

Lokal och regional klimatomställning

Underlag inför klimatpolitisk handlingsplan 2023



Länsstyrelsens meddelandeserie
2022:14
Miljöstrategienheten
Avrapportering av regeringsuppdrag
M2021/00669
ISSN 1400-4712



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Förord

Länsstyrelsen i Uppsala överlämnar härmed utredningen om ökad lokal och regional klimatomställning som underlag inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Utredningen utgör ett av de tre parallella uppdragen som gavs samtidigt och dessa utredningar bör ses som delar av en helhet. Mot bakgrund av det allvarliga läget i klimatfrågan är det av yttersta vikt att den kommande klimatpolitiska handlingsplanen blir kraftfull.

Projektledare för uppdraget har varit Aino Inkinen från och med 26 mars 2021. Biträdande projektledare har varit Anna Karlsson från och med den 26 mars 2021. Hedvig Schylander var utredningssekreterare från och med den 15 september 2021 till och med den 26 april 2022. Emma Ejerhed arbetade med uppdraget från och med den 22 mars 2022 och övertog rollen som utredningssekreterare från den 27 april 2022. Naturvårdsverkets representant i arbetsgruppen var Tea Alopaeus från och med den 19 april 2021 till den 30 november 2021, Nora Smedby från och med den 1 december 2022 till den 6 maj 2022 och Johan Stensson från och med den 6 maj 2022. Energimyndighetens representanter i arbetsgruppen var Anna-Karin Stoltz från och med den 26 maj 2021 och även Rebecka Marklund från och med den 21 maj 2021.

14 september 2022

Göran Enander, Landshövding i Uppsala län

Lokal och regional klimatomställning - underlag inför den klimatpolitiska handlingsplanen
2023

Publikationsnummer 2022:14

Dnr 429-2927-2021

Länsstyrelsen Uppsala län

Du hittar rapporten som pdf-fil

länsstyrelsens webbplats:

www.lansstyrelsen.se/uppsala

Innehåll

Förord.....	2
Innehåll.....	3
Sammanfattning.....	6
1 Uppdraget och avgränsningar.....	11
1.1 Uppdraget och dess syfte.....	11
1.2 Metod och avgränsningar	15
1.3 Uppdragets genomförande.....	17
1.3.1 Nulägesbeskrivning	17
1.3.2 Dialogmöten med kommuner, regioner och andra relevanta aktörer	19
1.3.3 Genomförande av tematiska möten och workshops	20
1.3.4 Hindersanalys och utformning av förslagslista för fördjupad analys	23
1.3.5 Analys och iterativ utveckling av förslagen	24
1.3.6 Slutlig bedömning av de prioriterade förslagen	24
2 Bakgrund och trender för klimatutsläpp lokalt och regionalt	25
2.1 Trender för kommunvis data över klimatpåverkan	25
2.2 Ansvar och förväntningar på lokala och regionala aktörer.....	30
2.3 Kommuner och regioners rådighet och handlingsutrymme idag, var finns möjligheterna ...	36
3 Analys av hinder och möjligheter.....	46
3.1 Hinderskategori 1. Avsaknad av vision, riktning, mål och ledarskap	48
3.2 Hinderskategori 2. Organisatorisk kapacitet och resurser för hållbar omställning.....	49
3.3 Hinderskategori 3. Avsaknad av ramvillkor, kravnivåer.....	51
3.4 Från hinder till möjligheter.....	52
4 Förslag på styrmedel och andra åtgärder.....	53
4.1 Förslag 1. Nationell samordnare för Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning	56
4.1.1 Förslag 1.1 Uppdrag som förändringsledare med kansli.....	56
4.1.2 Förslag 1.2 Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning	58
4.1.3 Förslag 1.3 Kompetenslyft för klimatet - leda klimatomställning med helhetssyn	59
4.1.4 Bedömning av potentialen för de olika delarna i förslag 1.....	59
4.2 Förslag 2. Myndighetslyft för kommuners och regioners klimatomställning	64
4.2.1 Förslag 2.1 Uppdrag till myndigheter om att utveckla samverkan för lokal och regional klimatomställning.....	64
4.2.2 Förslag 2.2 En kunskapsarena för kommuner och regioners klimatomställning.....	66
4.2.3 Förslag 2.3 Rådgivningscentral för försöksverksamhet för kommuner och regioners klimatomställning.....	67

4.2.4	Förslag 2.4 Förstärkt uppdrag till statistikmyndigheter att utveckla statistik på lokal och regional nivå.....	68
4.2.5	Bedömning av potentialen för de olika delarna i förslag 2.....	70
4.3	Förslag 3. Klimatomställningsfunktion på strategisk nivå hos kommuner	73
4.3.1	Bedömning av potentialen för förslag 3	75
4.4	Förslag 4. Standardiserad redovisning av klimatåtgärder	80
4.4.1	Bedömning av potentialen för förslag 4	81
4.5	Förslag 5. Förstärkt uppdrag till länsstyrelsen för att leda och koordinera energi- och klimatomställning på lokal och regional nivå	85
4.5.1	Bedömning av potentialen för förslag 5	86
4.6	Förslag 6. Regional upphandlingssamordning	90
4.6.1	Bedömning av potentialen för förslag 6	91
4.7	Förslag 7. Regional mobilitets- och tillgänglighetssamordningsfunktion.....	95
4.7.1	Bedömning av potentialen för förslag 7	96
4.8	Förslag 8. Ökade klimatkrav i offentlig upphandling.....	101
4.8.1	Bedömning av potentialen för förslag 8	102
4.9	Förslag 9. Ökad lokal implementeringsförmåga för kolinbindning via återvätning.....	108
4.9.1	Bedömning av potentialen för förslag 9	110
4.10	Förslag 10. Utred tillstånds- respektive anmälningsplikt för stora energi- och eleffektanvändare	114
4.10.1	Bedömning av potentialen för förslag 10	116
4.11	Sammanfattande bedömning av förslagen.....	121
4.11.1	Nollalternativ	122
4.11.2	Rättsliga perspektiv	122
4.11.3	Påverkan på totalförsvaret	122
4.12	Summering av statliga medel för förslagen.....	123
4.13	Andra viktiga styrmedel och åtgärder	125
4.14	En översikt över förslag som utredningen valt att inte gå vidare med	128
5	Avslutande diskussion och slutsatser	130
6	Referenser.....	134
7	Bilagor	142
7.1	Bilaga 1 Uppdragstext.....	143
7.2	Bilaga 2 Översikt över utredningar och initiativ med relevans för lokal och regional klimatomställning.....	149
7.3	Bilaga 3 Kommunmöten.....	166
7.3.1	Urval av inspel och förslag från kommunmötena	169

7.4	Bilaga 4 Sammanfattning av inspel från länsstyrelserna via årsrapporten för 2021 samt kort om de regionala klimat- och energistrategierna	187
7.4.1	Kort om de regionala klimat- och energistrategierna som finns för respektive län.....	191
7.5	Bilaga 5 Aktörer som deltagit i dialoger och möten.....	195
7.6	Bilaga 6 Samverkan och dialog: Kick-off möte, temamöten inklusive samhällsplaneringsworkshops och hearings.....	197
7.7	Bilaga 7 Översikt över förslagen.....	215
7.8	Bilaga 8 Översikt över förslag som utredningen har valt att inte gå vidare med	216
7.9	Bilaga 9 Vägledning för styrmedels- och åtgärdsanalyser inom RU Lokal och regional klimatomställning 2022.....	223

Sammanfattning

Endast åtta år kvarstår till mållåret 2030 då den svenska transportsektorn ska ha minskat sin klimatpåverkan med 70% jämfört med 2010. Till år 2045 ska Sverige uppnå klimatneutralitet och därefter uppnå ”negativa utsläpp” eller klimatpositivitet, där mer koldioxid binds in än vad som släpps ut. Parisavtalets ambition att undvika global temperaturökning över 1,5 grader Celsius förutsätter att klimatmålen nås såväl i Sverige som internationellt. Det Klimatpolitiska Rådet lyfter ett flertal utmaningar i svensk klimatpolitik som måste lösas för att fullgöra avtalet. Enligt klimatlagen (2017:720) ska regeringen ta fram en ny klimatpolitisk handlingsplan vart fjärde år som beskriver regeringens klimatarbete, åtgärder och åtaganden så att klimatmålen nås. För att ta fram underlag till nästa klimatpolitiska handlingsplan gav regeringen i mars 2021 tre parallella uppdrag, ett till Länsstyrelsen i Uppsala län om lokal och regional klimatomställning, ett till Trafikanalys om transporternas klimatomställning samt ett till Tillväxtanalys om näringslivets klimatomställning.

Uppdraget till Länsstyrelsen var att med stöd från Naturvårdsverket och Energimyndigheten ta fram analyser och förslag till styrmedel och andra åtgärder som bidrar till en lokal och regional klimatomställning i hela landet. Det kan även handla om förändringar som gör att kommuner, regioner och andra relevanta aktörer bättre kan tillvarata befintliga stöd, insatser och andra åtgärder från nationell nivå. Förslagen ska kunna införas under perioden 2023–2026 och ska bidra till att klimatmålen nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt. Uppdraget berörde främst de territoriella utsläppen eftersom nationella klimatmål som omfattar konsumtion och den så kallade markanvändnings- eller LULUCF¹-sektorn inte fanns beslutade.

Med utgångspunkt i klimatmålen och nuvarande klimatpolitik ingick i uppdraget att analysera vilka förutsättningar kommuner, regioner och andra relevanta aktörer har för att styra mot minskade utsläpp. Kommuner och regioner ansvarar för flera kritiska områden som påverkar samhällets möjligheter till klimatomställning som exempelvis fysisk planering, transportplanering och regional utveckling. Bakgrund till arbetet med att förstå förutsättningarna utvecklas i kapitel 2, och analys över de viktigaste hindren att minska och möjligheterna att förstärka för lokal och regional klimatomställning beskrivs i kapitel 3. Utifrån genomgång av bakgrund och hindersanalys bedöms att behov av åtgärder finns, och dessa beskrivs i kapitel 4.

Utifrån de intervjuer och dialoger som genomförts blir det tydligt att kommunerna och regionerna har betydande frihet redan idag att utforma klimatåtgärder inom till exempel upphandling, planering och energieffektiviseringar. Det är oftast tydligt för lokal och regional nivå vilka klimatåtgärder som behöver genomföras (översikter finns till exempel i ”Klimatkommunernas 13 uppgifter”) och en hel del arbete pågår. Goda exempel på klimatarbete i olika typer av kommuner finns men samtidigt är klimatarbetet fragmenterat och sker inte strategiskt och systematiskt överallt. Klimatområdet präglas av kortsiktig projektfinansiering vilket försvårar ett konsekvent och långsiktigt arbete. Vår analys av

¹ I klimatrapporteringens sektor ”Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk” (Land Use, Land-Use Change and Forestry – LULUCF), rapporteras kolförrådsförändringar i vegetation och mark för olika marktper samt i avverkade träprodukter

förutsättningarna för kommuner och regioner att arbeta med klimatfrågor visar tydligt att vissa kommuner inte anser att klimatfrågan ingår i deras kärnverksamhet. Klimathänsyn, åtgärder och investeringar prioriteras ner om det upplevs dra resurser från områden som vård, skola och omsorg.

Tre huvudkategorier av hinder identifierades i analysen. De utgörs av brist på eller otillräcklig omfattning av

- vision, riktning, mål och ledarskap
- organisatorisk kapacitet och resurser för hållbar omställning.
- ramvillkor, kravnivåer.

För att minska hindren och öka möjligheterna har olika paket av förslag formulerats för stärkt genomförandekraft lokalt och regionalt.

Ledarskap för klimatomställning för att överbrygga identifierade hinder främst kopplade till ledarskap i fråga om gemensam riktning och målbilder. Kapitel 4.1 beskriver de olika delarna i förslag 1.

Regeringen föreslås tillsätta en *nationell samordnare* med uppdrag som förändringsledare för att öka takten och underlätta för kommuner och regioners klimatomställning. Samordnaren bör förstärkas med ett tillhörande kansli med budget att genomföra, processleda, kommunicera och följa upp arbetet. Samordnaren ska utveckla, leda och följa upp arbetet med en *Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning* som är en ömsesidig överenskommelse med stöd och åtaganden. Samordnaren ska också utveckla ett *kompetenslyft för klimatet* med fokus att leda med systemperspektiv och helhetssyn på hållbar utveckling. Samordnaren ska vidare driva på arbetet med förbättrad uppföljning av klimatomställning, bland annat klimatstatistik för lokal och regional nivå.

Länsstyrelsen ser betydande mervärden med att vidareutveckla, knyta ihop och skala upp det arbete som de två samordningsuppdragen Fossilfritt Sverige och Agenda 2030-samordnaren har byggt upp.

Sammanlagt bedöms behovet av statliga medel uppgå till runt 200 miljoner kronor per år fram till 2030.

Myndighetslyft för att mer samordnat underlätta för kommuner och regioners klimatomställning och överkomma identifierade hinder kopplade till ledarskap och sektoriserat och fragmentiserat arbete, gemensam riktning och målbilder. Kapitel 4.2 beskriver de olika delarna i förslag 2.

Förslaget *Myndighetslyft för klimatet* består av fyra delar. Genom tydligare uppdrag och förstärkta medel till relevanta myndigheter för att utveckla intern och extern *myndighetssamverkan* ges förbättrat stöd för kommuners och regioners klimatomställning. Dessutom föreslås en utvecklad *kunskapsarena* för klimatneutrala och hållbara samhällen genom vidareutveckling av den befintliga webbplatsen Hållbarstad.se, och etablerande av en *rådgivningscentral* för försöksverksamhet för kommunala och regionala aktörer. Utökade uppdrag föreslås även till statistikmyndigheter för *utveckling av klimatstatistik* och uppföljning på lokal och regional nivå.

Statliga medel på sammanlagt cirka 40 miljoner kronor per år bedöms behövas fram till och med 2030.

Kommunalt klimatlyft för ökad genomförandeförmåga lokalt och därmed överkomma identifierade hinder kopplade till främst resurs/kapacitetsbrist samt ramvillkor för uppföljning. Kapitel 4.3 och 4.4 beskriver förslag 3 och 4.

Förslag 3 innebär ett flerårigt stöd för att möjliggöra etablering av en klimatomställningsfunktion i samtliga kommuner. Stödet ska bidra till att öka förmågan hos kommuner att ta ett helhetsperspektiv i klimatomställningsarbetet och verka för en effektiv samverkan mellan förvaltningar. Stödet ska även öka förmågan till effektiv samverkan med andra aktörer, deltagande i nätverk och projekt samt att erhålla externa medel för att möjliggöra genomförande av klimatåtgärder.

Stödnivån föreslås vara en miljon kronor per kommun, totalt kan det vid fullt utnyttjandet bli upp till 300 miljoner kronor per år. Stödet föreslås kunna sökas från och med 2024 till och med 2030 hos en statlig myndighet, till exempel Energimyndigheten eller Naturvårdsverket.

Förslag 4 utgörs av statligt uppdrag och medel för framtagande av en standardiserad redovisning av klimatåtgärder och klimatpåverkan för kommuner och regioner. Redovisningen kompletterar och nyanserar de klimatdata och indikatorer som finns till exempel i Kolada. Framtagandet föreslås ske genom att statliga medel för utredning och tester erbjuds SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) eller RKA (Rådet för främjande av kommunala analyser). Förslaget samverkar med förslag 2 för kvalitetshöjning av data för uppföljning av klimatpåverkan lokalt och regionalt.

De statliga medlen som behövs uppskattas till cirka 4 miljoner kronor per år under tre år. Efter det bör en kontrollstation avgöra inriktning för fortsatt arbete och eventuellt behov av ytterligare medel.

Regionalt klimatlyft genom samverkan med och stöd till kommunerna och regionerna för att överkomma identifierade hinder kopplade till främst resurs- och kapacitetsbrist. Kapitel 4.5 – 4.7 beskriver förslag 5, 6 och 7.

Förslag 5 om förstärkt uppdrag till länsstyrelserna utgörs av uppdrag och ökad finansiering för länsstyrelsens arbete med att stödja den regionala klimatomställningen. Genom att tillföra resurser och förtydliga länsstyrelsens roll att leda och samordna energi- och klimatomställningen kan stödet till lokala och regionala aktörer utvecklas och skalas upp genom olika nätverk, arbetsgrupper och samarbeten. Förstärkningen kan användas till kunskapsspridning, metodutveckling, processtöd och annan koordinering och samordning inklusive medfinansiering som krävs för att få till ett effektivt genomförande av åtgärder som bidrar till minskad klimatpåverkan.

Förslaget bedöms kräva en ökad finansiering med 50 miljoner kronor per år från 2024 till och med 2030. Medlen fördelas mellan länsstyrelserna.

I förslag 6 föreslås utökat stöd till framför allt kommuner genom fleråriga statliga stöd för regionala funktioner för upphandlingssamordning. Medel föreslås kunna sökas av region, kommunförbund, gemensam inköpsorganisation, samordnande kommun eller motsvarande för utveckling och tillämpning av klimatkrav i upphandling.

Med ett stöd på cirka 2,5 miljoner kronor per sökande part finns möjlighet till både tjänst och projekt. Medlen föreslås sökas via Upphandlingsmyndigheten och kan vid fullt söktryck uppgå till cirka 50 miljoner kronor per år fram till 2030.

I förslag 7 om regional mobilitets- och tillgänglighetssamordningsfunktion föreslås fleråriga statliga stöd för fossilfri mobilitet och tillgänglighet samt ökad transporteffektivitet för både person- och godstransport. Medel föreslås kunna sökas av respektive region och omfatta både medel för en samordningsfunktion och medel för åtgärder. Genom åtgärder som minskar bilberoendet, gynnar gång-, cykel-, och kollektivtrafik samt tar vara på digitaliseringens möjligheter finns möjligheter att snabbt minska transportutsläppen utan att tumma på samhällets funktioner eller invånarnas möjligheter att möta sina tillgänglighets- och transportbehov.

Medel kan sökas via Trafikverket och föreslås omfatta ca 80 miljoner kronor per år fram till 2030, fördelat på 4 miljoner kronor per sökande part och år.

Kompletterande förslag med särskild relevans för lokal och regional nivå såsom offentlig upphandling, ökad kolinbindning och effektivare energi- och eleffektanvändning kopplar till att åtgärda brist på ramvillkor och kompetens. Kapitel 4.8-4.10 beskriver förslag 8, 9 och 10.

Förslag 8 består av två delar. Upphandlingsmyndigheten föreslås få medel och uppdrag att ta fram och upprätthålla *vägledningar för utformning av kommuners och regioners upphandlingsriktlinjer*. Upphandlingsriktlinjerna för kommuner och regioner bör även inkludera tydliga rekommendationer för när livscykelkostnadsberäkningar ska tas fram vid upphandling och förtydligas med exempel där denna typ av underlag ger långsiktig kostnadseffektivitet. Upphandlingsmyndigheten föreslås även få medel och uppdrag att utreda lämpligt framtagande av *fördjupade vägledningar, främst för kommuner och regioner inom områden av extra betydelse för minskad klimatpåverkan*, till exempel för fordon/drivmedel/transporttjänster, bygg- och anläggningsuppdrag, vård och omsorg, måltider/livsmedel, förbrukningsvaror/plast och maskiner/utrustning inklusive IT-utrustning.

Utökade medel till Upphandlingsmyndigheten bedöms krävas i en omfattning av ca 5 miljoner kronor per år under tre år med start 2024, och därefter en utvärdering för att bedöma behoven för kommande år.

I förslag 9 föreslås stöd för en kompetenssatsning för ökad kolinbindning genom återvätning av tidigare utdikad organogen skogsmark i form av ett flerårigt uppdrag med finansiering till Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Förslaget omfattar även att befintliga våtmarkssatsningar förlängs till 2030 för att garantera långsiktighet vilket ökar möjligheterna för åtgärdernas möjlighet att nå full potential. Uppdraget till Skogsstyrelsen för att etablera återvättningsavtal bör breddas för att inkludera även markavvattningsamfälligheter och försök med andra former av återvättningsprojekt och tester. Medel bör även utökas till länsstyrelserna för att kunna omhänderta den ökade mängden ärenden kopplat till markavvattningsföretag.

Behovet av statliga medel, utöver myndigheternas ordinarie budgetäskande, för förslagen bedöms till 15 och 20 miljoner kronor per år för 2024 och 2025 och därefter en kontrollstation för en bedömning av lämplig nivå fram till 2030.

Förslag 10 är ett förslag till utredning om hur stora energi- och eleffektanvändande verksamheter på lämpligt sätt kan omfattas av tillstånds- respektive anmälningssplikt enligt miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251), för att uppnå en ökad helhetsbedömning av långsiktigt lämplig lokalisering och utformning ur energi- och effektsynpunkt. Exempel på verksamheter som avses är datacenter och större laddinfrastrukturer (samt vätgasproduktion om denna typ av verksamhet inte redan omfattas av miljöprövningsförordningen). Befintliga anläggningar bör omfattas efter en övergångsperiod.

Totalt för samtliga förslag bedöms behovet av statliga medel att vara upp till 800-900 miljoner kronor per år för åren 2024 till och med 2030.

Förslagen i detta uppdrag ska ses som en del av en helhet bestående av flera olika initiativ och utredningar med bäring på klimatomställning. Föreslagna åtgärder i andra utredningar och initiativ anses vara nödvändiga för lokal och regional klimatomställning och kompletterar ofta denna utrednings förslag, dessa beskrivs i avsnitt 4.13. Utredningen vill även betona vikten av lokal och regional försöksverksamhet som kan ge värdefull kunskap inför bredare införande av mer oprövade klimatåtgärder.

Även förslag som ges i de parallella uppdragen om transporter och näringslivets klimatomställning har en avgörande roll i den lokala och regionala klimatomställningen. Exempelvis kan reduktionsplikten bidra till att lokala och regionala transportutsläpp minskar kraftigt, och näringslivets möjligheter att leverera varor och tjänster med låg klimatpåverkan bidrar direkt till att minska klimatpåverkan från offentlig upphandling.

Förslag som har diskuterats i denna utredning men som bedöms omhändertas i andra processer, alternativt ligga utanför ramen för detta uppdrag eller vara av lägre prioritet, beskrivs i avsnitt 4.14.

Tiden för klimatomställning är knapp och den offentliga sektorn har ett särskilt ansvar som ett föredöme och möjliggörare. Det gäller i allt från god digital tillgänglighet, effektiva och fossilfria transporter, återvinning av material, klimatsmarta byggnadsmaterial, energieffektivisering av byggnader till de offentliga måltidernas och förbrukningsvarornas klimat- och hållbarhetsavtryck. Klimatfrågan innehåller inte bara skyldigheter utan också rättigheter, nämligen rätten till ett gott liv som inte äventyrar framtiden. Kommuner och regioners verksamhet påverkar medborgarnas, företagens och organisationernas vardag och kan, tillsammans med övriga samhället, skapa grunden för denna rättighet.