

# Rättvis och hållbar omställning för klimatet

Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner

# Förord

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner tillsatte hösten 2021 en programberedning för hållbar omställning. Uppdraget var att lämna förslag för att stärka förutsättningarna för ett intensifierat och framgångsrikt arbete med klimatanpassning och minskad klimatpåverkan i kommuner och regioner.

Programberedningen har utgått från förbundets inriktningsmål för 2020–2023 och SKR:s ståndpunkter från 2020 om ett effektivt lokalt klimatarbete, med ambitionen att: *Kommuner och regioner ska vara ledande i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser och stärka samhällets motståndskraft mot klimatförändringens konsekvenser.*

I denna rapport redovisar programberedningen sina förslag till insatser och styrmedel.

Programberedningen har i en fristående bilaga även lämnat förslag till att uppdatera förbundets ståndpunkter för vad kommuner och regioner kan och behöver göra själva för att vara ledande i en hållbar omställning och bedriva ett effektivt lokalt och regionalt klimatarbete.

Programberedningen har haft 14 sammanträden, gjort två studieresor, tagit emot aktörer på området för tematiska samtal samt genomfört en seminariedag. Beredningen har bestått av Linda Larsson (S) ordförande, Nicke Grahn (L) vice ordförande, Bo Frank (M), Christian Ottosson (C), Linnea Haggren (KD), Rebecka Hovenberg (MP), Gertrud Ingelman (V) och Martin Kirchberg (SD).

Beredningens sekretariat har utgjorts av Kerstin Blom Bokliden, Andreas Hagnell, Greta Hebel och Victoria Kalén, handläggare/experter. Flera experter från förbundets kansli har bidragit till arbetet. En juridisk utredning av förslag om ansvar och finansiering av klimatanpassningsåtgärder av förbundsjuristen Germund Person finns i fristående bilaga.

SKR:s styrelse har på sitt sammanträde i mars 2023 godkänt programberedningens redovisning samt överlämnat rapporten till den nya styrelsen, för vidare hantering och underlag till det fortsatta arbetet med hållbar omställning.

Stockholm i mars 2023

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b> .....	<b>9</b>
<b>Programberedningens förslag till insatser och styrmedel</b> .....	<b>10</b>
I. Flernivåstyrning och statlig samordning .....	10
1. Tydliggör kommuners och regioners roller och ansvar .....	10
2. Inrätta ett politiskt klimatforum för dialog och samverkan .....	15
3. Långsiktiga överenskommelser mellan stat, kommuner och regioner ...	14
4. Förbättra de statliga myndigheternas samordning .....	15
5. Plan- och byggprocess för hållbart byggande och stadsutveckling .....	18
II. Styrmedel för klimatanpassning .....	19
1. Utöka kommunernas mandat och roll för klimatanpassning .....	19
2. Utöka finansieringen av åtgärder för klimatanpassning .....	21
III. Styrmedel för minskad klimatpåverkan .....	21
1. Bredare stadsmiljöavtal och utökade länsplaner .....	21
2. Vidareutveckling av Klimatklivet och andra investeringsprogram .....	23
3. Underlätta en snabbare utbyggnad av elnät och energiproduktion .....	24
4. Cirkulära produkter – högre krav på design och återvinning .....	27
5. Underlätta samordning av skolskjuts, färdtjänst och kollektivtrafik .....	29
IV. Systematisk utveckling och spridning av goda exempel och verktyg ....	30
Bilaga: Goda exempel, kunskapsunderlag och verktyg .....	33

# Sammanfattning

Programberedningen har haft i uppdrag att stärka förutsättningarna för ett intensifierat arbete med minskad klimatpåverkan och klimatanpassning i kommuner och regioner. I denna rapport lämnar programberedningen sina förslag till insatser och styrmedel.

Programberedningen konstaterar att kommuner och regioner har stora möjligheter till ett offensivt klimatarbete i egna verksamheter, i samhällsbyggande och genom samspel med näringsliv, invånare och civilsamhälle. Många insatser har redan genomförts eller är på gång, men mycket kan och behöver skalas upp ytterligare.

Programberedningens lämnar nedanstående förslag för att stärka klimatarbetet och omställningen till ett hållbart samhälle.

## **Staten behöver stärka kommuners och regioners övergripande ansvar och kapacitet genom att**

- förtydliga och stärka ansvar och roller för kommuner och regioner vad gäller begränsad klimatpåverkan och klimatanpassning, genom att bland annat uppdatera lagen om kommunal energiplanering och komplettera kommunens ansvar till att även omfatta minskad klimatpåverkan. Det bör även övervägas att istället införa dessa bestämmelser i den statliga klimatlagen,
- ge tydliga möjligheter för kommuner och regioner att gå före och prova nya samhällsliga lösningar inom exempelvis planering, energi, miljö och avfall, i linje med arbetet i Forsöksverksamhetskommittén,
- erbjuda en långsiktig överenskommelse med kommuner och regioner där staten ger ett sammanhållet kunskapsmässigt och finansiellt stöd och kommuner och regioner genomför klimatåtgärder. Överenskommelsen bör vara frivillig att ansluta sig till och särskilt omfatta ett kapacitetsstöd för klimatarbete i mindre kommuner,
- inrätta ett politiskt forum för dialog mellan staten och den lokala och regionala nivån angående begränsad klimatpåverkan och klimatanpassning,
- stödja kompetensutveckling inom området på både nationell och lokal nivå,

- tillhandahålla beslutsunderlag för ett effektivt klimatarbete i form av vägledning och rekommendationer, som är baserade på livscykelanalyser och uppföljningar som inkluderar kostnader och nyttor ur flera perspektiv,
- initiera utvecklingsinsatser och sprida konkreta verktyg för att prioritera, planera och genomföra åtgärder samt erbjuda arenor för erfarenhetsutbyte och kunskapspåbyggnad,
- erbjuda ett samordnat stöd till kommuner som går före och därvid ta fasta på modeller för strategiskt innovationsarbete, från exempelvis tillämpningar i nätverken Viable Cities och Fossilfritt Sverige,
- understödja kommuners och byggaktörers viktiga roll i utvecklandet av gröna och innovativa lösningar kopplade till hållbart byggande och stadsutveckling genom finansiering och undanröjande av juridiska hinder,
- förenkla plan- och byggprocessen genom att utreda möjligheten till vissa ändringar i PBL och analysera sin egen roll som aktör och tillsynsansvarig i plan- och byggprocessen.

#### **I arbetet för klimatanpassning behöver staten**

- ge kommunerna tillgång till konkreta, kostnadsfria och samordnade planeringsunderlag för att identifiera och arbeta med klimatrisker för såväl ny som befintlig bebyggelse,
- samordna myndigheternas vägledningar gällande klimatanpassning och tillse att myndigheterna ställer likvärdiga krav i hela landet,
- tydliggöra att kommunerna och regionerna får samordna, vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder som har allmänt intresse för kommunen/regionen och dess medlemmar, genom reglering i lagen om vissa kommunala befogenheter,
- medge medfinansiering från taxan enligt lagen om allmänna vattentjänster av skyddsåtgärder som kommunen vidtar, genom ett tillägg i lagen om allmänna vattentjänster,
- möjliggöra för kommunen att ställa krav på att fastighetsägare under vissa förutsättningar själva ska ta hand om eller fördröja dagvatten inom fastigheten, genom en reglering i lagen om allmänna vattentjänster,
- skapa bättre förutsättningar för genomförande av samfällda klimatanpassningsåtgärder genom att en kommun får ingå i gemensamhetsanläggning för sådant ändamål,

- kraftfullt och långsiktigt förstärka statsbidraget till kommuner för klimatanpassningsåtgärder, bredda bidraget till att inkludera fler klimat-effekter samt möjliggöra även för regioner och fastighetsägare att ansöka.

### **I arbetet för minskad klimatpåverkan behöver staten**

- vara en partner som är pålitlig över tid angående infrastrukturplaner och infrastrukturprojekt där staten, med kommuner och regioner ingått överenskommelser om genomförande och finansiering,
- möjliggöra att länsplanerna för regional trafikinfrastruktur kan användas för större grepp kring att samordna regionala och kommunala infrastruktur- och stadsutvecklingsprojekt, och främja hållbara transporter och mobilitet genom utbyggnad av gång- och cykelinfrastruktur, kollektivtrafik, gods- och logistiklösningar etc.,
- bredda stadsmiljöavtalen och förenkla ansökningsförfarandet så dessa blir mer verkningsfulla för hållbar stadsutveckling och omställning till ett mer transporteffektivt samhälle. Tilldelningen av medel behöver bli jämnare över landet. Fler statliga myndigheter än Trafikverket behöver delta och processen behöver vara mer transparent och förutsägbar gällande långsiktigt tillgängliga medel,
- gå vidare med förslagen från utredningen om särskilda persontransporter, för en ökad samordning inom området,
- bygga vidare på Klimatklivet, utifrån kommuners olika förutsättningar. Möjligheterna till stöd behöver breddas, t.ex. till konsumentrådgivning, kolsänkor och effektivare energianvändning. Ansökningsförfarandet behöver förenklas för att underlätta för mindre kommuner och organisationer,
- fortsätta med, utveckla och kontinuerligt utvärdera systemet med Skogsstyrelsens återvättningsavtal, som del av ökade insatser för markinbindning,
- skynda på tillståndsprocesser för byggande av elnät och energi-produktion genom att i tidigt skede samla aktörer och avväga intressen,
- utveckla relevant ersättning till kommuner för ny och befintlig vind- och vattenkraft. Exploatering bör fortsatt bedömas utifrån var den är lämplig, med hänsyn till biologisk mångfald och andra intressen,
- ta tillvara potentialen i ökad produktion av kraftvärme och fjärrvärme. Se över marknadens spelregler för att ge ersättning för deras systemnyttor,

- verka för att kommunerna ges tydliga befogenheter att producera, distribuera och sälja vätgas och biogas, i samband med översynen av EU:s gasmarknad,
- främja koldioxidinfångning med koppling till energiproduktion genom biokol, CCU och CCS, i de fall de har tydlig klimatnytta,
- ta tillvara potential för energieffektivisering genom stöd och långsiktiga satsningar på kunskapsuppbyggnad och standardiserade lösningar,
- genom Upphandlingsmyndigheten och projektmedel stödja myndigheter att utveckla, samordna och ställa krav för ökad cirkularitet vid upphandling, för plast, betong och andra material med stor klimatpåverkan,
- införa en kvotplikt för återvunnen plast, för att minska behovet av ny plast,
- inom EU driva på för Ecodesign och krav på mer cirkulära produkter.

#### **SKR behöver**

- ta fram lärande exempel och erbjuda arenor för erfarenhetsutbyte och kunskapsinhämtning,
- följa och bidra till samarbeten inom området där kommuner och regioner medverkar. Särskilt relevant är att bidra till närallgande samarbeten, såsom Klimatkommunera, Viable Cities, Fossilfritt Sverige och Småkom,
- påtala till regeringen när det finns behov att se över regelverk, finansieringsmodeller och uppgiftsfördelning som försvårar eller skulle kunna främja ett framgångsrikt klimatarbete i kommuner och regioner.

#### **Kommuner och regioner behöver**

- vara ledande i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser och stärka samhällets motståndskraft mot klimatförändringens konsekvenser,
- bidra till klimatsmarta lösningar och skapa delaktighet på de samhällsområden där de har viktiga roller,
- prioritera effektiva insatser och skapa flera nyttor samtidigt utifrån sina olika förutsättningar.

I en fristående bilaga till denna rapport har programberedningen föreslagit en uppdatering av förbundets ståndpunkter för vad kommuner och regioner kan och behöver göra själva för att vara ledande i en hållbar omställning och bedriva

ett effektivt lokalt och regionalt klimatarbete. Det omfattar både ledning och styrning, egen verksamhet, samhällsbyggande, stöd till allmänhet och civilsamhälle och samspel med näringslivet i den gröna och digitala omställningen.



# Bakgrund

För att minska den pågående globala uppvärmningen samt begränsa dess negativa konsekvenser behövs en kraftfull omställning, redan under den närmaste tioårsperioden. Den innevarande energikrisen understryker behovet av energisäkerhet vad gäller produktionskapacitet, överföringskapacitet, effektivisering, flexibilitet och robusthet. Därtill behöver den byggda miljön anpassas till ett klimat i förändring.

Kommuner och regioner har många viktiga roller i denna omställning samtidigt som resurserna väntas vara ansträngda till följd av en åldrande befolkning, ökade servicebehov och påfrestningar från ett osäkert ekonomiskt läge. Därför är det nödvändigt att prioritera insatser med stor potential och som skapar flera nyttor samtidigt.

En rättvis omställning måste säkerställas. Landsbygder och städer har olika förutsättningar, påverkan och möjligheter. Det gäller för exempelvis transporter, energiproduktion, skogs- och lantbruk samt annat näringsliv med stor inverkan på och möjligheter för både klimatpåverkan och klimatanpassning.

Omställningen behöver ta hänsyn till de sociala effekterna. Särskilda insatser behövs gentemot de grupper som är mest sårbara och påverkade av åtgärder och klimateffekter. Jämställdhetsperspektivet behöver genomgående beaktas, exempelvis att kvinnor i högre utsträckning använder kollektiva färdmedel än män.

Nedan utvecklar programberedningen sina förslag till insatser och styrmedel.

# Programberedningens förslag till insatser och styrmedel

Programberedningen vill med dessa förslag lyfta viktiga insatser och styrmedel för att främja ett effektivt lokalt och regionalt klimatarbete. Detta dokument omfattar inte ett flertal parallella förslag och pågående utredningar som hanteras som remisser av SKR.

## I. Flernivåstyrning och statlig samordning

### 1. Tydliggör kommuners och regioners roller och ansvar för klimatarbetet

#### Nuläge/problembeskrivning

Klimatarbetet är i första hand ett **frivilligt uppdrag** för kommuner och regioner, med **stort utrymme för politiska prioriteringar**. De allra flesta kommuner och regioner har antagit egna mål eller ställt sig bakom nationella och regionala målsättningar. Kommuners och regioners legala ansvar för klimatarbetet är av mer övergripande karaktär och går att utläsa både ur regeringsformen och olika speciallagar.

Sveriges **klimatlag** gäller enbart regeringens klimatpolitiska arbete och dess syfte.

I **regeringsformen** (RF) framgår att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (1 kap. 2 §). Enligt RF och kommunallagen (KL) (2 kap. 1 §) får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse på självstyrelsens grund eller som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Enligt KL (1 kap. 3 §) får kommunerna ta ut skatt och meddela föreskrifter för sina uppgifter, i enlighet med RF.

**Plan- och bygglagen** (PBL) har som syfte att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt

hållbar livsmiljö (1 kap. 1 §). Därtill ska planläggning främja klimataspekter, hushållning med energi och andra miljöförhållanden (2 kap. 3 §).

Lag om **regionalt utvecklingsansvar** ger regionen ett ansvar för regionalt tillväxtarbete, vilket avser insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. En region ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin (5 §).

Som verksamhetsutövare träffas kommuner och regioner av **miljöbalkens** (MB) ändamål om hållbar utveckling för kommande generationer, inklusive hushållning med resurser och energi (1 kap. 1 §). Enligt 15 kap. MB ansvarar kommunerna för omhändertagande av bland annat hushållsavfall och får därvid ta ut avgifter från fastighetsinnehavare och verksamheter. Avgifterna får då tas ut på sådant sätt att återanvändning och andra slag av miljöanpassad avfallshantering främjas.

Enligt **lagen om offentlig upphandling** (LoU) bör upphandlande myndighet beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn om upphandlingens art motiverar detta (3 kap. 3 §). Förslag om skärpta skrivningar ligger på regeringens bord. SKR kan enligt yttrande tillstyrka ett lagkrav att beakta klimatfrågan i offentlig upphandling, om det utformas ändamålsenligt, proportionellt, backas upp av utvecklad praxis och underlag om kostnader och nyttor samt inte inskränker möjligheten till lokala prioriteringar (Dnr 22/00707).

Enligt **lagen om kommunal energiplanering** ska en kommun i sin planering främja hushållningen med energi samt verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. Förutsättningar för samverkan med andra betydande intressenter ska undersökas. I varje kommun ska det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Större användare och producenter ska på begäran av kommunen lämna uppgifter som behövs för planeringen. Lagen tillkom 1977 och är delvis föråldrad eftersom den avser de förhållanden som rådde fram till 1990-talet, då det var kommunerna som i huvudsak stod för den lokala energiförsörjningen. Många kommuner har ändå fortsatt att göra en energiplan, ofta kopplat till sin klimatstrategi eller som en tematisk fördjupning i översiktsplanen.

**Ellagen** ger kommunerna en vittgående kompetens, framför allt vad gäller produktion, handel och distribution av el, som kan ske utan hänsyn till lokaliseringsprincipen och ska ske på affärsmässiga grunder, om verksamheten bedrivs i bolagsform. Detta innebär att kommunala energibolag har stora möjligheter att investera i miljövänlig elproduktion. **Fjärrvärmelagen** ger

kommunerna kompetens att distribuera hetvatten i rörledningar inom kommunen samt även utanför kommunen om det är i geografisk närhet till kommunen, för att åstadkomma en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Enligt **Naturgaslagen** får kommunala energibolag på affärsmässiga grunder bedriva handel med naturgas utanför kommunens område eller överföring av naturgas i geografisk närhet till det kommunala energibolagets överföring inom kommunen.

**Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap** (2006:544 LEH) anger att kommuner ska ta fram risk- och sårbarhetsanalyser samt fastställa plan för hantering av extraordinära händelser (2 kap. 1 §). Kommunen ska under höjd beredskap ”vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning” (3 kap. 3 §).

#### **Programberedningens överväganden och förslag**

I syfte att stärka klimatarbetet på nationell, regional och lokal nivå har programberedningen övervägt att i lagtext förtydliga och utöka kommuners och regioners generella ansvar inom klimatområdet. En förutsättning för detta skulle vara att staten möter upp med ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd och gemensamma överläggningar om effektiva insatser. Det skulle därvid vara möjligt att stärka kommuners och regioners generella legala kompetens på klimatområdet, i syfte att öka deras handlingsmöjligheter.

Programberedningen har övervägt ett förtydligande tillägg i kommunallagens 2 kap. i linje med regeringsformen, om att kommuner och regioner ”ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Eftersom ansvaret redan gäller enligt RF har beredningen inte gått vidare med det förslaget.

Programberedningen har också övervägt och valt att inte föreslå ett mer avgränsat särskilt ansvar för klimatfrågan som omfattar egen verksamhet och ett allmänt stöd till medborgarna. Detta skulle kunna göras i 2 kap. KL, eller i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Ett särskilt utpekande skulle dock kunna uppfattas som en inskränkning av den allmänna kompetensen och leda till önskemål om att flera andra intressen också skulle behöva omnämnas. Ett betonde av en allmän kompetens skulle heller inte ersätta behovet av regleringar i speciallagar.

Ett skärpt ansvar eller en skärpt befogenhet skulle alternativt kunna införas genom en ny särskild lagstiftning, i stil med ansvaret för extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) eller kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete (Lagrådsremiss 16 juni 2022). Detta har beredningen övervägt, och samtidigt sett en viss risk för detaljstyrning och bristande helhetssyn. I sammanhanget bör det vara bättre att utgå från och komplettera befintlig lagstiftning på området.

Programberedningen ser det som befogat att **se över lagen om kommunal energiplanering**. Lagen behöver uppdateras och avgränsas med hänsyn till att kommunerna i många fall inte ansvarar för produktion och distribution av energi. Därtill medför EU:s elmarknadsdirektiv att alla elnätsägare kommer att behöva ta fram nätutvecklingsplaner. Vid en sådan översyn skulle det vara det vara relevant att komplettera kommunens ansvar så att det även omfattar minskad klimatpåverkan. Planeringen bör utgå utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov. Klimatförändringen medför väldigt olika problem och möjligheter runt om i landet, som kommuner och regioner behöver utgå från.

På sikt bör det även övervägas om sådana bestämmelser om kommunernas övergripande ansvar för planering kring klimat och energi i stället ska införas i den statliga klimatlagen. En fördel med detta skulle vara att tydliggöra kommunernas och regionernas roll i det samlade nationella ramverket och klimatpolitiken.

Finland har nyligen genomfört tillägg i sin nationella **klimatlag** om kommunernas ansvar (RP 239/2022). Från år 2023 ska kommunen varje mandatperiod utarbeta eller uppdatera en klimatplan som ska antas av fullmäktige. Kommunen ska sätta upp ett mål och fastställa åtgärder för att minska utsläppen i kommunen. Planen ska även innehålla uppgifter om utsläppens utveckling och om uppföljningen av planens genomförande. Visst statligt stöd ges i samband med den nya uppgiften.

För att möjliggöra för kommunerna att ta på sig en **samordnade roll vid genomförande av klimatanpassningsåtgärder** har programberedningen även övervägt och föreslår en kompletterande kompetensbestämmelse i lagen om vissa kommunala befogenheter. Syftet är att möjliggöra för kommuner att vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder med allmänintresse som även omfattar privata fastigheter. Se vidare i kapitel II Styrmedel för klimatanpassning.

Därtill menar Programberedningen att det bör finnas tydliga möjligheter för kommuner och regioner att gå före och **pröva nya samhällliga lösningar** på olika områden. Detta är i linje med arbetet i Försöksverksamhetskommittén (Dir 2021:110). För detta krävs ny eller ändrad lagstiftning som berör olika områden, exempelvis planering, energi, miljö och avfall.

### Staten behöver

- **uppdatera lagen om kommunal energiplanering** genom att komplettera kommunens ansvar till att även omfatta minskad klimatpåverkan. Det bör även övervägas att istället införa dessa bestämmelser i den statliga klimatlagen,
- **ge tydliga möjligheter för kommuner och regioner att gå före** och pröva nya samhällliga lösningar inom exempelvis planering, energi, miljö och avfall, i linje med arbetet i Försöksverksamhetskommittén.

## 2. Långsiktiga överenskommelser mellan stat, kommuner och regioner om klimatarbete

### Nuläge/problembeskrivning

Långsiktiga överenskommelser mellan staten, kommuner och regioner om klimatarbete och åtgärder har förekommit i flera former. Exempel är energi-effektiviseringsstödet åren 2011–2015, Energimyndighetens program Uthållig kommun i tre omgångar och det pågående strategiska innovationsprogrammet Viable Cities, med 23 kommuner och sex statliga myndigheter. I samtliga dessa fall har det handlat om frivilliga överenskommelser med åtaganden för båda parter. Intresset för medverkan har varit stort bland kommunerna.

Klimat 2030 i Västra Götalandsregionen är ett initiativ från regionen och länsstyrelsen där samtliga 49 kommuner valt att gå med och genom klimatlöften åtagit sig klimatåtgärder och uppföljning utifrån lokala förutsättningar. Arbetet pågår med klimatlöften även från näringslivet.

Klimatkommunerna har nyligen föreslagit en modell för avtal mellan stat och kommuner i klimatarbetet.<sup>1</sup> Överenskommelsen innebär att kommunerna åtar sig att sätta mål i linje med de nationella målen, att genomföra

---

<sup>1</sup> [Inkludera alla Sveriges kommuner i Sveriges klimatarbete genom ett klimatavtal](#), Klimatkommunerna 2021

utsläppsminskande åtgärder och att följa upp dessa. Staten, å sin sida, finansierar delar av kommunernas strategiska klimatarbete och upprättar en funktion för samordning, uppföljning och kommunikation. Alla kommuner har rätt att ta del av överenskommelsen.

I kontakt med Småkom, föreningen för samverkan mellan små kommuner, har beredningen erfarit att många kommuner med litet invånarantal inte har möjlighet att avsätta resurser och tjänstepersoner som kan ägna sig åt klimatfrågor, och ofta uppfattar det som administrativt betungande att söka medel för klimatinsatser. Eftersom klimatarbetet inte ingår i kommunernas obligatoriska uppgifter ges inget stöd i dagens utjämningsystem. Flera av dessa kommuner skulle sannolikt ta tillvara en möjlighet till ett särskilt kompetensstöd, för arbetstid och insatser för klimatarbete, om ett sådant fanns.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- upprätta långsiktiga överenskommelser mellan stat och kommuner och regioner om klimatåtgärder. Dessa bör vara frivilliga, innehålla kommunala åtaganden om insatser och statliga åtaganden om stöd. De bör särskilt säkerställa ett kapacitetsstöd till insatser och arbetskraft i mindre kommuner. En närmare utformning av en sådan överenskommelse bör utgå från det förslag till klimatavtal som presenterats av Klimatkommunerna under 2021,
- stödja kompetensutveckling inom området på både central och lokal nivå, inom olika myndigheter samt i kommuner och regioner.

### **3. Inrätta ett politiskt klimatforum för dialog och samverkan mellan stat/regeringskansli och kommuner och regioner**

#### **Nuläge/problembeskrivning**

Ett ökat ansvarstagande för klimatfrågan aktualiserar behovet av forum för direkta överläggningar mellan staten och kommuner och regioner.

Med koppling till det regionala utvecklingsansvaret, nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft samt EU:s sammanhållningspolitik finns ett politikerforum för regional utveckling, omfattande regeringskansliet och samtliga regioner, med en koppling till SKR. Syftet är att föra en

kontinuerlig dialog om långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Genom ökade möjligheter till dialog, samverkan, lärande och kunskapsspridning kan det regionala tillväxtarbetet bli mer effektivt och resultatriktat. Regeringen använder Politikerforum för samråd med regionerna. Det är dock ej beslutsfattande i egentlig mening. Möten hålls fyra gånger per år med ansvarig statssekreterare som ordförande.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- inrätta ett politiskt klimatforum för dialog och samverkan mellan å ena sidan staten/regeringskansliet och å andra sidan kommuner och regioner, med koppling till SKR, kring hållbar omställning och samhällsutveckling.

## **4. Förbättra de statliga myndigheternas samordning gentemot kommuner och regioner i klimatarbete och samhällsbyggande**

### **Nuläge/problembeskrivning**

Kommuner och regioner behöver **planeringsunderlag** som är tillräckligt konkreta, kostnadsfria och samordnade som stöd för planering och beslut om åtgärder.

Det är viktigt för kommunerna att underlag som olika myndigheter tar fram visar en gemensam bild från staten. Myndigheter, exempelvis Boverket, SMHI, MSB och länsstyrelserna, behöver samordna sig i synen på **klimatrisiker** för såväl ny som befintlig bebyggelse. Då planeringsunderlag och vägledningar skiljer sig åt försvåras kommunernas arbete att göra avvägningar. Därtill tolkar olika länsstyrelser Boverkets vägledningar på olika sätt. Det har resulterat i olika krav på kommunerna, vilket försvårar kommunernas planering och möjligheterna till genomförande av bostäder och annan byggnation. Boverket behöver vara tydligare och närmare samarbeta med länsstyrelserna så att likvärdiga krav ställs över hela landet. Länsstyrelserna borde som statens förlängda arm på regional nivå även kunna ge ett mer samlat stöd för minskad klimatpåverkan i lokal planering, som del av ett statligt helhetsperspektiv.



Utvecklingen av PBL har lett till en ständigt ökande utredningsbörda inom planeringsområdet som helhet, vilket leder till långa och kostsamma planeringsprocesser. Länsstyrelserna tar ofta enbart sin roll som myndighet vid granskning, tillsyn och överprövning samtidigt som de i många fall inte klarar sitt uppdrag att ge rådgivning, stöd och tidiga besked.

Programberedningen har också erfarit att det finns problem och bristande tillit kring fullföljande av statliga åtaganden vid infrastrukturprojekt där staten, regioner och/eller kommuner ingått avtal eller överenskommelser om genomförande och finansiering, särskilt när de tillkommer genom förhandlingar utanför ordinarie planeringsprocesser. Det kan exempelvis avse resecentra. Kommunerna utsätts även för stora osäkerheter, fördröjningar och förseningar till följd av hanteringen av Trafikverkets planer.

Statliga myndigheter behöver också kunna uppträda som en **samlad medpart för innovation och hållbar omställning för kommuner i framkant**. Ett sådant stödjande agerandet behöver omfatta både strategisk vägledning och uppbackning med expertis och finansieringskällor. Ansatser till sådan bredare samordning mellan flera statliga myndigheter finns för klimatneutrala kommuner 2030 inom det strategiska innovationsprogrammet Viable Cities och för stadsutveckling inom Rådet för hållbara städer etc.

Lösningar som tagits fram i utvecklingsinsatser behöver också spridas för att få genomslag på bredden i många kommuner. När det handlar om produkter och tjänster som upphandlas kan de tillgängliggöras via exempelvis gemensamma ramavtal. Utvecklingsarbete och spridning underlättas också av samarbete mellan stora och små kommuner, t.ex. kring upphandling och inköp. (Se vidare avsnittet om goda exempel och verktyg.)

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- ge kommunerna tillgång till konkreta, kostnadsfria och samordnade planeringsunderlag för att identifiera klimatrisker för såväl ny som befintlig bebyggelse,
- samordna myndigheternas vägledningar gällande klimatanpassning och tillse att myndigheterna ställer likvärdiga krav i hela landet,
- initiera utvecklingsinsatser och sprida konkreta verktyg för att prioritera, planera och genomföra åtgärder för minskad klimatpåverkan,

- erbjuda ett samordnat stöd till kommuner som går före och därvid ta fasta på modeller för strategiskt innovationsarbete som tillämpas i nätverken Viable Cities och Fossilfritt Sverige,
- vara en partner som är pålitlig över tid vid hanteringen av infrastrukturplaner och infrastrukturprojekt där staten ingått överenskommelser om genomförande och finansiering med kommuner och regioner.

## 5. Plan- och byggprocess för hållbart byggande och stadsutveckling

Inom **plan- och byggområdet** ser beredningen ett behov av ett gemensamt ansvarstagande och av förändringar i arbetssätt, samt i viss mån regelverk. Kommunal samhällsplanering och fysisk planering är viktiga verktyg i arbetet med klimatanpassning och minskad klimatpåverkan. Samhällsbyggandet är dessutom en gemensam angelägenhet där både kommuner, byggaktörer och staten behöver samverka för att hitta goda lösningar. Många kommuner och byggaktörer är drivande i utvecklingen av gröna och innovativa lösningar kopplade till hållbart byggande och stadsutveckling. Staten behöver understödja detta viktiga arbete både genom finansiering och undanröjande av juridiska hinder, så att gröna och innovativa lösningar inte motverkas.

Sedan år 2011 har plan- och bygglagen ändrats vid ett mycket stort antal tillfällen, vilket SKR tidigare har uppmärksammat. Detta har resulterat i ett regelverk som i många avseenden uppfattas som snårigt och svåröverskådligt. Trots ett stort antal förändringar av lagstiftningen har plan- och byggprocesserna, på det stora hela, inte blivit enklare. För att korta ledtiderna, så att fastighetsbeståndet kan nyttjas på ett mer effektivt och hållbart sätt, behöver kommuner ges möjlighet att på ett enklare och smidigare sätt ändra inaktuella detaljplaner. Alternativt, där så är lämpligt, bör de ges utökade möjligheter att medge vissa avvikelser från inaktuella detaljplaner, exempelvis vad gäller användning, placering eller höjd om det kan göras utan olägenhet för grannar. Välisolerade passivhus kan behöva ta i anspråk en något större markyta för att inte förlora effektiv area och byggnader med trästomme kan innebära en högre våningshöjd som inte godtas i gällande detaljplan. För att snabbare och enklare plan- och byggprocesser ska bli möjliga i praktiken krävs det att även statens roll i planeringen analyseras, så att inte exempelvis länsstyrelsernas olika arbetssätt motverkar snabbare och enklare processer.

**Staten behöver:**

- understödja kommuners och byggaktörers viktiga roll i utvecklandet av gröna och innovativa lösningar kopplade till hållbart byggande och stadsutveckling genom finansiering och undanröjande av juridiska hinder,
- förenkla plan- och byggprocessen genom att utreda möjligheten till vissa ändringar i PBL och analysera sin egen roll som aktör och tillsynsansvarig i plan- och byggprocessen.

**II. Styrmedel för klimatanpassning****1. Utöka kommunernas mandat och roll för klimatanpassning****Nuläge/problembeskrivning**

Insatser för att förebygga skador till följd av översvämning, ras, skred och erosion behöver öka. För att förebygga risker för nuvarande och framtida klimatrelaterade händelser krävs samarbete mellan stat, regioner, kommuner och fastighetsägare. Kommuner och regioner behöver bättre juridiska verktyg för ett effektivt genomförande av klimatanpassningsåtgärder. Det råder i dag oklarhet om hur långt kommunernas befogenheter sträcker sig när det gäller att vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder som närmast avser att skydda enskild egendom. Detta är i sig en hämmande faktor. Det är därför angeläget att det tydliggörs vilket mandat kommuner och regioner har att vidta eller finansiera sådana åtgärder. Det behöver även tydliggöras att kommuner och regioner kan ta på sig en samordnande roll när det gäller det lokala och regionala arbetet med klimatanpassningsåtgärder.

Vatten- och avloppssystemen behöver anpassas till ett klimat i förändring. Många är inte dimensionerade för att klara av intensiva regn, vilket kan leda till skador på både privat och offentlig bebyggelse samt infrastruktur. För att göra detta krävs att finansieringen av klimatanpassningsåtgärderna är långsiktigt hållbar. Genom att finansiera åtgärder via taxan enligt lagen om allmänna vattentjänster omfattas samtliga berörda fastigheter och inte enbart de fastigheter vars ägare är folkbokförda i kommunen.

En viktig fråga när det gäller riskerna för översvämning till följd av skyfall är förutsättningarna för kommunen att ställa krav på att dagvatten ska omhändertas eller fördröjas innan dagvattnet når de allmänna dagvattensystemen.

Kommunen bör, i de fall det är lämpligt, ges möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten.

Det finns idag ett visst utrymme för att bilda gemensamhetsanläggningar för att ordna exempelvis skyddsanordningar av gemensamt intresse för flera fastigheter. För att säkerställa ett kommunalt inflytande i, och för att både möjliggöra och säkerställa kommunal medfinansiering av, åtgärder som vidtas av en gemensamhetsanläggning, vore det fördelaktigt om en kommun också i egenskap av representant för allmänna intressen skulle kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning. Även i de fall kommunen inte äger någon fastighet som ingår i samfälligheten. Detta skulle underlätta genomförandet i exempelvis bebyggelsegrupper där fastighetsägarna känner osäkerhet kring eget deltagande, kostnader med mera. Det skulle också ge kommunen bättre genomförandeinstrument i områden där kommunen själv inte är huvudman för aktuella åtgärder.

Se vidare i bilaga 3 Utredning klimatanpassning förslag om ansvar och finansiering.

### **Programberedningens förslag**

I arbetet för klimatanpassning behöver staten

- tydliggöra att kommunerna och regionerna får samordna, vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder som har allmänt intresse för kommunen/regionen och dess medlemmar, genom reglering i lagen om vissa kommunala befogenheter,
- medge medfinansiering från taxan enligt lagen om allmänna vattentjänster av skyddsåtgärder som kommunen vidtar, genom ett tillägg i lagen om allmänna vattentjänster,
- möjliggöra för kommunen att ställa krav på att fastighetsägare under vissa förutsättningar själva ska ta hand om eller fördröja dagvatten inom fastigheten, genom en reglering i lagen om allmänna vattentjänster,
- skapa bättre förutsättningar för genomförande av samfälliga klimatanpassningsåtgärder genom att en kommun får ingå i gemensamhetsanläggning för sådant ändamål.

## 2. Utöka finansieringen av åtgärder för klimatanpassning

### Nuläge/problembeskrivning

Det behövs en kraftfull och långsiktig förstärkning av statsbidraget till kommuner för klimatanpassningsåtgärder. 2022 ökade bidraget för förebyggande åtgärder mot naturolyckor som kommuner kan söka hos MSB till 520 miljoner kronor per år. Även om det är en förstärkning jämfört med tidigare år är det långt ifrån tillräckligt. Under 2022 inkom ansökningar från 24 kommuner för sammanlagt 1,5 miljarder kronor, vilket är en tydlig indikation att en ytterligare förstärkning behövs. Det är fastighetsägaren som har ansvar för att anpassa sin fastighet till ett klimat i förändring. Det är dock inte möjligt för samtliga fastighetsägare att ansöka om statsbidraget då det enbart riktar sig till kommuner.

Bidraget ger möjlighet till medfinansiering för klimatanpassningsåtgärder mot översvämning, ras, skred och erosion. Åtgärder för att minska negativa konsekvenser till följd av exempelvis vattenbrist och värmebölja är inte stödberättigade.

### Programberedningens förslag

Staten behöver

- kraftfullt och långsiktigt förstärka statsbidraget till kommuner för klimatanpassningsåtgärder, bredda bidraget till att inkludera fler klimat-effekter samt möjliggöra även för regioner och fastighetsägare att ansöka.

## III. Styrmedel för minskad klimatpåverkan

### 1. Bredare stadsmiljöavtal och utökade länsplaner för transporteffektivt samhälle

#### Nuläge/problembeskrivning

Det finns ett behov av en mer **samordnad bebyggelse- och transportplanering** som bedrivs i nära samverkan mellan kommun, region och stat för att kunna ställa om transportsystemet och samhällsplaneringen i en hållbar riktning. SKR har till regeringen framfört att det vore önskvärt att utveckla former för samverkan mellan stat, regioner och kommuner och att SKR gärna medverkar i att utveckla ett sådant arbetssätt.

Inom den statliga transportinfrastrukturplaneringen prioriterar de 21 regionerna medel för att hantera regionala (och lokala) transportinfrastrukturbehov. Hanteringen sker inom **länsplaner för regional transportinfrastruktur**. Det är tolvåriga planer som är en delmängd av nationell plan som vanligtvis revideras vart fjärde år. Nationell plan 2022–2033 uppgår till 799 miljarder kronor, till vilket även intäkter i form av bland annat banavgifter tillkommer. 437 miljarder kronor är avsatta till investeringar, varav länsplanerna är cirka 42 miljarder kronor. Länsplanerna omfattar primärt investeringar i det regionala vägnätet samt medfinansiering till kommunerna. Genom det regionala utvecklingsuppdraget ansvarar regionerna för att upprätta och besluta om länsplanerna. Trafikverket bistår med underlag och ansvarar för genomförandet.

SKR har länge framfört att länsplanerna behöver breddas och utökas och att de på många sätt kan vara ett verktyg för att i samverkan med kommunerna och näringslivet se till gemensamma nyttor över kommungränserna och finna optimala lösningar för att utveckla en god cykelinfrastruktur, kollektivtrafik, kombinerad mobilitet, samordning av gods och logistik etc.

**Stadsmiljöavtal** är sedan 2015 ett riktat statsbidrag inom den nationella planen för transportinfrastruktur. Syftet är att främja hållbara stadsmiljöer och är riktat till kommuner och regioner för åtgärder som leder till ökad andel kollektiva persontransporter samt hållbara cykelåtgärder och godstransportlösningar. Trafikverket medfinansierar åtgärder med högst 50 procent.

Ansökningsförfarandet inbegriper även motprestationer från sökande. Nu gällande nationell plan anger att Trafikverket ska fördela upp till 6 miljarder kronor under perioden 2022–2027. Viss långsiktighet har funnits i arbetet men då medel ofta är utlysta begränsade perioder kan det bli svårt för kommuner och regioner att ha god framförhållning.

Stadsmiljöavtalen fungerar mestadels bra utifrån sitt syfte. De har gett många kommuner och regioner möjlighet att utveckla projekt inom kollektivtrafik och cykelinfrastruktur som annars hade varit svåra att genomföra eller att genomföra dessa projekt tidigare än planerat. Samtidigt är det problematiskt med specialdestinerade statsbidrag när medlen blir kortsiktiga och begränsade i relation till syftet att skapa ett transporteffektivt samhälle. Ett bredare samhällsperspektiv än vad Trafikverket står för kan behövas. Dagens arbetssätt har även kritiserats för att vara administrativt betungande trots att Trafikverket har justerat arbetssättet. Flera kommuner har angett att de därför avstår att söka stadsmiljöavtal. Under perioden 2015–2022 har omkring 180 avtal tecknats med

drygt 90 av landets kommuner, i vissa fall i samverkan med regioner. Totalkostnaden i dessa avtal är 19,2 miljarder kronor varav beviljat stöd är 8,4 miljarder kronor.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- möjliggöra att **länsplanerna** för regional trafikinfrastruktur kan användas för större grepp kring att samordna regionala och kommunala infrastruktur- och stadsutvecklingsprojekt, och främja hållbara transporter och mobilitet genom utbyggnad av gång- och cykelinfrastruktur, kollektivtrafik, gods- och logistiklösningar etc.,
- **bredda stadsmiljöavtalen** och förenkla ansökningsförfarandet, så dessa blir mer verkningsfulla för hållbar stadsutveckling och omställning till ett mer transporteffektivt samhälle. Tilldelningen av medel behöver bli jämnare över landet. Fler statliga myndigheter än Trafikverket behöver delta och processen behöver vara mer transparent och förutsägbar gällande långsiktigt tillgängliga medel.

## **2. Vidareutveckling av Klimatklivet och andra investeringsprogram**

### **Nuläge/problembeskrivning**

Klimatklivet är ett investeringsstöd som kan sökas av både offentliga och privata organisationer. Tilldelningen baseras på beräknad klimatnytta. De senaste åren har stödet omfattat runt 1-2 miljarder kronor per år. Till och med september 2022 har knappt 5 000 ansökningar beviljats, där hälften avser laddstationer och en dryg fjärdedel energikonvertering. Tillsammans förväntas de åtgärder som hittills fått stöd att årligen minska växthusgasutsläppen med 2,5 miljoner ton.<sup>2</sup>

Stödet bygger vidare på tidigare Lokala investeringsbidrag och Klimatinvesteringsbidrag. Dessa stöd har i många fall haft stor betydelse för det lokala klimatarbetet.

Flera kommuner arbetar för att öka kolinbindning i mark som en del av sitt klimatarbete. Det omfattar både skogs- och jordbruksmark. Återvätning av utdikade torvmarker har konstaterats kunna åstadkomma relativt snabb och

---

<sup>2</sup> <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/>

kostnadseffektiv klimatnytta, och ytterligare nyttor för exempelvis biologisk mångfald, vilket bland annat Klimatpolitiska vägvalsutredningen framhållit. Vägledning behövs för kommuner, intresserade markägare och andra aktörer kring identifiering av lämpliga platser/objekt, med digitaliserat underlag och kartor.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- bygga vidare på **Klimatklivet**, utifrån kommuners olika förutsättningar. Möjligheterna till stöd behöver breddas, t.ex. till konsumentrådgivning, kolsänkor och effektivare användning av el, värme och kyla. Förenkla ansökningsförfarandet för att underlätta för mindre kommuner och organisationer,
- fortsätta med, utveckla och kontinuerligt utvärdera systemet med Skogsstyrelsens **återvätningsavtal** som del av ökade insatser för markinbindning av koldioxid.

## **3. Underlätta en snabbare utbyggnad av elnät och energiproduktion**

### **Nuläge/problembeskrivning**

Energiförsörjningen är avgörande för samhällets funktion, utveckling och hållbara omställning. De starkt ökade elpriserna till följd av energikrisen, den kapacitetsbrist som uppstått i flera regioner och den förväntade kraftigt ökade elanvändningen och omställningen av energisystemet visar sammantaget på behovet av en mängd insatser. Det omfattar både regelverk, marknad, teknik och planering. Insatserna behövs inom såväl produktion, distribution och lagring som konsumtion, för att matcha utbud och efterfrågan, kapa effekttoppar, skapa robusthet, effektivisera energianvändningen etc.

**Snabbare processer** behövs för ny nätkapacitet, för både koncessionsprocess, miljöprövningar och ledningsrättsbeslut. En stamnätsutbyggnad tar idag 10–15 år, varav merparten utgörs av tillståndsprocesser. Lovande ansatser finns kring utbyggnad av ny överföringskapacitet i Norrbotten och Norra Västerbotten genom den samverkan som sker i AGON och som nu sprider sig till ACCEL i Västra Götalandsregionen. Huvudpoängen är att samla aktörer i tidigt skede för att hitta lösningar som tillgodoser olika intressen och kunna arbeta parallellt



med olika delar av projektet. H2 Green Steel har gjort en liknande insats tillsammans med länsstyrelsen och kommunen, för sina miljötillstånd i Boden.

Planering och prioritering av eleffekt måste diskuteras i tidigare skeden mellan alla berörda parter och i samhällsplaneringen. Kommuner och regioner kan bidra till frågan genom dialog med elnätsföretag och stora energianvändare, inte minst med koppling till kommunens översiktsplanering och näringslivsfrämjande insatser.

Etablering och förekomst av storskalig **vindkraft och vattenkraft** innebär ofta ett intrång som kan inverka negativt på upplevda miljövärden och möjligheten till annan verksamhet inom ett område. Positiva effekter på lokal sysselsättning och andra nyttor kan därtill vara betydligt mindre än för exempelvis transportinfrastruktur och etableringar inom industri, turism och annat näringsliv. I dagsläget går fastighetsskatten för vind- och vattenkraft till staten, medan stödet till bygden är mycket begränsat och oförutsägbart och saknar tydlig koppling till kommunen. Det kan också vara relevant att ge stöd till utredningar av lämpliga områden för att lokalisera vindkraft. Frågan om ekonomisk kompensation vid etablering av storskalig vindkraft har nyligen utretts/utreds till 31 mars 2023 av utredningen Stärkta incitament för utbyggd vindkraft (M 2022:03).

Ersättningsmodeller behövs även för utvinning av **mineraler** som är kritiska för innovation och grön omställning. Solcellsparker bör främjas, t.ex. vad gäller samexistens med jordbruk, så att installationen inte inskränker användningen av produktiv jordbruksmark.

**Kraftvärme och fjärrvärme** behöver få bättre konkurrensvillkor i relation till deras nytta för energisystem och samhälle. Planerbar kraftvärme bidrar till den lokala eleffektbalansen och andra systemtjänster och minskar behovet att bygga ut elnätet, men ges inte ersättning för detta på dagens elmarknad. SKR har i flera yttranden lyft fram behovet av att justera byggregler som premierar elbaserad uppvärmning. Ett övergripande ansvar för att undvika bristsituationer behöver ges till en nationell aktör, såsom Svenska kraftnät.

Genom den snabba omställningen på energiområdet behövs utökade möjligheter för kommuner att producera, distribuera och sälja andra produkter och tjänster än el och fjärrvärme, själva eller i samarbete med privata aktörer.. Det kan exempelvis avse **vätgas och biogas**, områden där det finns starka ambitioner om ökad produktion inom EU.

Energiproduktion ger också möjlighet för negativa utsläpp genom produktion av biokol genom pyrolys eller infångning och användning (CCU) eller infångning och lagring av koldioxid (CCS). Flera insatser för CCU planeras bland annat vid bioenergianläggningar i fjärrvärme. Exempel på planerad CCU är tillverkning av elektrometanol i Örnsköldsvik. Sådana processer kräver dock betydande mängder energi och behöver utvecklas tekniskt och utvärderas vad gäller ekonomi och klimatnytta ur ett livscykelperspektiv.

Särskilda insatser krävs för robusthet och civilt försvar i energisektorn, t.ex. möjlighet till ödrift, reservkapacitet och prioriteringar inför bristsituationer.

Det finns en fortsatt stor potential till **energieffektivisering** av bebyggelse, industri och transporter. SKR har tidigare tillstyrkt stöd till energieffektivisering av flerbostadshus (21/00418). Förbundet har betonat behovet av långsiktighet, kunskapsuppbyggnad, rimliga ersättningsnivåer och att undvika teknikstyrning till elbaserad värme. I linje med detta är programberedningen också positiv till ett stöd för energieffektivisering av småhus, såsom regeringen föreslagit i höstbudgeten 2022.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- skynda på tillståndsprocesser för byggande av elnät och energiproduktion genom att i tidigt skede samla aktörer och avväga intressen. Lärdom behöver dras av processer såsom AGON och ACCEL,
- utveckla relevant ersättning till kommuner för både ny och befintlig vind- och vattenkraft. Exploatering bör fortsatt bedömas utifrån var den är lämplig, med hänsyn till biologisk mångfald och andra intressen,
- ta tillvara potentialen i ökad produktion av kraftvärme och fjärrvärme. Se över marknadens spelregler för att ge ersättning för deras systemnyttor,
- verka för att kommunerna ges tydliga befogenheter att producera, distribuera och sälja vätgas och biogas, i samband med översynen av EU:s gasmarknad,
- främja koldioxidinfångning med koppling till energiproduktion genom biokol, CCU och CCS, i de fall de har tydlig klimatnytta,
- ta tillvara potential för energieffektivisering genom stöd och långsiktiga satsningar på kunskapsuppbyggnad och standardiserade lösningar.

## 4. Cirkulära produkter – högre krav på design och återvinning

### Nuläge/problembeskrivning

En stor del av klimat- och miljöpåverkan från samhälle och offentlig upphandling är kopplad till omsättning av råvaror, material och produkter, inom exempelvis byggande och anläggning, förbrukningsartiklar, livsmedel, IT-utrustning, energi och transporter. Konsumtionen behöver ställas om till mer miljömässigt hållbara och cirkulära produkter med längre livslängd och ökad återanvändning och återvinning.

Lovande satsningar pågår kring produktion av betong och stål med minskad klimatpåverkan. Nyligen har förslag presenterats för att underlätta återanvändning av schaktmassor, vilket tidigare förhindrats av klassning som avfall.

Avfallsdirektivet är det centrala styrmedlet inom EU för att hantera avfallsmängden, åstadkomma cirkularitet och minska resursförbrukning. Ett viktigt legalt verktyg för en cirkulär ekonomi är **ekodesignkrav** på produkter, för ökad livslängd och möjlighet att återanvända, uppgradera och reparera. Ecodesign är en EU-process som sätter minimikrav på och förbjuder de mest energi- och resurskrävande produkterna på EU-marknaden. Ämnen som försvårar cirkularitet kan exkluderas och användningen av återvunnet material främjas.

Ett utökat **producentansvar** för fler produkter ökar incitamentet för producenter att ta fram produkter som är resurssnåla, lätta att återvinna och fria från miljöfarliga ämnen. Producentansvaret ställer krav på utformning, insamling och återvinning som resulterar i mindre avfallsmängder, renare avfall och ökad efterfrågan på återvunnet material.

EU:s arbete för cirkulär ekonomi har de senaste åren haft fokus på bland annat plast och textilier. Användningen av fossil plast har ökat kraftigt och förväntas fortsätta att öka globalt. I dag återvinns endast en mindre del, medan nästan 80 procent plastavfall går till energiåtervinning eller bränsle i industrin.

Inriktningen bör vara att minska onödig användning av fossil plast, främja mer cirkulära plastflöden och öka användning av återvunnet material. I den svenska förordningen om producentansvar för förpackningar finns mål. T.ex. senast 2030 ska förpackningar som består av mer än 50 procent plast innehålla mer än 30 procent återvunnen plast. Bindande krav för en viss andel återvunnet

material, dvs en **kvotplikt** för producenter och leverantörer, saknas dock för de allra flesta produkter, för både plast och andra typer av material.

Genom reglering och krav i upphandling bör det vara möjligt att styra rätt plast till rätt plats: att undvika fossilbaserad plast, att främja lång livslängd och återvinningsbarhet, att inköpta produkter ska innehålla viss procent återvunnet, att acceptera produkter med flammighet eller utan krav på färg samt att undvika industriellt/biologiskt nedbrytbar plast som inte är kompatibel med materialåtervinning och bidrar till spridning av mikroplaster. Även ökad utsortering från avfall behövs för minska förbränningen av fossil plast. Här spelar energi- och avfallsbolagen en viktig roll för att nå Sveriges klimatmål.

Samordning på nyckelområden i **upphandling** gör det möjligt att främja innovation och övergå till fossilfria produkter och tjänster. Betong och närallgande alternativ bedöms ha stor potential, med flera lovande initiativ inom bransch och marknad. Andra viktiga områden är eldrivna arbetsmaskiner och tunga vägtransporter.

Upphandlingsmyndigheten utvecklar en vägledning till kommuner och regioner vad gäller klimatkrav i upphandling. SKR och regionernas företrädare har länge efterfrågat mer fördjupande underlag såsom beräkningar av kostnader och utsläpp från tjänsters och produkters livscykel och liknade metoder. Sveriges regioner har sedan länge ett strukturerat samarbete i upphandlingsfrågor, ”Regionernas kansli för hållbar upphandling” som samfinansieras mellan regionerna. Detta inkluderar hållbarhetsaspekter och cirkularitet i flera av sina ramavtal och uppföljningar. Det finns även andra mer lösa samarbeten och nätverk i upphandlingsfrågor mellan olika kommuner och regioner.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- genom Upphandlingsmyndigheten och projektmedel stödja upphandlande myndigheter att utveckla, samordna och ställa krav för ökad cirkularitet vid upphandling, för plast, betong och andra material med stor klimatpåverkan,
- införa en kvotplikt för återvunnet material förutom förpackningar som till exempel plast och textil, för att minska behovet av jungfrulig råvara,
- inom EU driva på för Ecodesign och mer cirkulära produkter.

## 5. Underlätta samordning av skolskjuts, färdtjänst och kollektivtrafik

### Nuläge/problembeskrivning

Samordning mellan olika persontransporter kan ge fördelar i form av ett bättre utbud för resenärer, en mer effektiv samverkan mellan kommun och region samt minskad klimatpåverkan. Samtidigt måste en avvägning ske i relation till lokala och regionala förutsättningar och behov. Upphandlingsrättsligt finns också hinder att samordna olika transportformer under ett avtals giltighetstid.

En ökad samordning av särskilda persontransporter föreslogs av en utredning 2018 (SOU 2018:58). En ny ramlag om särskilda persontransporter föreslogs ersätta lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst samt omfatta sjukresor och skolskjuts, även om dessa verksamheter fortsatt skulle regleras i annan lagstiftning. Betänkandet föreslog ingen ändring i huvudmannaskap för särskilda persontransporter, utan att det fortsatt ska vara frivilligt att överlåta huvudmannaskap till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, samt att genomförandet även i fortsättningen måste tillåtas variera. Även skolskjuts föreslogs inkluderas i ett frivilligt överlåtande. SKR såg positivt på merparten av betänkandets förslag och menade att en ramlag skulle hålla samman de särskilda persontransporterna på ett ändamålsenligt sätt.

Efter remissen gick inte regeringen vidare med förslagen. De är dock fortfarande angelägna. Vissa av dem skulle innebära fördelar för kommuner och regioner som anordnar särskilda persontransporter och skulle kunna göra detta på ett mer effektivt sätt. Kollektivtrafiken ingick inte i utredningens direktiv och en samordning med denna är en mer komplex fråga. De särskilda persontransporterna regleras av rättighets- och ersättningslagar, medan utbudet av kollektivtrafik fastställs politiskt.

För kollektivtrafiken finns potential att kunna möta fler behov. En grund för hur kollektivtrafiken kan ta nästa steg i omställningen till ett mer hållbart samhälle har formulerats inom initiativet **Rådslaget**. Det har letts av forskningscentrum för kollektivtrafik, K2. **Den kollektiva mobiliteten** som diskuteras integrerar olika former av delat resande. Det omfattar både traditionell kollektivtrafik och nya mobilitetstjänster, såsom delad bil eller mikromobilitet. Rådslaget menar att det behövs ett nytt samhällskontrakt för mobilitet, som istället för den privata bilen utgår från delad mobilitet och visionen att göra det hållbara valbart för fler människor, vid fler tillfällen. Rådslagets förslag kommer att diskuteras vidare i

SKR:s beredning för tillväxt och regional utveckling, tillsammans med en studie som SKR har låtit K2 göra om kollektivtrafikens organisation och finansiering.

### **Programberedningens förslag**

Staten behöver

- gå vidare med förslagen från den tidigare utredningen om särskilda persontransporter, för en ökad samordning inom området.

## **IV. Systematisk utveckling och spridning av goda exempel och verktyg i klimatarbetet**

### **Nuläge/problembeskrivning**

Det pågår ett genomtänkt och ambitiöst klimatarbete i många kommuner och regioner. Samverkan mellan näringsliv, akademi och offentlig sektor är ofta avgörande för framgång. Programberedningen har under sitt arbete besökt ett antal kommuner och regioner och tagit del av goda exempel på klimatarbete.

Det finns ett stort antal exempel, metoder och verktyg som bör kunna spridas mer systematiskt för att komma fler till del. Här behöver staten, SKR och andra parter bidra till kunskapsspridning, utvärderingar, verksamhetsutveckling och relevanta nätverk på området. Nya lösningar för produkter och tjänster som upphandlas kan också tillgängliggöras via gemensamma ramavtal. SKR har även ett särskilt ansvar för intressebevakning, att verka för att regelverk och satsningar från stat och EU blir ändamålsenliga för kommuner och regioner i Sverige.

Flera kunskapsunderlag, vägledningar och goda exempel för minskad klimatpåverkan eller klimatanpassning finns redan hos statliga myndigheter såsom Boverket, Energimyndigheten, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, SMHI, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Andra aktörer som presenterar goda exempel och metoder omfattar bland annat Energikontoren, Klimatkommunerna, Miljösamverkan Sverige, Viable Cities, Sharing cities, Fossilfritt Sverige, Adda, Kommuninvest, Avfall Sverige, Sveriges Allmännyttan, Energieffektiviseringsföretagen, Mistra Urban Futures, SEI och Smart City Sweden. (Se bilaga)

SKR har ett stort antal handböcker och vägledningar inom främst fastigheter och transporter med bäring på kommuners och regioners klimatarbete. Goda

exempel har även presenterats inom upphandling och inom regionernas miljöarbete, inklusive en modell för regioners klimatredovisning. På sin webbplats redovisar SKR lärande exempel, inklusive exempel på klimatinsatser.<sup>3</sup>

Goda exempel sprids ofta i **sammanhang som uppmuntrar lärande**, såsom nätverk, konferenser och utbildningar. Det kan även tillhandahållas i form av skriftligt material som är sökbart. SKR driver eller är engagerat i flera nätverk, för hållbara stadsdelar, miljöchefer i kommuner och regioner, samhällsbyggnadschefer, energibolag, miljö- och klimatstrategier etc. Nära kontakter finns med andra nätverk och initiativ med bäring på området såsom Småkom, Klimatkommunerna, Fossilfritt Sverige och Viable Cities.

För att säkerställa att det som sprids är effektiva insatser finns ett stort behov av att **utvärdera och konsekvensbedöma** insatser avseende kostnader och nyttor för klimat och andra värden. Enligt kommunallagen ska kommunerna ha en god ekonomisk hushållning. Klimatarbetet bör baseras på åtgärder som mest effektivt uppnår önskad effekt, för både klimat och andra nyttor.

Relevanta beslutsunderlag i form av **kostnads-nyttoanalyser, livscykelkostnader (LCC) och livscykelanalyser (LCA)** behöver tas fram och tillämpas i större utsträckning. Det finns ett omfattande underlag på området, allt ifrån internationell standardisering, övergripande och sektorsvisa bedömningar och verktyg och projektspecifika utredningar. Sektorsvis har flera myndigheter tagit fram underlag för upphandling, byggande, livsmedel och transporter. (Se bilaga)

Att tillämpa dessa analyser i det enskilda fallet medför ofta relativt stora kostnader och utfallet är beroende av olika avgränsningar och förutsättningar. Därför behövs vägledning och rekommendationer, som i sin tur bygger på livscykelanalyser, från statliga myndigheter, branscher och andra samverkansforum.

Viktiga verktyg inkluderar även **klimatredovisningar** för organisationer, **miljöspend** som relaterar organisationens inköp till de livscykelberäknade utsläpp samt **uppföljningar** av faktisk prestanda vad gäller klimat, miljö och sociala hänsyn i leveranskedjor. Ett övergripande verktyg för konsekvens-

---

<sup>3</sup> [SKR webbsida lärande exempel klimat](#)

beskrivning av åtgärder är framtaget inom **Styrsnurran**, SKR:s modell för planering, uppföljning och åtgärder i kommunövergripande styrning. (Se bilaga)

#### **Staten behöver**

- tillsammans med andra aktörer ta fram lärande exempel och erbjuda arenor för erfarenhetsutbyte och kunskapsinhämtning,
- tillhandahålla beslutsunderlag för ett effektivt klimatarbete i form av vägledning och rekommendationer. Dessa bör i sin tur vara baserade på livscykelanalyser och uppföljningar som inkluderar kostnader och nyttor ur flera perspektiv,
- utveckla stöd som möjliggör att nya välfungerande lösningar når en snabbare och bredare implementering, t.ex. via ramavtal.

#### **SKR behöver**

- ta fram lärande exempel och erbjuda arenor för erfarenhetsutbyte och kunskapsinhämtning,
- följa och bidra till samarbeten inom området där kommuner och regioner medverkar. Särskilt relevant är att bidra till näraliggande samarbeten, såsom Klimatkommunerna, Viable Cities, Fossilfritt Sverige och Småkom,
- påtala till regeringen när det finns behov att se över regelverk, finansieringsmodeller och uppgiftsfördelning som försvårar eller skulle kunna främja ett framgångsrikt klimatarbete i kommuner och regioner.



# Bilaga 1: Goda exempel, kunskapsunderlag och verktyg

I denna bilaga redovisas goda exempel, kunskapsunderlag och verktyg från olika initiativ mer uttömmande och med länkar.

## **Goda exempel och vägledning hos statliga myndigheter**

**Boverket** har på senare år tagit fram kunskapsunderlag om [vindkraft](#), [klimatrisker i översiktsplanering](#), [klimatanpassning i planeringen](#), [verktyg för minskad klimatpåverkan vid planläggning](#), [översiktsplanering](#) och [detaljplanering](#) samt [handbok för klimatdeklaration av byggnader](#).

**Energimyndigheten** samlar erfarenheter från [beställargrupper och nätverk](#): [BeBo](#) för flerbostadshus, [Belok](#) för lokalfastigheter och [Lågan](#) för lågenergibygnader. Det omfattar verktyg och goda exempel inom energireovering, totalmetodik, digitalisering, laddinfrastruktur, effekthantering och solenergi. Inom [Energilyftet](#) drivs en utbildningssatsning om lågenergibygnader till beställare, arkitekter, ingenjörer, byggprojektledare, förvaltare och drifttekniker. Vägledning ges till [kommunal energi- och klimatrådgivning](#) och utbildning erbjuds inom [energi- och klimatomställning i kommun och region](#). Utifrån stöd till [lokal och regional kapacitetsutveckling](#) har myndigheten samlat guider om erfarenheter från projekt i tre olika guider för omställning: [upphandling](#), [pendlings- och tjänsteresor](#) samt [fysisk planering](#). Exempel omfattar [Energiplanering från Kommunförbundet Skåne](#) och [Energi- och klimataspekter vid planarbete i Ovanåkers kommun](#). Tidigare satsningar med spridning av exempel omfattar [kommunalt samordnad varudistribution](#) och [Uthållig kommun](#).

**Livsmedelsverket** har tagit fram närings- och kostnadsberäknade recept tillsammans med Konsumentverket samt [Fakta om offentliga måltider](#) och [Handbok för minskat matsvinn inom vård, skola och omsorg](#). Livsmedelsverket har även tagit fram en [handbok för klimatanpassad försörjning av dricksvatten](#).

**Länsstyrelsen** har en [checklista för begränsad klimatpåverkan](#) för den fysiska planeringen, om fysiska strukturer, transporter och resande samt produktion och användning av energi. Ett rikstäckande kart- och [planeringsverktyg för förnybara drivmedel och laddstationer](#) inkluderar tankstationer, laddstolpar och registrerade fordon per bränsletyp. I skriften [Klimatanpassning i fysisk planering – vägledning från länsstyrelserna](#) ges vägledning, rekommendationer, tips och råd om hur kommunerna kan, bör och ska ta hänsyn till klimatförändringar inom fysisk planering och i [checklista för klimatanpassning i fysisk planering – ett verktyg för handläggare på kommun och länsstyrelse](#) ges stöd till planhandläggare.

**Naturvårdsverket** administrerar [Klimatklivet](#), ett investeringsstöd för grön omställning som kan sökas av både offentliga och privata organisationer och företag. [Utvalda exempel](#) presenteras om [biobränslen och vätgas](#), [cykelbanor och garage för pendling](#), [infrastruktur för elbilar](#), [klimatsmart energianvändning](#), [material- och avfallshantering](#) och [smarta transportlösningar](#). Det finns även stöd om [naturbaserade lösningar](#) och [hållbar dagvattenhantering](#).

**SMHI** har en [lathund för klimatanpassning](#) för hur kommuners och regioners arbete kan organiseras. Den innefattar kommunledning, bygga, bo och miljö, fysisk planering och infrastruktur samt kommunikation. För regionerna finns en vägledning om värmeböljor inom vård och omsorg. Flera statliga myndigheter driver tillsammans webbplatsen [Klimatanpassning.se](#).

**Skogsstyrelsen** har underlag om lämplig mark för [återvätning](#).

**Trafikverket** presenterar exempel och metoder inom bland annat [rese- och mötespolicy](#), [elfordon](#), [arbetsmaskiner](#), [elbussupplägg](#), [miljökrav vid entreprenader i Stockholm, Göteborg, Malmö](#), [goda exempel på klimat- och miljöarbete i stora projekt](#), [stadsmiljöavtal](#), [hållbar mobilitet](#), [ökad kollektivtrafikandel](#), [åtgärder för ökat cyklande](#), [nationellt cykelbokslut](#) och [parkering i täta städer](#).

### **Goda exempel och metoder hos andra aktörer**

Bland **andra aktörer** som presenterar goda exempel och metoder kan nämnas Adda, Avfall Sverige, Energieffektiviseringsföretagen, Energikontoren, Fossilfritt Sverige, Kommuninvest, Mistra Urban Futures, SEI, [Sharing cities](#), Sveriges Allmännyttas [klimatinitiativ](#) och Viable Cities. Miljösamverkan Sverige ger handläggargröd gällande [klimatanpassning i prövning och tillsyn](#).

[Smart City Sweden](#) har en [plattform med goda exempel för export av smarta och hållbara stadslösningar](#).

**Klimatkommunerna** har en [kunskapsbank](#) med goda exempel på områdena planer och strategier, samhällsplanering och byggande, transporter, energi, gröna finanser, konsumtion, kommunikation, samverkan och kolsänkor. Det omfattar [modell för klimatstrategi](#) och [hur kommuner får med företag, organisation och medborgare i omställningen](#).

**SKR** har ett stort antal handböcker och vägledningar inom främst fastigheter och transporter, t.ex. [kommunal cykelplanering](#) och klimatsmart och hållbar upphandling. Med regionerna har tagits fram en [vägledning för regioners klimatredovisning](#). Klimatarbete med goda exempel presenteras i [Öppna jämförelser – Miljöarbetet 2022 i regionerna](#). På sin webbplats redovisar [SKR lärande exempel](#), som inkluderar exempel på klimatinsatser.

## **LCC och LCA**

Kring livscykelkostnader (LCC) och livscykelanalyser (LCA) finns ett omfattande underlag, allt ifrån internationell standardisering, övergripande och sektorsvisa bedömningar och verktyg och projektspecifika utredningar. Det omfattar ISO-standard för LCA och FN:s [Life Cycle Initiative](#), EU-kommissionen verkar genom [European platform of life cycle assessment](#), och [Footprint Category Rules och Organisation Sector Rules](#), [Miljövarudeklarationer](#) (Environmental Product Declarations) och [LCC-verktyg för olika produkter](#). [Swedish Life Cycle Center](#) är en plattform för utveckling mellan akademi, forskningsinstitut, näringsliv och statliga myndigheter.

Sektorsvis har flera myndigheter tagit fram underlag. Naturvårdsverket har en [Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys](#) för miljöarbetet. Upphandlingsmyndigheten har rekommendationer om [strategiskt arbete med LCC](#), [generella och produktspecifika verktyg för LCC-kalkyler](#) och [miljöspend](#) som verktyg för att bedöma inköpsens klimat- och miljöpåverkan. Boverket erbjuder stöd för [klimatdeklarationer](#) för byggnader genom en [klimatdatabas](#) och vägledning om [LCA-verktyg för byggnader](#) samt vägledningar för planer. IVL har sedan tidigare utvecklat [Byggsektorns miljöberäkningsverktyg](#) som databas för LCA. Trafikverket har en [vägledning om LCA](#) och tillämpar verktygen [Klimatkalkyl](#) och [Geokalkyl](#). På livsmedelsområdet finns underlag och verktyg från [Livsmedelsverket](#), RISE [Klimatdatabas](#) och SLU [Mat-](#)

[klimatlistan](#) samt leverantörernas verktyg Hantera Livs och Compare. Energimyndigheten har underlag om elfordon och [batterier](#).

Kring avfall och återvinning finns bland annat underlag från Avfall Sverige om [avfallsfraktioner](#), Återvinningsindustrierna om [byggavfall](#), Håll Sverige Rent om [engångsmuggar](#) och IVL om [elektronik](#).

Klimatkommunerna har sammanställt en översikt om metoder för att analysera klimatpåverkan från [byggmaterial och processer](#). Offentliga fastigheter har en rapport om [LCA och LCC i tidiga skeden](#).

### **Klimatredovisning, miljöspend och uppföljning**

Viktiga verktyg inkluderar även klimatredovisningar för organisationer, [miljöspend](#) som relaterar utsläppen till organisationens inköp samt uppföljningar av faktisk prestanda vad gäller klimat, miljö och sociala hänsyn i leveranskedjan. Göteborgs stad har tillämpat [miljöspend](#) för att uppskatta storleken av klimat- och miljöpåverkan samt vilka områden som påverkar mest. Adda samordnar och presenterar uppföljning av leveranskedjor i [Hållbarhetskollen](#).

Ett övergripande verktyg för konsekvensbeskrivning av åtgärder är framtaget inom [Styrsnurran](#), SKR:s modell för planering, uppföljning och åtgärder i kommunövergripande styrning. Förslag konsekvensbeskrivs ur serviceperspektiv för ekonomi, personal och resultat och ursamhällsperspektiv för kommunen som demokratiaktör och samhällsbyggare. I analysen ställs resursinsats mot förväntad effekt och resultat för verksamhet, medborgare och samhälle.

En modell och vägledning för [klimatredovisning för regionen](#) som organisation har tagits fram av SKR tillsammans med regionerna.

# Rättvis och hållbar omställning för klimatet

SKR:s programberedning för hållbar omställning har haft i uppdrag att stärka förutsättningarna för ett intensifierat arbete med minskad klimatpåverkan och klimatanpassning i kommuner och regioner. I denna rapport lämnar beredningen sina förslag till insatser och styrmedel.

Kommuner och regioner har stora möjligheter till ett offensivt klimatarbete i egna verksamheter, i samhällsbyggande och genom samspel med näringsliv, invånare och civilsamhälle. Många insatser har redan genomförts eller är på gång. Arbetet behöver skalas upp och stärkas för den nödvändiga omställningen till ett hållbart samhälle.

Programberedningen lämnar därför ett stort antal förslag till insatser och styrmedel för både minskad klimatpåverkan och klimatanpassning och för att stärka kommuners och regioners övergripande ansvar och kapacitet på dessa områden.

Upplysningar om innehållet  
kerstin.blom.bokliden@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023  
ISBN/Beställningsnummer: Ange nummer

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Andreas Hagnell  
Greta Hebel

## Ståndpunkter – effektiv och ledande lokal klimatpolitik

Här presenteras SKR:s ståndpunkter kring vad kommuner och regioner själva behöver göra för att vara ledande i klimatarbetet och en hållbar omställning. Samtidigt är det fundamentalt att staten bidrar och samspelar på flera sätt. Ståndpunkterna utgår från förbundets inriktningsmål för 2020–2023<sup>1</sup> och slutrapporten från tidigare Klimatberedning<sup>2</sup>. En uppdatering av ståndpunkterna har föreslagits/genomförts av SKR:s programberedning för hållbar omställning i början av 2023.

### Sammanfattning

*Kommuner och regioner ska vara ledande i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser och stärka samhällets motståndskraft mot klimatförändringens konsekvenser.*

För att minska den pågående globala uppvärmningen behövs en kraftfull omställning, redan under den närmaste tioårsperioden. Den innevarande energikrisen understryker behovet av energisäkerhet vad gäller produktionskapacitet, överföringskapacitet, effektivisering, flexibilitet och robusthet. Därtill behöver den byggda miljön anpassas till ett klimat i förändring för att begränsa dess negativa effekter.

Kommuner och regioner har många viktiga roller i denna omställning. Resurserna väntas samtidigt vara ansträngda på grund av ökade behov, åldrande befolkning och påfrestningar från ett osäkert ekonomiskt läge. Därför är det nödvändigt att prioritera effektiva insatser och att skapa flera nyttor samtidigt. Omställningen behöver upplevas som rättvis och skapa delaktighet utifrån de olika förutsättningar som finns i landet.

SKR vill med dessa ståndpunkter lyfta viktiga prioriteringar och insatser för att kommuner och regioner ska vara ledande i en hållbar omställning och tydliggöra vad de kan och behöver göra för ett effektivt lokalt och regionalt klimatarbete.

### Kommuner och regioner har viktiga roller i omställningen

Kommuner och regioner är viktiga i klimatomställningen, både som samhällsaktörer, myndigheter och verksamhetsutövare. Förutom det mer interna arbetet har de möjlighet att stödja omställningen i näringslivet, civilsamhället och hos allmänheten.

### Samspel med omvärlden i planering och samhälle

Kommuner och regioner har stora möjligheter och behöver bidra till klimatsmarta lösningar på de breda samhällsområden där dessa har viktiga roller. Det gäller främst

---

<sup>1</sup> [Det framgångsrika Sverige skapas lokalt – Inriktningen för Sveriges Kommuner och Regioner 2020–2023](#)

<sup>2</sup> [Klimatet så klart](#), Slutrapport från SKR:s beredning för klimat 2017

samhällsplanering för bebyggelse och hållbara transporter, energisystem, avfallshantering samt offentlig och privat konsumtion.

1. **Planläggning av mark, bebyggelse och infrastruktur** behöver bidra till attraktiva boendemiljöer och tätorter som minskar transportbehov och som gynnar gång-, cykel och kollektivtrafik. Attraktiva mötesplatser i närområdet fyller flera funktioner för både social och miljömässig hållbarhet.
2. **Klimatrisiker måste hanteras då vi bygger nytt.** Plan- och bygglagen är tydlig i att klimatanpassning måste beaktas i översikts- och detaljplanering. Detta måste alla kommuner hantera, utifrån sina lokala förutsättningar.
3. För **klimatanpassning av den befintliga bebyggelsen** bör kommunen ha en samordnande roll, även om ansvaret ligger på den enskilda fastighetsägaren. För att få en översiktlig bild av frågan behöver kommunerna ge sin syn på klimatrelaterade risker i översiktsplanen samt hur dessa kan minska eller upphöra.
4. **Lokal energiproduktion** behöver främjas för att fylla lokala energibehov, motverka brist i nätkapacitet och bidra till andra nyttor i det regionala och nationella systemet. Det är viktigt att satsningar på energi och elektrifiering för minskad klimatpåverkan samspekar med befintlig fjärrvärme, fjärrkyla och kraftvärme och dess fortsatta omställning och även bidrar till negativa utsläpp, genom biokol och infångning av koldioxid. Det behövs även satsningar på energieffektivisering, energibesparing och flexibilitet. Särskilda insatser krävs för robusthet och civilt försvar, t.ex. möjlighet till ödrift, reservkapacitet och prioriteringar inför bristsituationer.
5. **Avfallshanteringen** behöver öka återvinningen och minska volymerna genom mer cirkulära flöden i samhället. Detta förutsätter användbara verktyg för bedömningar av nyttor på olika sakområden och i olika delar av landet. Samtidigt behövs en effektiv energiutvinning av det avfall som inte kan återvinnas, där flera kommuner har viktiga anläggningar och infrastruktur.
6. Offentlig verksamhet kan bidra till en mer **klimatsmart privat konsumtion** genom mer ”energisnåla näraktiviteter”, exempelvis inom kultur, fritid och turism. Här finns stora möjligheter till samspel med näringsliv och civilsamhälle, såsom att främja en utökad delningsekonomi och återbruk.
7. Kommunerna är i många fall essentiella för att tillhandahålla och bygga ut bredband och annan **digital infrastruktur**. Många digitala tjänster spar resurser och minskar klimatpåverkan.
8. Kommuner och regioner är viktiga arenor som behöver underlätta **samverkan och dialog med näringsliv, invånare, akademi och andra samhällsaktörer** för att utveckla och testa nya samhällseliga och tekniska lösningar som skapar flera nyttor. Det är en fråga för både politik, samhällsplanering, rådgivning, tillsyn och projektledarskap.

## Det interna klimatarbetet i de egna verksamheterna

9. **Byggnader, transporter och verksamheter** kan i många fall anpassas bättre efter behov och samordnas. Ett systematiskt arbete behövs med verksamhetens energianvändning för besparingar, effektiviseringar, energismart beteende och minskad klimatpåverkan.
10. **Befintlig infrastruktur, byggnader och mark behöver** ses över och klimatanpassas till ökad förekomst av värmeböljor, översvämningar, ras, skred och erosion. Det omfattar även att bibehålla och utveckla grönstrukturer och mångfunktionella ytor. Detta behöver göras i samverkan med andra fastighetsägare, infrastrukturansvariga, VA-bolag, försäkringsbolag, expertmyndigheter och länsstyrelser.
11. **Offentlig upphandling** kan påverka leverantörer och produktion både inom kommun och region och långt utanför deras gränser genom krav och leverantörsdialoger. Framförallt om detta görs i samverkan med flera parter. Inköp och transfereringar från kommuner, regioner och kommunala fastighetsföretag bedöms orsaka utsläpp på 19 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år.<sup>3</sup> Bättre kravställning kan kraftfullt minska utsläppen från byggentreprenader, förbrukningsmaterial, livsmedel, transporter etc.
12. **Kapitalplaceringar**, främst för de regioner och kommuner som fonderar pensioner, kan styras för att främja företag som bidrar till att minska klimatpåverkan.
13. **Kommunala bolag** bör ges tydliga ägardirektiv och uppdrag att premiera hänsyn till klimat och hållbarhet.
14. Som **ägare till skog**, odlingsmark och annan mark har kommunerna möjlighet att främja både produktion av biomaterial med klimatnytta, kolsänkor, hänsyn till biologisk mångfald och sociala värden.

## Viktiga förhållningssätt behövs för en effektiv omställning

Ett effektivt klimatarbete förutsätter att vi bygger på lokala styrkor samtidigt som vi ser till helheten i insatserna och deras konsekvenser även för andra aktörer.

15. **Ledarskap och ansvar.** Hanteringen av klimatfrågan förutsätter ansvars- tagande i hela samhället, där det politiska ledarskapet är avgörande. Organisationer och myndigheter behöver kunna samspela och bidra till dialog, för att samordna resurser. Det behövs både legala möjligheter och en vilja från kommuner och regioner att gå före och testa nya lösningar. Regionerna har inom ramen för sitt regionala utvecklingsansvar möjligheten att stödja kommunerna, utifrån olika kommuners behov.
16. **Gör strategier utifrån lokala och regionala förutsättningar.** Värdera möjligheter och insatser utifrån lokalt och regionalt engagemang, resurser och tidigare erfarenheter. Samspela med näringsliv och civilsamhälle.

---

<sup>3</sup> [Upphandlingsmyndigheten. Miljöspendanalys avseende 2019](#)



Klimatförändringen medför runt om i landet väldigt olika problem och möjligheter, som kommuner och regioner behöver utgå från.

17. **En rättvis omställning** måste säkerställas. Landsbygd och städer har olika påverkan och möjligheter. Det gäller för exempelvis transporter, energi-produktion, skogs- och lantbruk och annat näringsliv med stor inverkan på och möjligheter för både klimatpåverkan och klimatanpassning. Omställningen måste ta hänsyn till de sociala effekterna. De grupper som är mest sårbara och påverkade av åtgärder och klimateffekter behöver särskilda insatser. Jämställdhet behöver beaktas, exempelvis att kvinnor i högre utsträckning använder kollektiva färdmedel än män.
18. **Skapa flera nyttor samtidigt.** Värdera vilka insatser som är mest effektiva i relation till kostnaden. Lösningar för minskad klimatpåverkan och klimatanpassning kan vara kostsamma, men kan bli lönsamma om hänsyn tas till positiva effekter för näringsliv, hälsa, luftkvalitet, miljö och sociala förhållanden. I ett läge med ökade internationella konflikter görs satsningar på civilt försvar och samhällets robusthet som behöver vara samordnade med klimatarbetet. Relevanta beslutsunderlag behövs i form av bland annat livscykelkostnader (LCC) och livscykelanalyser (LCA).
19. **Bidra till nya lösningar med potential att spridas**, exempelvis genom stadsbyggnadsprojekt eller upphandling med kravställande och leverantörs-dialog i samarbete med andra aktörer. Innovation i produkter och användning behöver främjas.
20. **Bidra till internationell klimatnytta.** Se inte för snävt till utsläppen innanför kommun- och ansvarsgränser, utan till insatsernas vidare konsekvenser och spridningseffekter. Flera aktuella exempel har viktiga praktiska följder:
  - a. Att svensk elproduktion har låg klimatpåverkan betyder inte alltid att en övergång till el är bättre än andra lösningar med i genomsnitt något högre klimatpåverkan. Särskilt inte i en situation med elbrist och ökad efterfrågan. Därtill kan en ökad elexport ersätta betydligt mer fossil produktion i våra grannländer, med hänsyn till utformningen av EU:s utsläppshandel och annullering av överskott. Kommuner och regioner kan **främja tillgången till el** genom elproduktion från kraftvärme och andra kraftslag för minskad klimatpåverkan och insatser för besparing, effektivisering och flexibilitet. Fjärrvärme för uppvärmning, fjärrkyla och biodrivmedel som alternativ till att elektrifiera transporter kan frigöra el till andra ändamål.
  - b. En effektiv **energiutvinning ur avfall** som inte kan återvinnas har stor klimatnytta genom att ersätta annan energi och annan avfallshantering. Både förbränning utan energiutvinning och deponering med tillhörande läckage av metan förekommer fortfarande i övriga EU och länder från vilka Sverige importerar avfall. Många klimatredovisningar belastar

dock energiproducenten och energianvändaren med utsläppen, snarare än dem som givit upphov till avfallet.

21. **Främja hållbara investeringar.** Tillgängliggör medel på förmånliga villkor för investeringar som är både klimatsäkrade och ger andra nyttor, exempelvis genom gröna obligationer som samtidigt ökar synligheten och kan bidra till ökade miljöambitioner i projekt. Undvik att hindra hållbara investeringar genom kalkylräntor som är högt satta i relation till faktisk lånekostnad. Analysera lämpligheten av räntenivåer, avskrivningstider och andra antaganden i investeringskalkyler, samhällsekonomiska bedömningar och regleringar, t.ex. vid val mellan energi-, transport- och infrastrukturlösningar. Placera kommunens och regionens kapital för pensioner och annat ägande så att det beaktar klimatpåverkan från företagen i innehavet, t.ex. med hjälp av screening, omplacering och aktiv påverkan på ägda företag, med stöd av förvaltare.

## Hur kan staten stötta det lokala och regionala arbetet?

Dessa ståndpunkter handlar om vad Sveriges Kommuner och Regioner vill lyfta för att kommuner och regioner ska ligga i framkant och stärka sina förmågor. Det behövs samtidigt att staten stödjer det lokala och regionala arbetet, med både relevanta styrmedel såsom strategier, skatter, ekonomiska förutsättningar och regelverk samt med användbara planeringsunderlag och tekniskt stöd. Viktigt i detta är en förståelse för att förutsättningarna och behoven skiljer sig åt i olika delar av landet.

Det finns en mängd tidigare och aktuella förslag från SKR:s styrelseyttranden och tidigare Klimatberedning, som inte utvecklas närmare här. Se även förslag från Programberedningen för hållbar omställning i separat underlag.

Avdelningen för Juridik  
Germund Persson  
Jurist/senior rådgivare

Programberedningen för  
Hållbar omställning

Avdelningen för Tillväxt och samhällsbyggnad  
Greta Hebel  
Expert klimatanpassning

## Behov av lagstiftningsåtgärder för att underlätta genomförandet av angelägna klimatanpassningsåtgärder

### 1 Inledning

Klimatförändringar gör att riskerna för naturrelaterade skador ökar. Det kan handla såväl om långsamt förändrade vattennivåer i hav, sjöar och andra vattendrag som mer hastiga förlopp i samband med skyfall eller kraftig snösmältning. Behovet av ökade insatser för att förebygga skador till följd av översvämning, ras, skred och erosion har kartlagts och utretts i olika sammanhang. Genom åren har flera förslag genomförts som bidrar till ett arbete med att anpassa samhället till ett klimat i förändring, medan andra förslag inte har lett till lagstiftning.

Det verkar råda enighet om att de åtgärder som vidtagits inte är tillräckliga, utan att åtgärdstakten måste öka, särskilt när det gäller befintliga, bebyggda miljöer. Här finns såväl juridiska och organisatoriska som finansiella utmaningar. SKR delar denna bild.

Olika initiativ har tagits när det gäller dessa frågor och utredningsarbete pågår i vissa frågor. Detta presenteras sist i detta PM under rubriken Bakgrund.

SKR vill i denna PM lyfta vissa frågor som från kommunernas och regionernas perspektiv bedöms vara särskilt angelägna för att arbetet med klimatanpassningsåtgärder ska kunna genomföras. I det följande lämnas därför några förslag som syftar till förbättrade och förstärkta juridiska möjligheter för åtgärder som anpassar samhället till ett förändrat klimat. Särskilt fokus ligger på förutsättningarna för genomförandet av skyddsåtgärder för befintlig bebyggelse och i befintliga miljöer, där kommunerna kan förväntas behöva inta en samordnande roll.

## **2 Utredning gällande förslag om ansvar och finansiering**

### **2.1 Tydliggör kommunernas och regionernas möjlighet att samordna, vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder**

Ett alternativ när det gäller gemensamma skyddsåtgärder för bebyggelseområden eller stadsdelar är att kommunen tar på sig huvudmannaskapet för åtgärderna. Detta kan ske genom bestämmelser om skyddsåtgärder i detaljplan. Behövlig mark kan detaljpaneläggas som allmänplatsmark med kommunalt huvudmannaskap, vilket ger kommunen rätt att lösa in marken. Marken kan även planläggas som kvartersmark som inte får bebyggas, vilket också ger kommunen inlösenrätt om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.

Det är dock långt ifrån alltid realistiskt att räkna med detaljpanelläggning eller ändrad detaljpanelläggning bara för att åstadkomma kommunala markförvärv och möjliggöra kommunalt huvudmannaskap för avsedda åtgärder. Detta gäller särskilt inom detaljpanelagda områden med enskilt huvudmannaskap och i områden utanför detaljplan. Med kommunalt huvudmannaskap för de åtgärder som vidtas, råder dessutom oklarheter ifråga om de lagliga möjligheterna till medfinansiering från fastighetsägare eller verksamhetsutövare.

#### **2.1.1 Möjliggör för kommuner att samordna, vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder av allmänintresse**

Det finns visst stöd i äldre förarbeten för att det ligger i kommunernas befogenhet att vidta klimatanpassningsåtgärder inte bara för att skydda egen egendom och verksamhet, utan även i övrigt under förutsättning att det finns ett allmänintresse av att åtgärden vidtas. Samtidigt råder osäkerhet i flera avseenden om vilka befogenheter kommunerna har här, bl.a. utifrån likställighetsaspekter.

Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) föreslog därför en ny lag om vissa kommunala befogenheter beträffande förebyggande åtgärder mot naturolyckor, där det skulle klargöras att en kommun får vidta åtgärder eller finansiera åtgärder för att förebygga översvämning, erosion, ras och skred som omfattar enskilda fastigheter. Det rådde dock viss oklarhet om inriktningen på detta förslag, och det ledde inte till lagstiftning. Som redan nämnts råder dock fortfarande osäkerhet om vilka de kommunala befogenheterna är och hur långt de sträcker sig. Denna osäkerhet har i sig en hämmande effekt när det gäller kommunernas engagemang i klimatförebyggande åtgärder. Detsamma gäller regionerna. Det är därför angeläget att förutsättningarna för kommuner och regioner att vidta eller finansiera klimatförebyggande åtgärder tydliggörs.

Detta bör ske genom en särskild lagreglering som klargör kommunernas och regionernas befogenhet att vidta eller finansiera åtgärder mot naturolyckor. Den självklara utgångspunkten för en sådan lagreglering är att åtgärden ska ha ett allmänintresse, det vill säga att den t.ex. inte bara ska vara till nytta för enstaka fastigheter. Till en sådan lagreglering skulle också kunna knytas en bestämmelse om att kommuner och regioner kan ta på sig en allmän samordnande roll för planering och genomförande av åtgärder mot naturolyckor. Flera tidigare framtagna utredningar och rapporter har lyft fram just behovet av samverkanslösningar på olika nivåer.

### **2.1.2 Möjliggör medfinansiering från fastighetsägare av skyddsåtgärder som kommunerna vidtar**

Åtgärder som en kommun (eller en region) är skyldig att vidta ska som huvudregel skattefinansieras. När det gäller t.ex. skyddsåtgärder för att motverka översvämning och erosion som en kommun ska vara huvudman för enligt plan- och bygglagstiftningen, är förutsättningarna för medfinansiering från andra aktörer därför begränsade.

Vid nyexploatering finns i och för sig möjlighet att låta exploitören bekosta alla åtgärder som är nödvändiga för att en detaljplan ska kunna genomföras. Viss finansieringsmöjlighet kan också finnas enligt gatukostnadsreglerna i plan- och bygglagen. Gatukostnadsreglerna innebär att om en kommun i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats, eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder. Avgiftsskyldigheten är här knuten till att kommunen är skyldig att vidta åtgärder och den nytta fastighetsägarna anses ha av åtgärderna. Det är kanske inte otänkbart att även vissa skyddsåtgärder som ingår i en allmän plats skulle kunna ingå i avgiftsunderlaget, men det får bedömas som osäkert. Gatukostnadsreglerna är dessutom svårtillämpade och bara ett begränsat antal kommuner använder reglerna aktivt. För åtgärder som vidtas t.ex. inom skyddszoner på kvartersmark, saknas möjlighet att ta ut gatukostnader.<sup>1</sup>

Också om en kommun i andra fall (frivilligt) tar på sig ansvaret för genomförandet av klimatanpassningsåtgärder, råder oklarhet om förutsättningarna för medfinansiering från fastighetsägare och verksamhetsutövare. Sådana åtgärder kan förstås finansieras med kommunala skattemedel och med tillgängliga statliga bidrag. För enskilda fastighetsägare kan det te sig främmande att bidra ekonomiskt till kommunala åtgärder. Även likställighetsaspekter kan behöva beaktas. Vissa rapporter och utredningar har

---

<sup>1</sup> Av rättspraxis framgår att kommuner utan författningsstöd inte har rätt att ta ut avgifter för att finansiera obligatoriska uppgifter, vartill bl.a. räknats ”allmänt kommunala angelägenheter”, se bl.a. rättsfallen RÅ 1968 ref. 8 och RÅ 1975 Ab 487. När det gäller exploateringsavtal finns numera särskilt lagstöd för s.k. medfinansieringsersättning från fastighetsägare när det gäller kommunala bidrag till statlig trafikinfrastruktur.

pekat på behovet att förtydliga förutsättningarna för medfinansiering av klimatanpassningsåtgärder. Både behovet av bredare och/eller nya finansieringslösningar och rättviseaspekter kan tala för detta.

En lagreglering av förutsättningen för medfinansiering från fastighetsägare som har nytta av vidtagna åtgärder bör därför övervägas.

### **2.1.3 Förslag om lagreglering för att möjliggöra för kommuner att samordna, vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder**

**Med utgångspunkt från det anförda skulle en särskild lagreglering kunna lösa ovanstående frågor. En lagreglering skulle kunna utformas på följande sätt:**

*1 § En kommun eller en region får vidta eller lämna bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor om åtgärden är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar.*

*2 § En kommun eller en region får planera och samordna arbete avseende sådana åtgärder som avses i 1 §.*

*3 § En kommun eller en region får träffa avtal med fastighetsägare eller andra som har nytta av åtgärder enligt 1 § om medfinansieringsersättning.*

**SKR föreslår att regeringen bör ta initiativ för att utreda ett lagförslag med denna inriktning.**

### **2.1.4 Möjliggör medfinansiering från VA-taxan av skyddsåtgärder som kommunerna vidtar**

En annan fråga gäller möjligheten att via va-taxan finansiera klimatanpassningsåtgärder. Frågan kan sägas inrymma två delfrågor. Den första handlar om anpassning av den allmänna va-anläggningen (dagvattenanläggningen) med hänsyn till ett förändrat klimat och förutsättningarna att finansiera sådana åtgärder med va-taxan. Den andra frågan handlar om förutsättningarna för att med va-taxan finansiera åtgärder som är till nytta för va-huvudmannen (och ytterst fastighetsägarna), men som vidtas av andra aktörer och utanför den allmänna va-anläggningen.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster får va-avgifterna inte få överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen. Det som avgör om en anpassningsåtgärd kan finansieras genom va-avgifter är om kostnaden är nödvändig för att va-anläggningen ska uppfylla skäliga anspråk på säkerhet, vilket är det säkerhetskrav som ställs i lagen. Svenskt Vatten har i publikationen P 110 Avdelning av dag- drän- och spillvatten (2016), redovisat underlag för funktionskrav, hydraulisk dimensionering och utformning av allmänna avloppssystem.

De av Svenskt Vatten utgivna rekommendationerna innehåller en viss ambitionshöjning vid nyanläggning i förhållande till de krav på dimensionering av dagvattenanläggningarna som utmejslats i rättspraxis. Det är dock osäkert hur stor kapacitetsförstärkning som kan motiveras inom ramen för gällande lagstiftning. Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) kom fram till att avgiftsfinansiering inte kan anses möjlig för investeringar avseende dagvattenhantering som skulle ge anläggningen en kraftig ”överkapacitet” i förhållande till va-huvudmannens skyldigheter att tillgodose skäliga anspråk på säkerhet i förhållande till risken för översvämning. Utredningen om hållbara vattentjänster (SOU 2018:34) bedömde å sin sida att det med dagens regler inte finns något hinder mot att finansiera en *viss överkapacitet* med va-taxan. Enligt utredningen är det rimligt att bedöma det som en nödvändig kostnad att anpassa de allmänna va-anläggningarna i befintlig bebyggelse så att de kan hantera mer än ett 10-årsregn. Några författningsändringar föreslog utredningen dock inte. Frågan kommenterades inte i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

När det gäller den andra frågan bygger lagen om allmänna vattentjänster på att va-huvudmannen svarar för ledningar och andra anordningar fram till den förbindelsepunkt som ska vara upprättad för respektive fastighet. I en allmän dagvattenanläggning kan också ingå anordningar som inte betjänar fastigheterna med ledningsbundna vattentjänster, dvs. öppna dagvattenlösningar. Bortledande och avrinning kan istället ordnas över mark eller i diken och huvudmannen kan ha byggt t.ex. fördröjningsmagasin eller kortare ledningsnät. Sådana anordningar ingår i den allmänna anläggningen.

Åtgärder som annars vidtas inom t.ex. kvartersmark, hör däremot typiskt sett inte till den allmänna dagvattenanläggningen. Och när det gäller åtgärder som avser gator, vägar, parker och annan allmän platsmark, framgår av en bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster att va-huvudmannens skyldighet inte omfattar vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen. Sådana anordningar hör istället till gatan/vägen och kan därmed som huvudregel inte kan finansieras via va-taxan.

Utredningen om hållbara vattentjänster gjorde vissa överväganden angående den s.k. Köpenhamnsmodellen i Danmark. Genom vissa lagändringar har va-huvudmännen i Danmark getts möjlighet att medfinansiera skyfallsåtgärder i Danmark, även sådana åtgärder som normalt ligger utanför va-huvudmannens ansvarsområde. Regleringen möjliggör för va-huvudmannen att medfinansiera projekt där till exempel gator byggs om så att de kan avleda regnvatten vid översvämningar.

Utredningen bedömde att ett införande av det danska medfinansieringssystemet i Sverige troligen inte skulle leda till att fler anpassningsåtgärder kom till stånd. Utredningen hänvisade bl.a. till att det danska medfinansieringssystemet är krångligt samt att det i Sverige redan är möjligt att finansiera anpassningsåtgärder genom va-avgifter och med skattemedel. Utredningen pekar också på att den svenska lagen – till skillnad

från Danmark – är teknikneutral och att öppna dagvattenanläggningar kan ingå i en allmän va-anläggning.

I sammanfattningen skriver utredningen för all del att utredningen menar att kommunerna behöver titta på och bedöma hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall ska hanteras i kommunen och därmed också hur stor del av investeringen för va-anläggningen som va-huvudmannen ska stå för och hur stor del som skattebetalarna ska finansiera. Det är dock svårt komma fram till att det idag är möjligt att via va-taxan finansiera åtgärder som andra aktörer vidtar med anordningar/lösningar som inte ingår i den allmänna va-anläggningen. Detta gäller även om va-huvudmannen (och indirekt ägare av anslutna fastigheter) kan anses ha nytta av åtgärderna.

Detta skulle kunna lösas genom ett tillägg i lagen om allmänna vattentjänster. En sådan lösning skulle kunna innebära att det tydliggörs att kommunerna får ha högre ambitioner när det gäller utformningen av den allmänna dagvattenanläggningen, men också ge utrymme för medfinansiering av åtgärder som t.ex. kommunen som huvudman för allmänna platser ansvarar för men som också är till nytta för va-huvudmannen. En sådan möjlighet skulle med fördel kunna knytas till den skyfallsplan, som det åligger kommunerna att ha som en del av sin vattentjänstplan (fr.o.m. 1 januari 2024).

Ett tillägg i lagen om allmänna vattentjänster skulle lämpligen kunna ske genom att ett nytt tredje stycke införs i 30 § i lagen, t.ex. med följande lydelse:

**30 §** Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.

Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om

1. det finns en fastställd investeringsplan,
2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,
3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,
4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och
5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

*Avgifter får även tas ut för åtgärder för att klimatanpassa den allmänna dagvattenanläggningen och för att i skäligen utsträckning medfinansiera åtgärder som kommunen vidtar som är till nytta för va-huvudmannen genom att minska belastningen på huvudmannens dagvattenanläggning. Sådana åtgärder ska framgå av kommunens skyfallsplan.*

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det belopp som behövs för att täcka kostnaderna för vattentjänsten.



## 2.2 Möjliggör reglering i vattentjänstlagen för att fastighetsägare själva ska ta hand om dagvatten på fastigheten

En viktig fråga när det gäller riskerna för översvämningsskador i samband med skyfall, är förutsättningarna för att ställa krav på att dagvatten ska omhändertas eller fördröjas innan dagvattnet når de allmänna dagvattensystemen. Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) föreslog att det skulle införas en bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster om att fastighetsägare ska ta hand om eller fördröja viss del dagvatten på fastigheten om det ger väsentliga fördelar för ordnandet av vattentjänsten avlopp. Utredningens förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

Utredningen om Vattenfrågor vid planering och byggande (dir. 2021:92) har dock bl.a. uppdrag att klarlägga kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten. Utredningen ska vara klar senast den 20 juni 2023.

SKR delar uppfattningen att det är angeläget att kommunerna – och va-huvudmännen – ges tydligt mandat i denna fråga och att en lagreglering av frågan därför kan vara motiverad.

**SKR anser att det är angeläget att ett sådant förslag genomförs skyndsamt.**

## 2.3 Möjliggör för kommunal medverkan i samfällda lösningar för att säkerställa ett kommunalt inflytande

Det finns idag ett visst utrymme för att bilda gemensamhetsanläggningar för att ordna exempelvis skyddsanordningar av gemensamt intresse för flera fastigheter, om förutsättningarna i anläggningslagen är uppfyllda. En gemensamhetsanläggning är en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem. Fråga om inrättande av en gemensamhetsanläggning prövas vid lantmäteriförrättning. Förutsätter Inrättande av en gemensamhetsanläggning förutsätter i princip att berörda fastighetsägare är villiga att delta i gemensamhetsanläggningen (det s.k. opinionsvillkoret), även om det finns visst utrymme i anläggningslagen för att besluta om att en fastighet ska delta i en gemensamhetsanläggning mot fastighetsägarens vilja. En kommun kan ansöka om bildande av en gemensamhetsanläggning även om kommunen inte ska delta i anläggningen (18 § första stycket 3 anläggningslagen).

För att säkerställa ett kommunalt inflytande i, och för att både möjliggöra och säkerställa kommunal medfinansiering av, åtgärder som vidtas av en gemensamhetsanläggning, vore det fördelaktigt om en kommun också i egenskap av representant för allmänna intressen skulle kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning, även i de fall kommunen inte äger någon fastighet som ingår i samfälligheten. Detta skulle

underlätta genomförandet i exempelvis bebyggelsegrupper där fastighetsägarna känner osäkerhet kring eget deltagande, kostnader med mera. Det skulle också ge kommunen bättre genomförandeinstrument i områden där kommunen själv inte är huvudman för aktuella åtgärder.

Någon sådan möjlighet finns inte idag, men förslag till ändring av anläggningslagen har väckts av Lantmäteriet för att möjliggöra sådant deltagande.<sup>2</sup> Inriktningen har då huvudsakligen varit att möjliggöra upplåtelse av rätt för staten eller en kommun att nyttja en fastighet för att anordna eller använda gång- och cykelvägar, skoter- och vandringsleder, motionsspår med mera, vilket SKR tillstyrkt.<sup>3</sup> I promemoria som inkom till Justitiedepartementet våren 2014 benämnd Ändringar i anläggningslagen m.m. (dnr 401-2014/2128) angav Lantmäteriet att behovet av ny lagstiftning för att säkerställa markåtkomst för leder med mera kvarstod. Frågan bedömdes som politiskt laddad eftersom den skulle innebära en ny möjlighet att tvångsvis ta mark i anspråk. Lantmäteriet bedömde därför att förslaget om rättighetsupplåtelser för leder med mera inte borde beredas vidare inom ramen för lagstiftningsärendet. Regeringen har heller inte gått vidare med förslaget om rättighetsupplåtelser för exempelvis gång- och cykelvägar. Riksdagen har flera gånger delat denna bedömning.<sup>4</sup> De skäl som anförts mot en sådan lösning, bland annat risk för markägarkonflikter, bör ha mindre relevans om förslaget begränsas till åtgärder för att förebygga naturolyckor. Det bör därför finnas förutsättningar för att utreda denna fråga närmare.

### **2.3.1 Förslag om lagreglering för att möjliggöra samfällda lösningar i anläggningslagen för att säkerställa kommunalt inflytande**

**Ett förslag med denna inriktning skulle kunna införas i form av ett nytt tredje stycke i 2 § anläggningslagen. En lagreglering skulle kunna utformas på följande sätt:**

2 § Lagens bestämmelser om fastighet tillämpas även på

1. inskriven tomträtt, och
2. gruva.

Om det är lämpligt, ska bestämmelserna tillämpas även på

1. byggnader och andra anläggningar som inte hör till en fastighet,
2. naturreservat, och
3. kulturresevat

*Om det är lämpligt och kommunen har beslutat det får kommunen delta i en gemensamhetsanläggning för åtgärd som minskar risken för skador som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade. Det som sägs i denna lag om en fastighet ska då tillämpas på kommunen som om den vore en fastighet.*

---

<sup>2</sup> Bland annat LMV-rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen

<sup>3</sup> Bl.a. angående det förslag som lades av PBL-kommittén i SOU 2005:77

<sup>4</sup> Se bl.a. civilutskottets betänkande bet. s014/15:CU12.

**SKR föreslår därför att regeringen bör ta initiativ för att utreda ett lagförslag med denna inriktning.**

### 3 Bakgrund

Behovet av ökade insatser för att förebygga skador till följd av ett klimat i förändring har kartlagts och utretts i olika sammanhang. Här kan bland annat nämnas Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande (SOU 2007:60) *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, och Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42) *Vem har ansvaret?* Också andra utredningar och lagstiftningsärenden har behandlat frågor som rör olika ansvarsfrågor och förutsättningarna för förebyggande åtgärder, både finansiellt och juridiskt. Flera underlagsrapporter har tagits fram.<sup>5</sup> Mer övergripande kan framhållas den *Nationella strategin för klimatanpassning*, som är ett icke-bindande dokument som syftar till att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av detta arbete (prop. 2017/19:163). I den nationella strategin lyfts sju särskilt prioriterade områden. De som relateras till naturolyckor; ras, skred och erosion som hotar samhällen, infrastruktur och företag respektive översvämning som hotar samhällen, infrastruktur och företag.

Lagändringar har genomförts bland annat i plan- och bygglagen och i miljöbalken. Flera myndigheter arbetar med att ta fram karteringar och andra underlag för att skapa bättre planeringsförutsättningar. Kommunerna hanterar frågor om översvämningsrisker och andra naturolyckor i sin översiktsplanering och vid detaljplaneläggning. I lagen om allmänna vattentjänster har det införts krav att kommunerna (fr.o.m. 1 januari 2024) ska ha en vattentjänstplan. Denna ska bl.a. innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va- anläggningarna, såväl dricksvatten- som spillvatten- och dagvattenanläggningarna, ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall, en så kallad *skyfallsplan*.

Det särskilda anslaget avseende statsbidrag för att förebygga naturolyckor har sedan det infördes 1986 varierat mellan 25 och 125 miljoner kronor per år. År 2022 höjdes statsbidraget från cirka 25 miljoner kronor till drygt 521 miljoner kronor. Anslagsposten får användas för utbetalning av statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder som utförs eller avses bli utförda. Bidrag ges för förebyggande åtgärder mot översvämning, ras och skred i dagens och framtida klimat. Åtgärderna ska minska konsekvenserna av naturolyckor i befintlig bebyggelse. Ursprungligen beviljades medel för högst 80 procent av åtgärdens kostnad, men sedan 2010 har den maximala bidragsnivån legat på 60 procent. Regeringen har nyligen beslutat om en förordning angående

---

<sup>5</sup> Här kan t.ex. nämnas *Ansvar vid naturolycka*, rapport 2009-12-14 av advokat Tove Andersson på uppdrag av Sveriges nationella plattform för arbete mot naturolyckor och utgiven av MSB, *Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön*, rapport 2020-11-04, framtagen av Sweco på uppdrag av Boverket, *Klimatanpassning – urval av tillämplig lagstiftning till stöd för myndigheter och kommuner* rapport 2021-01-21 upprättad av Advokatfirman Delphi på uppdrag av SMHI, samt två rapporter framtagna av COWI inom ramen för Regional kustsamverkan Skåne/Halland: *Finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder*, maj 2020, och *Kommunala avgifter och klimatanpassning, en juridisk översyn*, maj 2021

detta bidrag, förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.<sup>6</sup> Enligt förordningen, som trätt i kraft den 15 september 2022, omfattar statsbidraget även åtgärder mot erosion. Statsbidrag för förebyggande åtgärder enligt förordningen kan bara lämnas till kommuner.

Aktivt arbete pågår hos många kommuner, regioner och myndigheter. I sammanhanget kan bl.a. nämnas arbetet inom ramen för Delegationen för Göta älv och inom Regional kustsamverkan Skåne Halland.<sup>7</sup>

Utredningen om Vattenfrågor vid planering och byggande (dir. 2021:92) har påbörjat sitt arbete. I utredningsdirektivet konstateras bl.a. att kommunerna saknar de rättsliga verktyg som behövs för att säkerställa att bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till både kommunens ansvar att tillgodose miljö kvalitetsnormer för vatten och till risken för översvämning på grund av dagvatten. Som en del i uppdraget ingår att utredaren ska klargöra kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten. Utredningen ska vara klar senast den 20 juni 2023.

Arbete pågår också hos Nationella expertrådet för klimatanpassning. Expertrådet som är tillsatt av regeringen har som uppgift att utvärdera arbetet med klimatanpassning i Sverige och ge förslag på fortsatt arbete.<sup>8</sup> Rådet ska vart femte år besluta om en rapport som är underlag för den nationella klimatanpassningsstrategin. Expertrådet överlämnade sin första rapport till regeringen i februari 2022.<sup>9</sup> I denna rapport lägger expertrådet fram en mängd förslag av olika slag, varav en del är av juridisk art och tar sikte på den fysiska miljön. I detta sammanhang kan bland annat noteras att rådet föreslår att kommunerna ska få ett samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder som berör den bebyggda miljön inom kommunens geografiska område. Förslag finns även om att utreda att ge kommunerna samordningsansvaret för klimatanpassningsåtgärder som berör både kommunen och privata fastighetsägare samt hur detta ansvar skulle kunna utformas. Expertrådet föreslår att va-lagstiftningen bör ses över med mål att fler klimatanpassningsåtgärder ska kunna finansieras genom VA-avgiften.

---

<sup>6</sup> [Förordning om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor | Svensk författningssamling \(svenskforfattningssamling.se\)](#)

<sup>7</sup> För närmare information se bl.a. <https://www.sgi.se/sv/om-sgi/vart-samhallsuppdrag/regeringsuppdrag/delegationen-for-gota- Alv/> respektive <http://projects.swedgeo.se/RKS-SH/>

<sup>8</sup> Närmare information om expertrådet finns på expertrådets webbplats: <https://klimatanpassningsradet.se/>

<sup>9</sup> [https://klimatanpassningsradet.se/polopoly\\_fs/1.180289!/Rapport%20fr%C3%A5n%20Nationella%20expertr%C3%A5det%20fr%C3%B6r%20klimatanpassning%202022.pdf](https://klimatanpassningsradet.se/polopoly_fs/1.180289!/Rapport%20fr%C3%A5n%20Nationella%20expertr%C3%A5det%20fr%C3%B6r%20klimatanpassning%202022.pdf)