

Yttrande av remiss Lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (M2022/01830)

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerade remiss.

Regeringen har givit tre parallella uppdrag att ta fram underlag till kommande klimathandlingsplan som rör klimatomställningen i näringslivet (Tillväxtanalys), i transportsektorn (Trafikanalys), samt på lokal och regional nivå (Länsstyrelsen Uppsala). Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att avge yttrande över dessa tre underlagsrapporter. Några av våra synpunkter är generella för klimatomställningen och de kan kort sammanfattas enligt följande:

1. Det behövs ett tydligare systemperspektiv som adresserar målkonflikter och att hänsyn tas även till andra miljömål. Klimatmålen är av stor angelägenhet, men det finns risker med att ensidigt styra mot dem om inte också andra hållbarhetsmål beaktas. Det vore generellt önskvärt med fördjupade analyser av både möjliga synergier och målkonflikter utifrån ett breddat perspektiv.
2. VTI efterfrågar en tydligare rangordning av förslag till styrmedel/åtgärder inom samtliga tre underlagsrapporter. Vilka åtgärder är de viktigaste att prioritera? Det går inte ur ett policyperspektiv att göra allt på en gång.
3. Kopplat till punkt 2 ovan borde en rangordning baseras på en tydlig effektkedjebedömning av mekanismen som gör att just denna åtgärd leder till en minskning av utsläppen av växthusgaser. En bedömning av storleken på utsläppsminskningen givet olika antaganden bör också kunna presenteras. Det finns uppenbara risker att styrmedel/åtgärder som inte är tydligt konkretiserade i realiteten inte leder till några betydande utsläppsminskningar och att samhället invaggas i en falsk säkerhet om att dessa åtgärder (utan omfattande anpassningar och uppoffringar) kommer att ta oss till klimatmålen.

Sammanfattning

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) anser att Länsstyrelsens i Uppsala utredning på ett relevant sätt adresserar befintliga glapp mellan lokala och regionala aktörers ansvarsområden och mandat, och att utredningen tydligt visar behov av ett mer samlat ledarskap för klimatomställning – vilket tidigare forskning också har framhållit (se t ex Antonson et al 2016; Storbjörk et al 2017). Sammantaget anser VTI att åtgärdsförslagen – rätt utformade och tillämpade – har potential att bidra

till ett mer samordnat och strategiskt klimatomställningsarbete. Den lokala och regionala beslutsnivån är viktig i en omvärld som präglas av stor osäkerhet.

För att förslagen ska bli riktigt verkningsfulla behövs dock i flera fall vidareutvecklingar och ökad konkretion. Det är därtill av stor vikt att de nya samordningsfunktioner som föreslås får möjlighet att verkligen påverka de processer och sammanhang som styr utveckling av bebyggelse, infrastruktur, energiplanering m m, för att motverka risken att de blir till parallella funktioner utan reellt inflytande. Med andra ord behöver kopplingarna in i de kommunala och regionala verksamhetsområden som har stor påverkan på samhällets utsläpp av växthusgaser på både kort, medellång och lång sikt (t ex planering av bebyggelse, transportsystem, energi och annan samhällsplanering) förstärkas.

VTI noterar även att en stor andel av de resurser som föreslås läggas på dessa förslag är tänkta att vara sökbara och villkorade på olika sätt. Risken är därmed uppenbar att förslagen främst kommer att gynna kommuner och regioner med redan väletablerade funktioner och arenor för klimatomställning och ansökningsprocesser, medan kommuner utan sådan kompetens och erfarenhet, och som arbetar under tajtare förutsättningar, missgynnas och riskerar att fortfarande inte komma med i omställningsarbetet.

VTI anser också att det i nuläget inte är helt tydligt hur förslagen ska samspela med och förstärka varandra och befintliga styrmedel, åtgärder och mandat. Utredningen hade stärkts av en tydligare prioriteringsordning och resonemang gällande vilka av förslagen som är absolut nödvändiga att börja med, och vilka som är önskvärda men kanske inte lika centrala. I utredningen saknas utvecklade diskussioner om målkonflikter, och det behövs tydliggöranden om vilka verksamheter (nationellt, regionalt och lokalt) som också kan behöva förändras eller fasas ut för att omställningstakten ska kunna öka. På grund av att förslagen saknar tydligt redovisade effektkedjor är det svårt att ta ställning till hur väl underbyggda utredningens bedömningar av effektpotentialer och kostnadseffektivitet är. Vidare hade det varit bra med ökad tydlighet gällande vilka av de förslagna åtgärderna som utredningen lyfter upp igen (t ex pga slutsatser i tidigare utredningar och förslag) och vad som är nytt.

Specifika synpunkter

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

Förslaget att tillsätta en *nationell samordnare* (förslag 1.1) bedöms kunna tillföra ett nationellt sammanhållet ledarskap, vilket det finns ett stort behov av. Att som en del av detta utveckla *färdplaner* (förslag 1.2) för kommuner och regioner kan vara en lämplig åtgärd som har potential att motverka återkommande tendenser att klimatmål blir till symbolisk metapolitik utan konkretion (Bache et al 2015). Under förutsättning att färdplanerna blir tillräckligt konkreta och operativa och förenas med bra uppföljningssystem och möjlighet till justering allteftersom kunskap vidareutvecklas så kan de utgöra viktiga bidrag i omställningsarbetet. Det är positivt att samordningsrollen föreslås bygga vidare på samordningsuppdragen Fossilfritt Sverige och Agenda 2030.

VTI:s bedömning är dock att det kommer krävas starkare incitament för kommuner och regioner att göra konkreta åtgärder för klimatomställning, om förslagen ska få betydande effekt. En verkningsfull klimatomställningspolitik kommer kräva prioriteringar och beslut som är delvis inoportuna. Det framgår även att olika kommuner och regioner har varierande grad av intresse och motivation samt olika förutsättningar att arbeta med klimatomställning idag. Det finns därför en risk att den nationella samordningsfunktionen och färdplanerna blir tandlösa om det inte också skapas tydliga ”morötter” för lokala och regionala beslutsfattare att gå från ord till handling i omställningsarbetet. När det gäller

resurstilldelning nämns i utredningen dels befintliga sökbara medel, dels nya medel för ”bland annat informationsåtgärder, förstudier och konsultuppdrag” (s. 58). Detta framstår som något vagt och behöver tydliggöras. Det är önskvärt men inte självklart att ”[f]örslagets olika delar leder till att fler åtgärder genomförs, som ökad transporteffektivitet, energieffektivisering, byggande med lägre klimatpåverkan med mera, med minskad klimatpåverkan som resultat.” (s.60). VTI hade önskat tydligare resonemang om vad för sorts åtgärder som utredningen bedömer att kommuner och regioner kan behöva göra för att få upp takten i omställningsarbetet, samt analys av vad det kan handla om för kostnader. De budgetsiffror som nämns (1 miljon kronor per år och deltagare) är sannolikt alltför begränsade för att kunna utgöra tydliga incitament att initiera genomgripande förändringsprocesser. Inspiration för vidareutveckling och konkretion av detta förslag kan t ex hämtas i modellen för de norska byvekstavtalen som till skillnad från de svenska stadsmiljöavtalen har drivits av ett tydligt övergripande mål och en tydligare metod/struktur för uppföljning av måluppfyllelse, samt betydligt större budgetramar (Behrends et al 2019).

I utredningen nämns att kommuners och regioners åtaganden kan ligga på olika nivåer (s 58). Det är klokt att i någon mån anpassa åtaganden till de specifika regionala och lokala förutsättningar som finns. Samtidigt är det viktigt att nivåer inte sätts alltför lågt. VTI hade önskat ökad tydlighet gällande hur nivåerna ska sättas och hur man ska kunna säkerställa att det blir en tillräckligt snabb och hög omställningstakt för tillräckligt många kommuner och regioner.

Ytterligare ett delförslag inom detta område är ett *kompetenslyft för klimatet* (förslag 1.3), riktat särskilt till aktörer på regional och kommunal ledningsnivå. Även detta låter på många sätt bra, men om det ska få reell effekt så krävs också att formella skrivningar som reglerar respektive aktörs uppdrag och mandat tydligt framhåller kommuners och regioners ansvar att bidra till klimatomställning. Det behöver också tydligare framgå hur detta kompetenslyft skiljer sig från och kompletterar redan befintliga (t ex Vinnovas uppdrag om kompetenslyft för klimatet). Vissa former av kompetenslyft borde dessutom redan ingå i andra aktörers uppdrag, t ex Upphandlingsmyndigheten, Energimyndigheten, Boverket, Trafikverket m fl.

Förslag 2. Myndighetslyft för kommuners och regioners klimatomställning

VTI har en i grunden positiv hållning till detta förslag, men frågor väcks kring några delar, som behöver tydliggöras och förstärkas. I förslaget ingår bl a *en utökad samordningsfunktion* mellan myndigheter (förslag 2.1). För att en sådan åtgärd ska förstärka klimatomställningstakten i realiteten krävs att det finns tydligt definierade och gemensamt förankrade målbilder för klimatomställning. Övergripande målbilder behöver även kompletteras med operativa strategier inom olika aktörers ansvarsområden. Det är av stor vikt att även målkonflikter samt eventuell förekomst av processer och verksamheter som motverkar eller försvårar klimatomställning identifieras och tas omhand. Om inte, riskerar den föreslagna åtgärden att stanna vid artiga avstämningar, och att berörda aktörer fortsätter att agera utifrån väldigt olika tolkningar av vad klimatomställning innebär i praktiken.

Det är positivt att det ingår att utveckla ett arbetssätt som årligen identifierar hinder och möjligheter i befintlig lagstiftning, som påverkar kommuners och regioners klimatomställning. I vissa fall finns det dock även hinder och möjligheter i myndigheters instruktioner, arbetssätt och tolkningar av uppdrag och regelverk (t ex regler för statlig medfinansiering av steg 1- och 2-åtgärder, se Lund et al 2021) som är viktigt att uppmärksamma. Detta bör beaktas och ses över då utredningens förslag tas vidare.

När det gäller delförslaget om en *rådgivningscentral för försöksverksamhet* (förslag 2.3) för kommuner och regioners klimatomställning är VTIs reflektion att det, åtminstone inom området

hållbara transporter, redan idag finns gott om handböcker och goda exempel m m. Ett större problem är förekomst av målkonflikter och/eller att ekonomiska resurser saknas – ibland även för relativt enkla åtgärder, t ex utformning av trafiksäkra och funktionella busshållplatser. Det finns även exempel på att åtgärder som bedöms som lämpliga i det lokala och regionala klimatomställningsarbetet inte anses lämpliga utifrån ett statligt perspektiv. Ett känt exempel är t ex lokala initiativ att omvandla större trafikleder till multimodala gaturum (Boverket 2019).

Delförslaget om att *utveckla lokal och regional statistik* (förslag 2.4) ser VTI som mycket bra. Här nämns även indikatorer. Indikatorer är en för utredningens förslag central fråga som borde givits ett större utrymme och tydligare plats bland förslagen. VTI förutsätter att indikatorerna ska knytas samman med/utgöra utgångspunkt för den nationella samordningsfunktionen och utvecklingen av färdplaner samt till uppföljning av vidtagna åtgärder.

Förslag 3. Klimatomställningsfunktion på strategisk nivå hos kommuner

VTI tillstyrker förslaget under förutsättning att detta inte endast blir en symbolisk funktion utan reellt inflytande. Funktionen behöver finnas centralt på t ex kommunledningskontor eller liknande men för att kunna påverka klimatomställning i praktiken krävs att det finns en tydlig koppling och påverkansmöjlighet in i de för klimatomställningen avgörande verksamhetsområdena trafik- och samhällsplanering, energiplanering m m.

Utredningen föreslår att klimatomställningsfunktionen ska finansieras genom sökbara medel. VTI ser en påtaglig risk att det främst kommer att bli större kommuner samt kommuner som redan har ett uttalat fokus på klimatomställning som kommer att söka stödet, och att upplägget riskerar att missgynna kommuner där klimatomställningsarbetet befinner sig i ett tidigt skede. Det är även viktigt att beakta att en del små kommuner kanske inte har reell nytta av en hel tjänst. Därför bör det finnas möjlighet att även söka medel för delar av en tjänst, eller för flera kommuner att gå samman och söka gemensamt.

Förslag 4. Standardiserad redovisning av klimatåtgärder

VTI tillstyrker detta förslag.

Förslag 5. Förstärkt uppdrag till länsstyrelsen

VTI tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen kan med sin sakkunskap och kännedom om lokala och regionala förutsättningar göra viktiga bidrag till det lokala och regionala klimatomställningsarbetet. För att potentialen ska realiseras förutsätts dock att regioner och kommuner involverar länsstyrelsen i tidig dialog om t ex lokala och regionala utvecklingsprojekt och –planer, och att länsstyrelsen aktivt medverkar i dessa tidiga skeden. Det är idag vanligt att länsstyrelsen kommer in med en aktiv roll alltför sent i processer. VTI delar även utredningens bedömningar på sid 89 att regeringens sätt att styra länsstyrelserna idag behöver ses över för att länsstyrelsen ska kunna genomföra ett utökat uppdrag på ett bra sätt.

Förslag 6. Regional upphandlingssamordning

Detta förslag hänger nära samman med förslag nr 8. VTI tillstyrker förslaget men konstaterar att det hade varit lämpligt att föra samman förslag 6 och 8 i ett sammanhållet förslag. Förslagets nytta är även beroende av att förslag nr 4 realiseras, eftersom standardiserad redovisning av klimatnytta är en väsentlig förutsättning för att kunna ställa krav i upphandlingar, bedöma anbud och följa upp effekter.

Förslag 7. Regional mobilitets- och tillgänglighetssamordningsfunktion

Förslag nr 7 utgörs av ytterligare en samordningsfunktion, som ska vara regional och ha särskilt fokus på *regional mobilitet- och tillgänglighet* och verka för fossilfri transport och ökad transporteffektivitet för både person- och godstransport. Även här handlar det om sökbara medel, som ska finansiera både samordningsfunktionen och specifika åtgärder. Samordningsfunktionen ska även “agera som kontaktpunkt mot Trafikverket och bidra med bland annat projektledarkompetens och kapacitet att bistå i arbetet med regionala trafikstrategier.” (s. 95).

VTI instämmer i att det kan behövas utvecklad samordning inom detta område, och att den regionala nivån är lämplig. Men förslaget förhåller sig inte tillräckligt tydligt till ett antal kända trögheter och hinder som präglar transportplanering idag, och som kan utgöra betydande hinder för den föreslagna funktionens möjlighet att få effekt. Aktuella studier visar hur diskurser, organisationskultur, analys- och värderingsmetoder, professionella synsätt m m idag motverkar integrering av klimatmål och hållbar omställning i nationell och regional transportplanering (Pettersson-Löfstedt et al 2021; Isaksson & Eriksson, 2021; Witzell, 2021; Winter, 2021). Som lyfts både i tidigare forskning och i den aktuella Klimaträttsutredningen (som föreliggande utredning också i flera fall hänvisar till) präglas planering av nationell transportinfrastruktur också av synsättet att “lagt kort ligger”, d v s objekt som ingår i tidigare planer, men som ännu ej är realiserade, ligger kvar i planeringen även om de försvårar klimat- och hållbarhetsomställning (SOU 2022:21, s. 427). Detta ger en avsevärd tröghet till hela transportplaneringsområdet, som den regionala samordningsfunktionen inte kommer kunna råda bot på. För att detta förslag ska få effekt krävs åtgärder i form av förändrade instruktioner och direktiv både till den nationella planeringen och länstransportplaneringen. Kopplingen till nationell planering framgår i listan på förslag från andra utredningar som nämns på sid 127, men det hade varit önskvärt att förtydliga behovet även i själva förslagstexten, inte minst eftersom flera av de andra utredningarna som nämns kringgärdas av osäkerhet.

VTI noterar även att utredningen diskuterar att mobilitetssamordningen antas kunna bidra till “en mer funktionsblandad bebyggelse” men undrar hur det ska gå till då det inte finns några konkreta kopplingar till kommunal fysisk planering i förslagen. Samma sak gäller det som står om möjligheten till “minskad investering i stora infrastrukturprojekt” (s. 99). Det är oklart på vilket sätt en regional mobilitetssamordnare kommer ha något reellt inflytande över detta.

Sammantaget är VTI:s bedömning att om den regionala mobilitets- och tillgänglighetsfunktionen ska göra skillnad, så behöver ett antal andra processer som styr transportsektorns utveckling förändras, t ex länstransportplaneringen och nationell planering av infrastruktur samt energi- och bränsleprissättning. Det krävs även att resurseffektiva åtgärder “som minskar bilberoendet, gynnar gång-, cykel-, och kollektivtrafik samt tar vara på digitaliseringens möjligheter” (s. 95) ges tydlig prioritet och robust finansiering, vilket utredningen missar att diskutera. Utredningen nämner förvisso steg 1- och 2-åtgärder som viktiga, vilket VTI håller med om, men det är väl känt att finansieringen av dessa idag kringgärdas av osäkerheter (Lund et al 2021). Här hänvisar utredningen till Klimaträttsutredningens förslag, men dessa är ännu inte beslutade.

Förslag 8. Ökade klimatkrav i offentlig upphandling

Som nämns i anslutning till förslag nr 6 anser VTI att förslag 6 och 8 hade vunnit på att sammanfogas, eftersom båda rör offentlig upphandling. Oavsett, så noterar VTI att ett liknande förslag redan har lagts av lagrådsremissen ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”, som

presenterades i juni 2022 och som har föreslagits träda i kraft i juli 2023. Det framgår inte tydligt vad som är det specifika med föreliggande förslag, jämfört med lagrådsremissen.

Förslag 9. Ökad lokal implementeringsförmåga för kolinbindning via återvätning

VTI tillstyrker detta förslag.

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

VTI tillstyrker detta förslag.

Andra viktiga styrmedel och åtgärder

På sid 125-127 listas totalt 17 förslag inom tre områden (transport, energi samt civil beredskap) som utredning anser vara viktiga. I flera fall hade det varit önskvärt att tydligare förhålla sig till dessa parallella förslag mer löpande i texten, för att förtydliga hur avgörande flera av dem är för att den föreliggande utredningens förslag ska kunna få tydlig effekt.

Avslutande kommentar

Sammantaget bedömer VTI, enligt vad som också sades i sammanfattningen inledningsvis, att det finns flera potentiellt viktiga åtgärder i utredningen men att det också finns behov av att vässa och vidareutveckla dem. Det är av stor vikt att de nya samordningsfunktioner som föreslås knyts samman med befintliga strukturer och får möjlighet att verkligen påverka de processer och sammanhang som styr utveckling av bebyggelse, infrastruktur, energiplanering m m. Då en stor andel av de resurser som föreslås läggas på dessa förslag ska vara sökbara och villkorade på olika sätt är risken uppenbar att förslagen främst kommer att gynna kommuner och regioner med redan väletablerade funktioner och arenor för klimatombudsman och ansökningsprocesser, medan kommuner utan sådan kompetens och erfarenhet, och som arbetar under tajtare förutsättningar, missgynnas. Sådan samordning som handlar om kompetenslyft borde redan ingå i andra aktörers uppdrag, t ex Upphandlingsmyndigheten, Energimyndigheten, Boverket, Trafikverket m fl. Utredningen hade även stärkts av en tydligare prioriteringsordning och resonemang gällande vilka av förslagen som är absolut nödvändiga att börja med, och vilka som är önskvärda men kanske inte lika centrala. Vidare hade det varit bra med ökad tydlighet gällande vilka av de förslagna åtgärderna som utredningen lyfter upp igen (t ex pga slutsatser i tidigare utredningar och förslag) och vad som är nytt.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit professor Karolina Isaksson. I beredningen har även forskare Lisa Björk, senior utredare Petra Stelling och forskare Nina Svensson deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI