import och export kan förbättras. Men den redovisning som Naturvårdsverket hitintills tillhandahållit på området har i Länsstyrelsens arbete tjänat väl även på regional nivå, för att åtminstone utgöra utgångspunkten för diskussioner om konsumtionens klimatpåverkan. Länsstyrelsen har tidigare samverkat med

Statistiska centralbyrån för att ta fram regionala miljöräkenskaper -låt vara för ett begränsat utsnitt av den regionala ekonomin. För att på regional och lokal nivå fördjupa klimatarbetet till att inbegripa alla politikområden, framförallt det ekonomiska, så som utredningen förespråkar, skulle alltså regional statistik vara av synnerligen stort värde, exempelvis konsumtionsbaserade utsläpp, materialflödesanalyser, utsläpp till luft per SNI och förbränning per SNI.

En rimlig utgångspunkt vid användande av styrmedlet lagstiftning i detta sammanhang bör rimligen vara att systematiskt tillvarata de möjligheter som befintlig lagstiftning erbjuder i sin tillämpning, men också genom de sammanhang som arbetet med lagstiftningen erbjuder. Dessa möjligheter finns ju redan på plats och behöver inte tillskapas. Länsstyrelsen har därför i samverkan med andra länsstyrelser startat upp ett särskilt projekt riktat mot miljötillsynen, som både innehåller moment av att exempelvis i samband med miljörapporteringen efterfråga information om energianvändning (att senare använda som underlag för diskussion om åtgärder), men också moment av vägledning och stöd -som energirådgivning i samband med tillsynsbesök. En systematisk tillämpning av befintlig lagstiftning för klimatändamål kan således utvecklas vidare redan nu.

#### Länsstyrelsen föreslår

- Rikta särskilda resurser till länsstyrelserna för att kunna stödja kommunerna, så att det säkerställs att alla kommuner har tillgång till en energi- och klimatstrategi. Dessa är viktiga för arbetet med att integrera klimatfrågan i alla politik-/verksamhetsområden på lokal nivå. Strategierna på lokal nivå har även möjlighet att förmedla fördelarna med proaktivt arbete med energi- och klimatfrågor. De utgör viktiga länkar för att förmedla statens intentioner till kommunpolitikerna. Länsstyrelserna tar gärna en vägledande och stödjande roll i förhållande till dessa kommunala energi- och klimatstrategier.
- Lyft betydelsen av de regionala energi- och klimatstrategierna, särskilt i arbetet med andra regionala styrdokument, så som regionala utvecklingsprogram/-strategier och länstrafikplanerna. I klimatstrategierna finns bland annat regionalisering av de nationella energi- och klimatmålen.
- Tillgången på relevant energi- och klimatstatistik behöver säkerställas för att underlätta arbetet med regionala och kommunala energi- och klimatstrategier.

#### Hållbar tillväxt

Mot bakgrund av att Miljömålsberedningens redovisning av Naturvårdsverkets genomgång av de regionala utvecklingsprogrammen visar att inget av dem vare sig behovsbedömts eller miljöbedömts, så delar Länsstyrelsen bedömningen att tillämpningen av det befintliga regelverket behöver förbättras. En utökad samverkan mellan Tillväxtverket och Energimyndigheten i detta vore positivt. I

detta sammanhang är det också viktigt att stödja samverkan på det regionala planet mellan regionala självstyrelseorgan och länsstyrelserna.

I utredningen görs bedömningen att Sverige har en hög grad av cirkulär ekonomi med slutna materialflöden. Även om detta må stämma vid en internationell jämförelse, så är det mer väsentligt att uppmärksamma att det faktiskt finns luckor i detta. Så är exempelvis graden av återanvändning och återvinning av textilier på en låg nivå. Material är också olika svåra att återvinna. Det finns också skäl att fördjupa resonemanget kring cirkulär ekonomi. Är det rimligt att anta att materialbehovet kan tillgodoses genom slutna materialflöden? Behovet av stål i ekonomin ökar -kan detta tillgodoses enbart genom återvinning och utan ny brytning? Vidare visar inte mängden behandlat hushållsavfall vikande trend; "Dämpad fortsatt ökning" är rubriken på denna indikator i miljömålssystemet. Detta visar på vikten av att parallellt med målsättningen om slutna materialflöden, även problematisera kring den totala materialomsättningen i samhället.

Utredningen lyfter fram vikten av att utvecklingen mot en biobaserad ekonomi inte får föranleda åtgärder i skogsbruket som äventyrar andra miljömål. Detta kan inte nog understrykas. Med ett förändrat framtida klimat räknas med en betydande potential till produktionsökning inom skogsbruket till följd av bland annat högre tillväxttakt och möjlighet till både nya trädslag och nya sorter. Samtidigt är det generellt giltigt att naturvärden för skog ökar med stigande ålder och att introduktion av nya arter kan innebära miljörisker. Ett förlorat ekologiskt värde kan i värsta fall vara oåterkalleligt, medan ett produktionsbortfall (möjligen till följd av ökad miljöhänsyn) i bästa fall kan kompenseras på annat sätt.

I utredningen föreslås att utsläppskraven i offentlig upphandling bör utvecklas. Detta är rimligt och kan även, utöver de rena klimateffekterna, ge betydande positiva effekter genom att vara teknikdrivande och skapa eller bredda marknader för varor och tjänster som driver mot en mer koldioxideffektiv ekonomi. Samtidigt bör tilläggas att redan befintlig lagstiftning, även i detta sammanhang, erbjuder större möjligheter än de som tas till vara. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen nu enbart har elhybridbilar i sin ägo; en klimatförbättring mot förutvarande fordonspark. Denna förändring har kunnat genomföras utan att förändring i Lagen om offentlig upphandling ägt rum. Den har sitt upphov i Länsstyrelsens interna miljöledningssystem. Staten, och det offentliga i stort, skulle således kunna åstadkomma betydande resultat genom att så att säga klimatoptimera sin egen förvaltning. Det är viktigt att denna potential tas tillvara.

Länsstyrelsen har i arbetet med energiomställning och Begränsad klimatpåverkan identifierat att vissa större aktörer inom ramen för sitt miljöledningsarbete har uppmärksammat placeringar för fondförvaltning som den enskilt största posten för klimatpåverkande utsläpp. Detta stärker tesen om behovet av samordning av olika finansiella system och illustrerar det riktiga i utredningens påtalande om behovet av integrering av klimatfrågan i alla politikområden.

De offentliga stödsystem, bland annat Klimatklivet, fyller en viktig funktion i att stimulera till klimatomställning. Det kan dock konstateras att hela den nödvändiga

omställningen inte kan tillskapas genom stimulans med offentliga medel. Det är därför viktigt att se över hur privata finansieringssystem kan förmås bidra till utvecklingen. Länsstyrelsen har genomfört ett projekt i samverkan med delar av länets banksektor, med syfte att i samband med krediter för byggande väga in klimataspekter. Lånevillkoren är sällan utformade så att de är mer förmånliga eller gynnande för energieffektiviserande åtgärder som solceller på tak än för till exempel köksrenovering. Resultaten från projektet indikerar att denna typ av fråga är ny för sektorn. Det är likväl Länsstyrelsens mening att detta är en av flera vägar att gå för att samordna inriktningen på hur samhällets offentliga och privata resurser allokeras. Vikten av samverkan mellan privat och offentlig sektor kan inte nog betonas. Det är bland annat därför som ett Miljö- och klimatråd på Länsstyrelsens initiativ har startats upp i Västmanlands län. Miljö- och klimatrådet samlar beslutsfattare från både privat och offentlig sektor samt ideella organisationer och akademien.

#### Länsstyrelsen föreslår

- Tillväxtverket och Energimyndigheten får regleringsbrevsuppdrag om ömsesidig samverkan för att stärka energi- och klimatarbetet i näringslivsutvecklingsarbetet och att stödja de regionala parternas respektive uppdrag (regionala självstyrelseorgan för näringslivsutveckling och länsstyrelserna för det energi- och klimatstrategiska uppdraget).

#### Fysisk planering

Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens slutsats att det inte i första hand behövs några regelförändringar inom hållbar samhällsplanering. Dessutom delar Länsstyrelsen bedömningen att regelverket inte fullt ut fungerar som avsett. Miljömålsberedningen föreslår flera bra insatser för att avhjälpa bristerna. Länsstyrelsen ser även positivt på att berörda myndigheter får i uppdrag att i samband med föreslagna insatser utreda behovet av ändringar i gällande regelverk, för att samhällsplaneringen i ökad grad ska styra mot klimatmålen.

Som stöd för att planera med hänsyn till ett förändrat klimat (klimatanpassat) tillhandahåller länsstyrelserna ett omfattande underlag i form av vägledande skrifter, checklistor och geografiskt planeringsunderlag. För vissa tillämpningar finns även rekommendationer med särskilt beaktande av de förändrade förutsättningar som ett förändrat klimat medför. Även Boverket erbjuder vägledning på området. Till stöd för att planera för minskad klimatpåverkan finns inte underlag och stöd i samma utsträckning. Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program erbjuder visst stöd, men det skulle behövas betydligt mer. För praktisk tillämpning skulle det kunna röra sig om metodskrifter, exempelsamlingar, kalkylverktyg för emissionsberäkningar och emissionsdatabaser med geografiska gränssnitt och möjligheter att simulera. Detta skulle utgöra värdefulla tillskott för att underlätta klimatsmart planering. Länsstyrelsen ansluter sig således till slutsatsen om behov av kompetensutveckling hos berörda aktörer avseende tillämpningen av Plan- och

bygglagen på detta område. Förslaget om uppdrag till Naturvårdsverket och Boverket att ta fram vägledning, för att kunna ge ett bättre stöd till kommunerna, svarar alltså mot ett behov som Länsstyrelsen också identifierat.

I detta sammanhang vill vi nämna att Länsstyrelsen i Västmanland redan har tagit fram en vägledning för kommuner avseende fysisk planering med minskad klimatpåverkan från transporter; något som vi gärna delar med oss av. Vägledningen har presenterats i samband med regionala planträffar och distribuerats till samtliga kommuner. Men arbetet med att ta fram vägledningen uppenbarade också det behov av central och samordnad vägledning och klargöranden som utredningen påtalar.

#### Länsstyrelsen föreslår

- Tydligare direktiv och prioriteringar från den nationella nivån för att kunna ge en fullgod vägledning till kommunerna i den sammanfattande redogörelsen inför aktualitetsprövningen och i samrådsskedets rådgivning.
- Uppföljningen av miljömålen behöver utvecklas så att de tydligare stöttar den fysiska planering och så att uppföljningen av översiktsplanen kan ge en lokal bild av tillståndet för arbetet med Begränsad klimatpåverkan. Viktiga aktörer i ett sådant utvecklingsarbete är länsstyrelserna och Boverket.

#### Stöd

Inom ramen för Klimatklivet genereras betydligt fler ansökningar än de som beviljas. En del avslag grundar sig på att ansökan inte passar in i regelverket för stödet. Det kan exempelvis handla om innovationsprojekt för test av metoder eller tekniker. Länsstyrelsen har vid flera tillfällen verkat för att leda dessa vidare för att kunna finna finansiering via andra system -med gott utfall. Men en samordnad systematik för att förvalta innovations- och utvecklingskraft på detta sätt torde kunna vara ett synnerligen kostnadseffektivt sätt att ta vara på potentialen i enskilda projekt både för ett klimatomställningssyfte, men också för att generera ekonomisk utveckling i riktning mot vad utredaren kallar bioekonomi och cirkulär ekonomi. Många av avslagen rymmer dessutom frön till nyföretagande. En sådan samordning skulle kunna ingå i det uppdrag som Regeringen föreslås ge Vinnova.

Klimatklivet skulle med fördel på ett tydligare sätt kunna anbringas kompletterande syften, utöver det centrala; att bidra till begränsad klimatpåverkan framför allt genom energiomställning. Motsvarande stöd som föregått Klimatklivet, bland annat Klimatinvesteringsprogram, KLIMP, och Lokala investeringsprogram, LIP, hade kompletterande syften, framförallt LIP -som tog sikte på både miljönytta och sysselsättning. Sådana kopplingar i stödsystem kan vara ett konkret sätt att stärka kopplingen mellan klimatomställning och ekonomisk utveckling.

Länsstyrelsen föreslår

- Möjliggör och stötta ytterligare det pågående samordningsarbetet hos länsstyrelserna, som bland annat sker i form av regionala Miljö- och klimatråd, genom ökade resurser.
- Satsa ytterligare resurser på Klimatklivet. Förläng eller permanenta programmet. Se även över möjligheterna att stödja insatser med något lägre klimatnytta, men med stor positiv inverkan på andra samhällsmål.
- Ge länsstyrelserna mandat att fördela medel ur Klimatklivet. Det kan stärka genomförandet av regionalt prioriterade åtgärder samtidigt som länsstyrelsernas roll förtydligas ytterligare. Det kan även möjliggöra stöd av långsiktigt effektiva åtgärder i mindre kommuner som tidigare saknat kapacitet att delta i strategiskt klimatarbete.

*Länsstyrelsen är en central part i den regionala samordningen av arbetet med omställning för Begränsad klimatpåverkan. Det är Länsstyrelsens uppfattning att än mer klimatnytta kan uppnås om Länsstyrelsens roll avseende detta förstärks ytterligare.*

I ärendets slutliga handläggning där landshövding Minoo Akhtarzand har beslutat, och klimatsamordnare Måns Enander varit föredragande, har även berörda enhetschefer och handläggare inom Länsstyrelsen deltagit.

Minoo Akhtarzand

Måns Enander