



Länsstyrelsen
Värmland

Samhällsbyggnad
Jörgen Persson
010-2247461

YTTRANDE

Datum
2016-10-07

Beteckning
420-5771-2016

Sida
1(7)

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Betänkandet SOU 2016:47 En klimat- och luftvårdsstrategi för Värmland

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker klimatstrategins huvudsakliga inriktning. Däremot bedömer Länsstyrelsen att de konkreta förslagen om styrmedel och åtgärder är för få, och i flera fall för svaga, för att uppnå målen.

Länsstyrelsen vill särskilt betona vikten av att få med hela landet i genomförandet av strategin, och att förankring hos de som påverkas av omställningen inte glöms bort. Det är avgörande att alla aktörer, även på lokal och regional nivå, är motiverade och ser nyttan i enskilda åtgärder. Därför är det av stor vikt att styrmedel och åtgärder är tydliga och enkla att förstå utifrån målen.

Länsstyrelsen uppfattar målambitionen i luftvårdstrategin som betydligt lägre än i klimatstrategin. Länsstyrelsens bedömning är att betydligt kraftfullare åtgärder är nödvändigt för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*.

Länsstyrelsens bedömning

Del A Strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik

Länsstyrelsen tillstyrker den huvudsakliga inriktningen i klimatstrategin. Förslaget innehåller ambitiösa mål och många bra åtgärder. Däremot bedömer Länsstyrelsen att de konkreta förslagen om styrmedel och åtgärder är för få, och i flera fall för svaga, för att uppnå målen. Länsstyrelsen ser strategin som ett första steg på vägen mot det långsiktiga klimatmålet.

Enligt Länsstyrelsens bedömning har Värmlands län goda förutsättningar att inte bara bidra till uppfyllandet av de föreslagna klimatmålen, utan även att ta tillvara många av de möjligheter som ett ambitiöst klimatarbete erbjuder. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget till långsiktigt klimatmål ligger väl i linje med det regionala målet om ett klimatneutralt Värmland år 2030, och att förslaget därmed stärker det regionala klimatarbetet.

Inför det fortsatta arbetet vill Länsstyrelsen särskilt betona vikten av att få med hela landet i genomförandet av strategin. En framgångsrik implementering kräver bred förankring hos de som påverkas av omställningen, så att dessa uppfattar förändringarna som legitima. Strategin innebär att stora delar av samhället kommer att beröras av en genomgripande omställning som

sträcker sig över flera decennier. Vid utformning av åtgärder är det därför viktigt att ta hänsyn till att förutsättningarna att klara omställningen skiljer sig mellan regioner, mellan stad och land och mellan olika sociala grupper. Som ett exempel, föreslagen översyn av reseavdragssystemet måste ta tillvara landsbygdsbefolkningens möjligheter till arbetspendling. I sammanhanget vill Länsstyrelsen även påpeka att betänkandets höga sidantal kan utgöra ett hinder för en bred demokratisk förankring av förslaget.

Länsstyrelsen vill poängtera att det för ett effektivt genomförande av strategin är avgörande att alla aktörer, även på lokal och regional nivå, är motiverade och ser nyttan i enskilda åtgärder. Därför är det viktigt att styrmedel och åtgärder utformas så att det finns en tydlighet och följbahet mellan dem och målen.

Avsnitt 5.1 Etappmål för den icke-handlande sektorn

Länsstyrelsen föreslår att 1990 års utsläpp inom den icke-handlande sektorn ska fastställas även på läns- och kommunnivå och data införlivas i den nationella emissionsdatabasen, om år 1990 ska användas som basår för etappmålen. För att arbetet med länsstyrelsernas klimat- och energistrategier ska bli en effektiv del av den nationella klimatstrategin krävs att klimatmålen är möjliga att följa upp även på regional och lokal nivå.

Vidare föreslår Länsstyrelsen att uppföljningen av de föreslagna etappmålen implementeras i miljömålsuppföljningen. Detta för att undvika parallella uppföljningssystem för klimat- och miljömål.

Avsnitt 6.1 Klimatfrågan bör integreras i alla politikområden

Länsstyrelsen instämmer i betydelsen av att klimatfrågan integreras i alla politikområden, sektorer och nivåer i samhället. Inspiration och goda exempel på hur samverkan kan bidra till integrering går att finna på regional nivå, genom länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier. Länsstyrelsen vill även framhålla att fler verksamhetsområden, än vad som omfattas av betänkandet, är relevanta för energi- och klimatomställningen på såväl nationell, regional som lokal nivå.

Avsnitt 6.4 En strategi för en utvecklad bioekonomi

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om en bioekonomistrategi. Region Värmland har i sin smart specialiseringsstrategi rangordnat bioekonomin som den viktigaste utvecklingsinriktningen för tillväxt i Värmland. I länet finns företag, forskning och klusterorganisationer som har kapacitet att ta en ledande roll och bidra till samverkan. Men för att utvecklingen ska ta fart krävs en långsiktig nationell politik.

Länsstyrelsen instämmer i att det är särskilt angeläget att stärka de senare skedena av innovationskedjan genom stödinsatser. Vidare ser Länsstyrelsen att befintliga regionala nätverk och klustersamarbeten kan utnyttjas för att ta tillvara lokalt baserad kunskap, såsom drivkrafter och hinder för innovationsutveckling och ökad efterfrågan på biobaserade produkter, vid utformning av styrmedel. Dessutom vill Länsstyrelsen framhålla att innovationsförmågan hämmas av ett normativt tänkande vad gäller genus och mångfald. En ökad öppenhet kring mångfaldsfrågor kan därmed främja fler innovationer.

Avsnitt 6.6 Det lokala och regionala klimat- och luftarbetet

Länsstyrelsen ser mycket positivt på förslaget att ge Boverket och Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en samordnad vägledning för

miljöbedömningar till regelverken för samhällsplanering. Boverket har under senare år tagit fram ett antal nya vägledningar och underlag kring tillämpning av plan- och bygglagen, som tack vara deras lättanvända webbplattform har haft bra genomslag hos länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen vill även framhålla behovet av god samordning mellan Naturvårdsverket, Boverket och övriga myndigheter, samt behovet av tydliga verktyg för uppföljning, och möjlighet till åtgärder, i de fall lagen inte efterlevs.

Vidare instämmer Länsstyrelsen med utredningen att det krävs en samordnad och tydlig vägledning från centrala myndigheter till länsstyrelser och kommuner om tillämpning av gällande regelverk. Detta gäller inte enbart miljöbedömningar men också regelverket i stort. Länsstyrelsen upplever ofta svårigheter i samordning av de olika tillståndsprocesser som krävs enligt plan- och bygglagen, miljöbalken, väglagen och lagen om byggande av järnväg. Vägledning kring samordning av dessa olika tillståndsprocesser bör också ingå i Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag. Länsstyrelsen vill även framhålla vikten av att vägledningen inkluderar tydliga direktiv och prioriteringar i avvägningen mellan olika samhällsintressen för en minskad klimatpåverkan. Annars ökar risken att miljömålen prioriteras bort vid de avvägningar som kommunerna måste göra. En sådan vägledning kan vara ett bra verktyg för att väga in miljömålen i planeringen, till exempel vid diskussioner om förtätning av städer eller vid större verksamhetsetableringar.

Länsstyrelsen instämmer i att det finns behov av ändringar i gällande regelverk för att samhällsplaneringen i ökad grad ska styra mot klimatmålen, och välkomnar förslaget att utreda sådana ändringar. Det finns goda möjligheter att korta ner och förtydliga plan- och tillståndsprocesserna, förtydliga myndigheternas olika roller, frigöra resurser och samtidigt höja ambitionsnivån vad gäller klimatfrågan i det kommunala planeringen.

Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att vissa kommuner behöver stöd inom klimat- och energiområdet. Det stämmer med Länsstyrelsens bild av behovet i Värmlands län, där de flertalet kommuner är förhållandevis små, och att stöd och samordning inom området efterfrågas. Skillnader mellan kommuner beror både på olika nybyggnadstakt och på skillnader i resurser. Länsstyrelsen föreslår därför att särskilda resurser riktas till kommunerna för att integrera klimataspekter i alla verksamhetsområden på lokal nivå, och att länsstyrelserna ges i uppdrag att aktivt stödja och samordna deras arbete. Stödet kan förslagsvis utformas i linje med upplägget inom det tidigare Energieffektiviseringsstödet, och kompletteras med en utökning av satsningen på Lokal och regional kapacitetsutveckling. Ett samordnat stöd till kommunerna kan överbrygga skillnader i olika kommuners möjligheter att utveckla sitt klimatarbete.

Länsstyrelsen föreslår att Boverket tillsammans med Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla uppföljningen av översiktsplaner. Detta för att ge ett underlag till såväl den nationella som regionala uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsen föreslår även att länsstyrelserna ska få en roll att granska länstransportplaner, för att garantera god kvalitet på miljöbedömningen.

Länsstyrelsen vill även framhålla möjligheten att ge länsstyrelser och regionalt utvecklingsansvariga i uppdrag att samverka kring frågor som rör

energi- och klimatomställning och hållbar tillväxt. I Värmland sker redan sådan samverkan, men ett tydligt uppdrag skulle säkerställa att det görs strukturerat över hela landet. Dessutom skulle det understryka vikten av att nationella och regionala miljö- och klimatomål inarbetas i de regionala utvecklingsprogrammen. Länsstyrelsen anser dessutom att arbetet för att främja konkreta åtgärder som bidrar positivt till både hållbar tillväxt och energi- och klimatomställningen skulle förstärkas genom att ge länsstyrelserna en tydligare roll vid beslut om stadsmiljöavtal och stöd inom Klimatklivet. Länsstyrelserna har det breda uppdrag och kompetens som krävs för att avväga mot olika samhällsmål, tillsammans med en mycket god lokal och regional kännedom och kontaktvägar.

Det är viktigt att arbetet med minskad klimatpåverkan koordineras med klimatanpassningsarbetet när detta är lämpligt. Inte minst ser Länsstyrelsen att synergier kan uppnås med att inkludera aspekten förändrat klimat vid utformning och genomförandet av förslag om vägledning och kunskapshöjande insatser.

Avsnitt 7.2 Transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen föreslår att ett styrmedel liknande stadsmiljöavtal, men anpassad till förhållande i landsbygden, utreds. Ett sådant "landsbygdsavtal" skulle kunna ha en inriktning mot förtätning och lösningar för cykel och kollektivtrafik i stations- och bytespunktnära samhällen som ligger utanför de större tätorterna.

Avsnitt 8 Strategier och styrmedel, övriga sektorer

Länsstyrelsen saknar finanssektorns roll och ansvar i klimatomställningen.

Avsnitt 8.1 Industrisektorn

Angående förslaget om en nollutsläppsstrategi för basmaterialindustrin ifrågasätter Länsstyrelsen förslagets möjlighet att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser, då den industrin till stor del ligger inom EU:s handel med utsläppsrätter. Kompletterande åtgärder för utsläppsminskningar kommer därmed skapa större utrymme för utsläpp i andra delar av handelssystemet, och detta oavsett om takten för minskning av utsläppstaket skärps eller inte. Däremot tillstyrker Länsstyrelsen Miljömålsberedningens övriga förslag för industrisektorn. Forskning, utveckling och demonstration är avgörande för implementering av ny processteknik i basmaterialindustrin.

Avsnitt 8.2 Energitillförselsektorn

Länsstyrelsen ser det som olyckligt att Energikommissionens arbete inte tydligare samordnats med Miljömålsberedningens uppdrag. Det är en brist att förnybar energi och energieffektivisering inte behandlas som en integrerad del av klimatstrategin.

Avsnitt 8.3 Bostäder, lokaler och byggande

Länsstyrelsen vill poängtera att i Värmland står renovering av befintliga bostadsbeståndet för den största potentialen. Nybyggnation utgör en mindre andel av det totala byggandet.

Angående kommunala särkrav så anser Länsstyrelsen att det är mer angeläget att skärpa de generella baskraven för nya byggnader, både vad gäller energi och materialval.

Avsnitt 8.4 Jordbruket

Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att potentialen

att utveckla hållbara produktionssystem är stor. Synergier bör gå att finna mellan klimatmålet och mål för miljö, hälsa och livsmedelsproduktion. Svensk matproduktion kan främjas om den kan marknadsföras med låg klimatpåverkan, tillsammans med god djurhållning och låg användning av bekämpningsmedel och antibiotika.

Avsnitt 8.5 Skogen

Länsstyrelsen ifrågasätter om ett ökat uttag av biomassa ur skogen går att förena med uppfyllande av miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*, utan att kompletterande åtgärder för bibehållande av den biologiska mångfalden vidtas. Länsstyrelsen instämmer visserligen i Miljömålsberedningens bedömning om betydelsen som biobaserade bränslen och material har i klimatomställningen, och att utvecklingen måste ske på ett sätt som inte äventyrar övriga miljö kvalitetsmål. Men de skogsrelaterade miljö kvalitetsmålen ser inte ut att kunna nås ens med dagens politik, och ett ökat uttag riskerar att ytterligare försvåra uppfyllande av målen. Länsstyrelsen betonar därför att ytterligare åtgärder för bibehållande av den biologiska mångfalden behöver vidtas.

Avsnitt 10 Utsläpp av växthusgaser kopplade till import och export

Länsstyrelsen tillstyrker förslag om förbättrad uppföljning av utsläpp kopplade till import och export. För att koppla uppföljningen till miljömålssystemet föreslår Länsstyrelsen att en indikator kopplad till generationsmålet utreds.

Avsnitt 11 Utrikes flyg och sjöfart

Angående flyget anser Länsstyrelsen att fler åtgärder än de föreslagna är möjliga. Flyget står för en stor del av de globala utsläppen och trenden är ökande. Fler styrmedel och åtgärder behövs. Tankanläggningen för biojetbränsle vid Karlstads flygplats är ett regionalt exempel på åtgärder för att minska flygets klimatpåverkan. Anläggningen var den första av sitt slag i Europa då den invigdes år 2014. Än så länge står biodrivmedel för en liten del av den totala flygbränsleanvändningen vid flygplatsen, och användningen bygger helt på att kunderna frivilligt betalar extra utöver biljettpriset. Exemplet visar dock att det vare sig är infrastruktur eller tillgång på biodrivmedel som är de främsta hindren. Med en kvotplikt för flygbränslen i inrikestrafik skulle en marknad för biojetbränsle skapas, och i förlängningen även underlag för inhemsk produktion av biojetbränsle.

Avsnitt 12 Konsekvensanalys av etappmål och strategier

Länsstyrelsen vill betona behovet av vidareutveckla samhällsekonomiska konsekvensanalyser, att använda vid framtagande av beslutsunderlag. Konsekvensanalyserna bör ta hänsyn till både de kostnader som det medför att inte vidta åtgärder, och de vinster som genomförda åtgärder medför (till exempel i form av uppfyllande av andra samhällsmål eller nya affärsmöjligheter). Dessutom underlättar visualisering av klimatomställningens utmaningar och möjligheter kommunikationen kring, och därmed genomförandet av, nödvändiga förändringar.

Del B Strategi för en samlad luftvårdspolitik

Länsstyrelsen uppfattar målam ambitionen i luftvårdstrategin som betydligt lägre än i klimatstrategin: I klimatstrategin är strävan mot nollutsläpp och Sverige som ett föregångsland tydlig, medan ambitionen i luftstrategin kan uppfattas som att målsättningen är att klara den redan fastslagna lagstiftningen om luftkvalitet snarare än att uppnå miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*. Dagens lagstiftning garanterar inte en god luftkvalitet för kommande generationer, då miljö kvalitetsnormerna inte är satta utifrån skydd för barns hälsa. Detta innebär att nya bostäder fortsatt byggs i miljöer som innebär hälso påverkan. För att undvika oklarheter om prioriteringsordningen bör ambitionsnivån vara ungefär likvärdig, eller tydligt motiverat, i de olika delarna av ett sammanhållet strategidokument. Ett betydligt mer kraftfullt åtgärds paket torde vara nödvändigt för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*.

Avsnitt 15.2.1 Etappmål om begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort

Länsstyrelsen anser att etappmålet om minskade utsläpp från vägtrafik i större tätorter bör uttrycka att ökningen av gång-, cykel- och kollektivtrafik ska ske på bekostnad av minskad biltrafik. Detta för att hantera de målkonflikter som kan uppstå mellan förtätning av städer, som nämns som en målsättning i klimatstrategin, och god luftkvalitet. I städer där förtätning är aktuell bör minskad biltrafik vara en viktig prioritering för att säkerställa god luftkvalitet, eftersom tätare stadsmiljö kan försvåra borttransport av luftföroreningar. Inget av strategidokumentet tydliggör hur kommunerna ska hantera målkonflikten.

Vidare vill Länsstyrelsen betona vikten av en målformulering som går att följa upp på läns- och kommunnivå, eftersom mycket av åtgärdsarbetet för att främja gång-, cykel och kollektivtrafik sker regionalt och lokalt.

Avsnitt 15.2.2 Etappmål om begränsande utsläpp från småskalig vedeldning

Länsstyrelsen vill uppmärksamma att förslaget om småskalig vedeldning bygger på ett svagt underlag. Visserligen har det genomförts några större projekt med mätningar och modelleringar av utsläpp från småskalig eldning, men i praktiken finns få kontinuerliga mätningar i Sverige som följer upp just de utsläppen. Det är väl känt att vedeldning kan bidra till sämre luftkvalitet lokalt, men i de flesta tätorter är det främst utsläpp genererade av vägtrafiken (avgas- och vägslitagepartiklar) som hindrar uppfyllandet av miljö kvalitetsmålet.

Vidare bedömer Länsstyrelsen att det föreslagna etappmålet kan bli svårt att följa upp. En effektiv uppföljning kräver att kommunerna reviderar sina mätstrategier. Incitamenten för kommunerna att göra detta är dock svaga i dagsläget, eftersom en revidering innebär kostnader och i flesta fall inte är något som krävs enligt Luftkvalitetsförordningen.

Avsnitt 15.2.3 Etappmål om begränsad intransport av luftföroreningar

Det tveksamt i vilken utsträckning minskade utsläpp öster om Sverige kommer att medföra några större skillnader för luftkvaliteten i Sverige, med tanke på allmänt rådande vindrörelser. Dock är det en bra åtgärd för den globala luftkvaliteten. Dessutom kan stöd till andra länders luftvårdsarbete gynna exportmöjligheter för svenska miljö teknik- och miljö tjänsteföretag.

Avsnitt 16 Styrmedel och åtgärder för en samlad luftvårdspolitik

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak i föreslagna styrmedel och åtgärder, med reservation för att de inte räcker för att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*. Länsstyrelsen instämmer särskilt i att följande åtgärder bidrar till uppfyllande och uppföljning av luftmiljömålen: återinförande av det nationella sotningsregistret, införande av anmälan av byte av eldstad inom detaljplanelagt område och tidigareläggande av ekodesignkraven för eldstäder.

Landshövding Kenneth Johansson har fattat beslut om detta yttrande. Klimat- och energistrateg Jörgen Persson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också länsråd Johan Blom, verksamhetschef Torben Ericson och enhetschef Bengt Falemo.