



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av rapport Underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen - M2022/01830

Er beteckning: M2022/01830

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen i Västmanlands län (fortsättningsvis benämnt Länsstyrelsen) välkomnar möjligheten att yttra sig om utredningen *Lokal och regional klimatomställning – underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023 (M2022/01830)*. Vårt yttrande inriktar sig förutom allmänna synpunkter huvudsakligen på kommentarer avseende utredningsförslagen. Sammanfattningsvis:

- ställer sig Länsstyrelsen positiv till utredningens hindersanalys och till att de presenterade förslagen strävar efter att adressera de identifierade hindren.
- ställer sig Länsstyrelsen positiv till utredningens betoning på att de föreslagna tillskotten av medel kopplas till så kallad *additionalitet* för att därigenom främja en ökad omställningstakt.
- ställer sig Länsstyrelsen mycket positiv till ansatsen att genom de presenterade förslagen sträva efter ökad samordning med förstärkt långsiktighet och helhetssyn som utgångspunkt.
- ställer sig Länsstyrelsen bakom förslagen som helhet, med förbehållet att de olika föreslagna samordnarrollernas ansvar och uppdrag tydliggörs så att det inte uppstår konkurrens eller missförstånd dem emellan, liksom att medel tillförs i sådan omfattning att nya uppdrag kan genomföras.

Avseende utredningens uttalade strävan efter samordning och förstärkt helhetssyn önskar Länsstyrelsen understryka värdet av att inkludera även klimatanpassningsuppdraget, såväl för att undvika mål-/resurskonflikter som för att inte gå miste om för samhället väsentliga samordningsvinster. Utredningen tydliggör förvisso att klimatanpassning inte ingått i uppdraget, men det är vår erfarenhet att klimatarbetets två spår (energi-/klimatomställning och klimatanpassning) ofta sammanblandas hos samhällets aktörer och att det totala klimatarbetet därför skulle tjäna på att i högre grad drivas som en sammanhållen fråga för att undvika förvirring eller ömsesidigt motverkande åtgärder. Det är även vår erfarenhet att

kommuner och regioner har begränsade resurser att arbeta med dessa frågor, vilket även rapporten fastställer, vilket gör det än viktigare att samordna stöd och främjandeinsatser inom så närliggande områden för största möjliga samhällsekonomiska effektivitet och så att det inte uppstår konkurrens om kommuner och regioners personella och tidsmässiga resurser. Ofta är det samma personer hos de mindre kommunerna som arbetar med flera av de identifierade samverkansområdena varför det vore till hjälp för dessa personer att inte behöva möta upp samordnings- och myndighetskontakter vid flera och olika tillfällen, särskilt som syftet och den tvärsektoriella processmetodiken som efterfrågas för arbetet sammanfaller i så hög grad. Detta samordningsbehov är även något som lyfts av såväl Klimatpolitiska rådet som det Nationella expertrådet för klimatanpassning. I några av huvudbudskapen i rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning (februari 2022) konstateras att de två aspekterna på klimatarbetet är beroende av varandra och därför bör samordnas i så hög grad som möjligt, liksom att utmaningarna kring tvärsektoriell integration och utökad samverkan mellan offentlig och privat verksamhet är desamma. På samma sätt stödjer Agenda 2030-målets odelbarhet samordningen av de två aspekterna av klimatarbetet. Båda aspekterna innefattas i Agenda 2030-målets Mål 13: bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser. Det föreligger inget tvivel om att båda klimatuppgifterna präglas av brådska avseende implementering varför det ena inte kan anses ha företräde före det andra.

Slutligen framhåller Länsstyrelsen att även om förslagen är goda uppnås störst effekt i klimatarbetet först när frågan prioriteras i högre grad hos samhällets alla aktörer. I de fall klimatarbetet ses som en särfråga uteblir den samfälliga drivkraft som annars hade kunnat uppstå genom att frågan inkluderas som en naturlig del i alla relevanta processer och strategier. Länsstyrelsen ställer sig därför positiv till tanken att utreda huruvida klimatlagen bör vidgas till att gälla all offentlig verksamhet och inte enbart regeringens arbete, eller om någon motsvarighet till förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete skulle vara lämplig. Det sistnämnda finns även med i förslagen som Nationella expertrådet för klimatanpassning lämnade i sin rapport (februari 2022).

Synpunkter på enskilda förslag (enligt utredningens numrering)

Förslag 1. Nationell samordnare för Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag, med förbehållet att gränsdragning och uppdrags-/rollfördelning förtydligas mellan alla de

samordningsuppdrag som föreslås inom denna utredningsrapport för att undvika dubbelarbete, uppdragskonflikt och missförstånd.

Länsstyrelsen instämmer i rapportens slutsats att det finns brister i ledarskap och kapacitet för att hantera en så komplex fråga som klimatförändringen utgör, samt att det ställer krav på integration, samverkan och samordning över sakområdes- och sektorsgränser. Av det skälet understryks återigen behovet att integrera klimatomställningsarbetet även med klimatanpassning enligt ovanstående resonemang.

Förslag 2. Myndighetslyft för kommuner och regioners klimatomställning

Det som här föreslås har inspirerats av och liknar det som genomförts inom klimatanpassningsarbetet, speciellt avseende SMHI:s samordnande roll avseende förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete och myndighetsnätverket för klimatanpassning, samt etableringen av kunskapsarenan Klimatanpassningsportalen. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget men betonar återigen att möjligheten att samordna det totala klimatarbetet bortom etablerandet av liknande men parallella processer bör övervägas. Detta skulle bland annat kunna ske genom att ge ett tydligare uppdrag till myndigheter att ta ansvar som föregångare i arbetet med att koppla samman klimatomställning och klimatanpassning med andra närliggande sakområden som exempelvis beredskapsfrågor, och att detta följs upp.

Förslag 3. Klimatomställningsfunktion på strategisk nivå hos kommuner

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om stöd som förstärker kommuners förmåga att ta ett helhetsgrepp om klimatomställningsarbetet, men föreslår att huvudsakligt fokus bör ligga på de mindre kommunerna vid tilldelning av medel eftersom de större kommunerna har bättre möjlighet att tillgodose behovet av sakkompetenta resurser redan idag. För att hantera den identifierade risken att ett tidsbegränsat stöd får samma effekt som projektbaserade stöd föreslår Länsstyrelsen vidare att utreda möjligheten att antingen vidga klimatlagen till att omfatta all offentlig verksamhet eller att inkludera kommuner och regioner i något liknande förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete.

Förslag 4. Standardiserad redovisning av klimatåtgärder

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget och instämmer i slutsatsen att goda möjligheter till uppföljning krävs för att långsiktigt styra klimatomställningen mot relevanta åtgärder som har faktisk effekt, och ser det

som en naturlig del i ett övergripande arbete med att integrera klimatarbetet som helhet i redan etablerade processer. Med tanke på att länsstyrelserna idag har uppföljningsuppdrag avseende miljömål, miljöövervakning och klimatanpassning skulle möjligheten att följa upp även denna klimatåtgärdsredovisning kunna övervägas. Detta är också en tanke som utredningen presenterar i förslag 3, men som alltså skulle kunna vidgas till att omfatta alla klimatåtgärder, inte bara dem som genomförts med hjälp av det föreslagna stödet.

Förslag 5. Förstärkt uppdrag till länsstyrelsen för att leda och koordinera energi- och klimatomställningen på lokal och regional nivå

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget och konstaterar att flera av utredningens förslag medför ytterligare, såväl breddade som fördjupade, uppdrag för länsstyrelserna. Detta kräver en genomgående analys av vilket totalt behov av ökad medelstildelning som detta medför, samt att medelstildelningen är i linje med uppdragen. Som nämnts tidigare anser Länsstyrelsen att detta uppdrag bör innehålla förväntningar på samordning och samverkan mellan bland annat klimatomställnings- och klimatanpassningsuppdragen, samt att länsstyrelserna förväntas arbeta strategiskt med detta.

Förslag 6. Regional upphandlingssamordning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att stödja strategiskt och systematiskt upphandlingsarbete, såväl för de mindre myndigheterna, kommunerna och regionernas skull som för att det leder till effektiv användning av befintlig kompetens och av statliga medel. Att samma klimatkrav ställs i samma närområde underlättar även för leverantörerna. För att dessa positiva effekter ska realiseras så behöver ändamålsenliga inköpsorganisationer redan ha utvecklats hos organisationerna, med integrering av inköpsstyrning i ledningssystemet såsom strategi, planering och uppföljning av verksamheten. En annan väsentlig aspekt för resultatet är en tydlig fördelning av ansvar och roller på såväl strategisk som taktisk och operativ nivå. Strategiskt inköpsarbete med hjälp av kategoristyrning och spendanalys måste finnas på plats och det måste finnas resurser med ansvar för avtalsuppföljning. Om detta inte är på plats kommer arbetet med lokal och regional klimatomställning inte kunna utföras effektivt. Det behöver även finnas en målbild för hur kommuners/regioners inköpsorganisationer kommer att se ut efter att medlen för detta arbete inte längre finns kvar.

Eftersom SMHI och Upphandlingsmyndigheten redan tagit fram en Guide till klimatanpassad upphandling (2020) och en webbaserad Väg-

ledning för klimatanpassade upphandlingar (2022) rekommenderas att möjligheterna till samordning med detta arbete undersöks.

Förslag 7. Regional mobilitets- och tillgänglighetssamordningsfunktion

Länsstyrelsen ställer sig något tveksam till förslaget eftersom det är vår erfarenhet att det huvudsakligen är normförskjutningar eller lagstiftning som leder till systemförändringar inom dessa frågor och att förslaget därför skulle medföra begränsad klimatnytta.

Förslag 8. Ökade klimatkrav i offentlig upphandling

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget och till att man börjar med de områden som har störst miljö- och klimatpåverkan. Länsstyrelsen vill dock betona att det måste finnas resurser och verktyg för att enkelt kunna följa upp ställda krav i upphandlingarna. Uppföljningen kan möjligen göras gemensamt med andra och utföras av person som är insatt och kan arbeta kostnadseffektivt med detta.

Förslag 9. Ökad lokal implementeringsförmåga för kolinbindning via återvätning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget men vill understryka att kompetensutveckling inte är tillräckligt utan att en handfast vägledning för markägare och inblandade myndigheter bör ingå i satsningen. Där juridiska frågor utöver justering av markavvattningsföretag behöver hanteras krävs ytterligare personalresurser. Möjligen kan det lösas genom särskilt utsedda sakkompetenta personer hos länsstyrelserna eller hos Mark- och miljööverdomstolen.

Länsstyrelsens erfarenhet är att stärkta incitament för att avsätta mark till återvätning är en minst lika viktig aspekt som kompetensutveckling, där en kombination av incitament och kompetensutveckling torde vara den mest effektiva. Enligt Länsstyrelsens erfarenhet krävs långsiktighet och förutsägbarhet för att markägare ska vara villiga att över lång tid (permanent) avsätta sin mark för kollektiva nyttigheter.

Även om statliga markägare inte kan ta del av detta föreslagna stöd föreslår Länsstyrelsen att incitament för återvätning etableras även för staten för att frågan ska prioriteras i högre grad. Detta skulle kunna ske genom justering i ägardirektiv eller på annat lämpligt sätt, och sedan följas upp i redovisning. De våtmarkssamordnare som idag arbetar med våtmarksuppdraget skulle lämpligtvis kunna bistå i utformandet av underlag, samt i planering och genomförande.

Förslagets koppling till klimatanpassning är en av de synergier som lyfts av utredningen och här ser Länsstyrelsen en potential i att låta den kopplingen stärkas och utvecklas vidare. Vidare framhåller Länsstyrelsen att återvätning inte bara har god effekt genom att förhindra koldioxidutsläpp från utdikad torvmark utan även genom att markerna och deras ekosystem restaureras och därigenom får bättre förmåga att fortsätta binda och lagra ökande nivåer av kol.

Länsstyrelsen ser ett värde i att all markanvändning inkluderas i bedömningen av potential och lämplighet avseende kolinbindning i mark och vegetation.

Förslag 10. Utred tillstånds- respektive anmälningskrav för stora energi- och eleffektanvändare

Länsstyrelsen bedömer att förslaget är genomförbart ur prövnings- och tillsynsynpunkt. En förutsättning är dock att prövningsmyndigheterna (mark- och miljödomstolarna och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer) samt de operativa tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna och de kommunala miljökontoren) får personalförstärkningar för att klara dessa tillkommande arbetsuppgifter. Prövning och tillsyn finansieras genom att avgifter tas ut av verksamhetsutövaren, men detta ger högst sannolikt inte full kostnadstäckning.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att utredningen bereder frågan om att definitionen av miljöfarlig verksamhet behöver ses över för att inkludera energi- och effektanvändning. I denna översyn borde ett resonemang kring energikvalitet och primärenergi föras kopplat till hushållning av el och till olika uppvärmningssystem.

Idag ska tillsynsmyndigheterna bedriva tillsyn över verksamheternas arbete med energieffektivisering, men Länsstyrelsen uppfattar att det av någon anledning är ett tillsynsområde som inte prioriteras. En tänkbar orsak till detta kan vara att myndigheterna anser att energifrågor är för tekniskt komplicerade och att man inte har tillräcklig kunskap för att göra de bedömningar som behövs vid tillsyn. Ett tecken på att tillsyn inte utförs i full skala är till exempel att det fortfarande bara finns mycket begränsad rättspraxis om tillsynsmyndigheternas energitillsyn. Den rättspraxis som finns handlar främst om energifrågor vid tillståndsprövning. Länsstyrelserna i Västmanlands och Uppsala län genomförde 2014-2015 ett ambitiöst tillsynsprojekt för att hjälpa de operativa tillsynsmyndigheterna i de båda länen att bedriva energitillsyn. När projektet summerades konstaterades att inget miljökontor i Uppsala län hade utfört energitillsyn och att i Västmanlands län hade knappt hälften

av miljökontoren påbörjat tillsyn under projektiden. Ifall tillsynsmyndigheterna nu även ska ställa krav på till exempel eleffektotimerad lokalisering, spillvärmeutnyttjande och möjlighet till flexibel elanvändning behöver myndigheterna få ett mycket bra kunskapsstöd och konkret vägledning om de krav som bör/kan ställas vid tillsyn. För att kunna bedöma lämplig lokalisering ur effektsynpunkt behöver tillsynsmyndigheterna också få erforderlig kunskap om elnätets kapacitet och begränsningar.

Länsstyrelsen i Uppsala län skriver i utredningen att förslaget om anmälnings- och tillståndsplikt ska leda till mer energieffektiva och effektflexibla anläggningar och att det i begreppet energieffektiv även ingår minskad mängd värme som går till spillo. Länsstyrelsen i Uppsala län skriver vidare att optimerad lokalisering bidrar till effektivare energisystem, genom minskade behov av elnätsförstärkningar och ökade möjligheter för spillvärmeutnyttjande. Länsstyrelsen i Uppsala län föreslår att även befintliga anläggningar ska omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt efter en övergångsperiod om till exempel tre år. Länsstyrelsen i Västmanlands län ställer sig dock tveksam till ifall detta är tekniskt möjligt, då verksamhetens lokalisering och utformning är svår att ändra efter att anläggningen väl har byggts.

Ett obeaktat område i rapporten är länsstyrelsernas möjlighet att genom granskning av kommunernas översiktsplaner ta deras energiplaner i samtidigt beaktande, i syfte att säkerställa ett helhetsgrepp som stärker synergimöjligheter och undviker målkonflikter.

Länsstyrelsen noterar att det i utredningsrapporten (s.119) nämns att användbar spillvärme räknas enligt Energimyndighetens föreskrift som värme av en temperatur som motsvarar framledningstemperaturen i ett fjärrvärmenät. Möjligen kan definitionen justeras eftersom spillvärme i anpassade system kan användas för lågtempererad fjärrvärme.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Johan Sterte med klimathandläggare Viktoria Vingmarker som föredragande. I arbetet med yttrandet har miljöskyddshandläggare Mikael Wulff och klimathandläggare/funktionsledare Måns Enander medverkat. I den slutliga handläggningen har även tf avdelningschef Åsa Halldorf och länsråd Ulrica Gradin medverkat.

Beslutet har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor på telefon 010-224 90 00 eller via e-post vastmanland@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 5024-2022 i ämnesraden för e-post.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar personuppgifter finns på <https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/om-oss/om-webbplatsen/sa-hanterar-vi-dina-personuppgifter.html>