

Sektionen för planering, säkerhet Miljö- och energidepartementet  
och miljö 103 33 STOCKHOLM

Andreas Hagnell

## Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

### Sammanfattning

- SKL är positivt till Miljömålsberedningens förslag till en klimat- och luftvårdsstrategi. Det är av stort värde att förslagen har tagits fram i bred politisk enighet. Tydliga nationella mål och strategier ger stöd för egna mål och arbete i kommuner, landsting och regioner utifrån egna förutsättningar.
- SKL anser inte att förslagen om hållbara transporter är tillräckliga för målet om 25 procents reseandel för kollektivtrafik, gång och cykel till 2025. Vi ser positivt på en utveckling av stadsmiljöavtal och ett större utrymme för lokala styrmedel. De transportpolitiska målen behöver omfatta klimat och miljö. För att nå målet krävs också kraftigt ändrade beteendemönster och flera nationella styrmedel för att minska biltrafiken.
- SKL instämmer i behovet av bättre vägledning för miljöbedömningar inom samhällsplanering, vilka fokuserar konsekvensanalyserna till de viktigaste miljöaspekterna i respektive planprocess.
- SKL anser att länsstyrelsens insats bör resultera i ett samlat underlag som väger ihop statens intressen i ett tidigt skede av planprocessen.
- SKL vill lyfta upphandling som verktyg för mer klimatsmarta lösningar och efterlyser mer praktiskt stöd för utveckling, teknikupphandlingar och genomslag. Stöd behövs även för utvecklingsarbete i andra former. Det är viktigt att kommuner och landsting kan ta del av statligt innovationsstöd för utvecklingsarbete i sina verksamheter.
- SKL avstyrker förslag om ändringar i Plan- och bygglovsförordningen att byte av eldstad omfattas av anmälningsplikt

### Synpunkter

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser klimatfrågan som en av vår tids största samhällsutmaningar. Överenskommelsen i Paris i kombination med många olika aktörers aktiva insatser och teknisk utveckling ger hopp om att världssamfundet kan hantera denna utmaning. Den behöver översättas till nationella, regionala och lokala mål, strategier och handlingsplaner. Därför är det mycket positivt att Miljömålsberedningen i bred politisk enighet lämnat förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.

En aktiv klimatpolitik med tillhörande samhällsomställning förutsätter hänsyn till både social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Konkurrenskraften och sysselsättningsmöjligheterna på olika nivåer behöver värnas inom ramen för en fortsatt ambitiös svensk klimatpolitik. Det behövs en balans mellan omvandlingstryck och risk för koldioxidläckage. Det är därför både nödvändigt och positivt att förslaget tydligt lyft fram behovet av flexibilitet, i relation till bland annat teknisk utveckling, internationellt beroende och EUs utsläppshandelssystem.

Tydliga nationella mål och strategier ger stöd för egna mål och arbete i kommuner, landsting och regioner. Det finns en stark politisk vilja på lokal och regional nivå att bidra till minskad klimatpåverkan utifrån egna förutsättningar. De flesta kommuner, landsting och regioner har egna mål för minskade utsläpp av växthusgaser från den egna organisationen och/eller det egna territoriet. Mycket arbete pågår och har genomförts kring omställning till förnybar energi, energieffektivisering, hållbara transporter och mer klimatsmart verksamhet. SKL har tillsatt en särskild programberedning för klimat som ska lämna förslag för ett stärkt lokalt och regionalt klimatarbete i början av 2017.

Mycket kan göras i samspel mellan kommuner och andra aktörer utifrån vad som redan är möjligt och lönsamt. Staten måste dock ge kommuner och regioner ökad rådighet och samordnade verktyg för att bygga hållbara samhällen. SKL tillstyrker även stöd till investeringar och utvecklingsarbete för minskad klimatpåverkan och energieffektivisering.

SKL väljer att lämna synpunkter på de förslag som främst berör kommuner, landsting och regioner, främst inom transport och bostadssektorn. Förslaget till långsiktigt mål och ramverk har SKL kommenterat i yttrande om tidigare delbetänkande.

### **Etappmål och horisontella styrmedel – Övergripande styrmedel**

SKL instämmer i att tydliga etappmål behövs för att följa utvecklingen över tid, samt att etappmålen behöver ses över med hänsyn till utvecklingen av EUs utsläppshandel.

SKL ställer sig även bakom ett särskilt utsläppsmål för inrikes transporter, vilket tydliggör ambitioner på ett område som står för ungefär en tredjedel av Sveriges totala utsläpp.

Vi vill påminna om att den lokala och regionala statistiken för klimatutsläpp och energianvändning måste förbättras; ansvariga myndigheter behöver hantera dess kvalitetsbrister och sekretessbortfall och samordna redovisning av energi och utsläpp.

SKL instämmer i att klimathänsyn behöver integreras i alla politikområden där så är relevant, exempelvis genom myndighetsdirektiv och krav på konsekvensanalyser i statliga utredningar.

I **EU-politiken** bör Sverige driva skarpare krav på fordon och produkter, och möjlighet till långsiktig skattereduktion för biodrivmedel. Däremot bör detaljstyrning undvi-

kas av metoder för energieffektivisering: t ex krav på årlig renoveringstakt för offentliga byggnader, krav på energikartläggning i stora företag (inklusive offentlig verksamhet) som inte tar hänsyn till energianvändningens storlek samt individuell mätning och debitering om den inte är kostnadseffektiv samtidigt som den minskar fastighetsägarnas drivkraft att energieffektivisera.

Vi instämmer i bedömningen att samhället behöver bli mer resurseffektivt och ekonomin mer biobaserad. Efterfrågan av biobaserade produkter kan öka bland annat genom offentlig upphandling.

Upphandlingens roll hade tydligare kunnat tas upp i betänkandet. SKL vill lyfta upphandling som verktyg för mer klimatsmarta lösningar och efterlyser mer praktiskt stöd för utveckling, teknikupphandlingar och genomslag. Lagen om offentlig upphandling (LOU) kan vara ett hinder för tät samverkan mellan kommuner och näringsliv

#### **Närings- och innovationspolitik**

SKL instämmer i att klimatomställningen ska vara integrerad som mål i närings- och innovationspolitiken då denna är central för en hållbar ekonomisk tillväxt. Stöden bör självklart utvecklas och styras mot tillämpningar med stor potential att minska utsläpp av växthusgaser, både i Sverige och i omvärlden.

SKL anser att det statliga innovationsstödet ska tillgängliggöras även för kommuner, landsting och regioner. Empirisk forskning visar att innovationer ofta uppstår i konkreta verksamheter.

#### **Samhällsplanering och miljöbedömningar**

SKL instämmer i behovet av bättre vägledning för miljöbedömningar inom samhällsplanering så att konsekvensanalyserna fokuseras till de viktigaste miljöaspekterna i respektive planprocess.

Vi tillstyrker förslaget att ge Boverket i uppdrag att ta fram vägledning för hur länsstyrelserna ska vägleda kommunerna tidigt i planprocessen utifrån ett helhetsperspektiv som omfattar avvägningar mellan olika statliga samhällsintressen. Detta bör bland annat, men inte bara, vara i syfte att minska klimatpåverkan. SKL anser att länsstyrelsens insats bör resultera i ett samlat underlag som väger ihop statens intressen i ett tidigt skede av planprocessen.

Vägledningen för Miljöbalken och PBL måste justeras så den möjliggör önskad samhällsutveckling med bostadsbyggande och förtätning i kollektivtrafikhöga lägen. T.ex. bör överskridanden i begränsat område under begränsad tid tillåtas om det kan resultera i minskad påverkan i större område och på sikt. Det krävs justeringar i vägledning och tillämpning för främst luft och buller, även från Naturvårdsverket.

SKL anser inte att det behövs en översyn av gällande regelverk för samhällsplaneringen. Däremot behövs riktade insatser t.ex. vad gäller regler för industribuller som

fortfarande skiljer sig från regler för trafikbuller. SKL anser även att systemet med riksintressen bör göras om för att kunna bygga klimatsmart nära kollektivtrafik.

SKL är positivt till förslaget att medverka till en kunskapshöjande insats inom samhällsplaneringen kring planering och miljöbedömningar, utifrån ovanstående förändringar.

## **Sektorvis strategi för transporter**

### **Stadsmiljöavtal**

SKL instämmer i att Stadsmiljöavtalen bör utvidgas i tid och omfattning och utvecklas till ett instrument för hållbart samhällsbyggande och förtätning som kombinerar bostadsbyggande, infrastruktur och minskad biltrafik. De bör kopplas till den nationella infrastrukturplanen och även väga in luftvårdsaspekter.

### **Ökat fokus på åtgärder för ändrat transportbehov och effektivisering**

SKL tillstyrker förslaget att Trafikverket ska ges större möjlighet att inom ramen för infrastrukturplaneringen finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder (åtgärder för att påverka efterfrågan på resor och transporter samt effektivare användning av befintligt transportsystem). Vi delar utredningens bedömning att en sådan möjlighet skulle medföra ökad kostnadseffektivitet och minska behovet av större insatser för om- och tillbyggnad av vägar.

SKL anser att den nationella inriktningsplaneringen ska uppfylla samma krav på att tillämpa fyrstegsprincipen för både inriktningsplanering och kommande åtgärdsplanering. Regeringen bör förtydliga de transportpolitiska målen så att de även omfattar klimat och miljö samt ge tydliga uppdrag inom området till Trafikverket.

SKL anser även att Trafikverket måste utöka sitt samarbete med kommuner, landsting och regioner samt konkretisera sitt arbete med gång, cykel, kollektivtrafik och gods-transporter i tätorter och städer. Direktivet till länsplanerna behöver skrivas om så att det blir tydligt hur steg 1 och 2 åtgärder ska finansieras.

En tydlig nationell strategi för att stödja utvecklingen av ”hela resan” behöver tas fram av staten i samverkan med kommuner, landsting och regioner.

SKL anser att staten ska ta fram en nationell tågstrategi och en järnvägsplan för att besluta om användningen av det nationella järnvägsnätet. Regional tågtrafik behöver prioriteras. Det är mycket viktigt att skapa robusthet, tillförlitlighet och långsiktig finansiering i det befintliga transportsystemet framförallt när det gäller järnvägen.

### **Lokala styrmedel**

SKL ser positivt på utredningens förslag som förbättrar kommunernas möjligheter att påverka trafikens effekter på luftkvaliteten i framförallt de större städernas kärnor; förbundet tillstyrker att kommunerna får införa miljözoner för lätta fordon och differentiera avgift på parkeringsplatser utifrån fordonens miljöegenskaper. Det bör vara

möjligt att reservera parkeringsplatser för bilpoolsföretag och elbilar på offentligt platsmark. Ytterligare möjligheter att delegera viss beslutsrätt till kommunerna vad gäller införande av lokala styrmedel på trafikområdet bör utredas.

SKL förordar även ett system med avgift på dubbdäcksanvändning i tätort där avgiften tillfaller kommunerna. Möjligheterna att införa en avgift via lokala trafikföreskrifter bör utredas.

### **Reseavdrag och förmånsbeskattning**

SKL ser även positivt på förslaget om en översyn av reseavdragsystemet så att dess utformning i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar, exempelvis genom att göra avdragen mer avståndsbaserat. Det är då viktigt att ta särskild hänsyn till områden som saknar förutsättningar för allmän kollektivtrafik.

Arbetsgivare bör kunna slippa förmånsbeskattning för kollektivtrafikkort till sina anställda.

### **Mål för persontransportresor med kollektivtrafik, gång och cykel**

SKL anser inte att förslagen om hållbara transporter är tillräckliga för målet om 25 procents reseandel för kollektivtrafik, gång och cykel till år 2025. Mellan millennieskiftet och 2014 har andelen ökat ytterst marginellt, från grovt räknat 19 till knappt 20 procent. I flera fall har även många mindre kostsamma åtgärder för att öka kollektivtrafikens attraktivitet redan genomförts. Förutsättningarna varierar dessutom kraftigt över landet mellan tät- och glesbefolkade områden, där de senare med ett litet resandeunderlag har svårt att upprätthålla ett attraktivt utbud eller att över huvud taget erbjuda allmän kollektivtrafik.

För att nå målet krävs kraftigt ändrade beteendemönster, stora investeringar i infrastruktur och flera nationella styrmedel för att minska biltrafiken. Behovet av flera styrmedel framgår bland annat av en idéstudie inom det fortsatta arbetet med fördubblingsmålet inom Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.<sup>1</sup>

Minskade utsläpp i den omfattning som målen anger skulle innebära stora samhälls-ekonomiska nyttor men även stora kostnader. Eftersom nyttorna inte alltid är monetära och ofta inte tillfaller dem som står för kostnaderna kan det krävas åtgärder som anstränger de offentliga budgetarna. SKL presenterade 2012 en rapport baserad på planer och kostnadskalkyler för kollektivtrafiken i de tre storstadslänen, där 84 procent av kollektivtrafikresorna görs, och en trendframskrivning för övriga län.<sup>2</sup> Den visade på en ökning av antalet kollektivtrafikresor på 34 procent mellan 2006 och 2020, vilket är de år fördubblingsmålet handlar om. Ökningen med 34 procent skulle kräva ökade skattesubventioner som motsvarar en höjning av den kommunala utdebiteringen med 53 öre jämfört med 2010. Utvecklingen de senaste åren tillsammans med

<sup>1</sup> Fördubblad marknadsandel för kollektivtrafik till år 2030 Hur kan vi nå dit och vad blir konsekvenserna? WSP 2016

<sup>2</sup> Fördubblad kollektivtrafik 2020, resandeutveckling, kostnader och trafikhuvudmännens planer, SKL PM 2012

de regionala kollektivtrafikmyndigheternas planer indikerar att en ökning av antalet resor till 2020 med drygt 40 procent är möjlig med en ökning av skattesubventionerna i storleksordningen 35 öre, oräknat den utbyggnad av infrastrukturen som skulle krävas. En ökning av kollektivtrafikresor i den takten skulle dock inte vara tillräcklig för att nå 25-procentsmålet om även övrig trafik ökar i samma takt som hittills.

SKL har länge fört fram behovet av att samordna lagstiftningen för allmänna och särskilda persontransporter (skolskjuts, färdtjänst, sjukresor) som en nyckel till ökad samordning av befintliga transporter.<sup>3</sup> Det skulle ge positiva effekter för effektivitet, ekonomi och resmöjligheter. En möjlighet är att delar av landet där det saknas förutsättningar för allmän kollektivtrafik undantas från vissa delar av lagstiftningen. En statlig utredning som berör frågan är på gång, men SKL befarar att den inte tar det breda grepp som vore önskvärt.

### **Energieffektivare fordon och förnybara drivmedel**

SKL tillstyrker förslagen att fordonsbeskattning ska differentieras genom bonus-malus utifrån utsläpp och effektivitet. Även förmånsregler bör utformas så det stödjer en snabb svensk introduktion bilar med särskilt låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. För bussar och tunga fordon bör miljöpremier kunna ges. Den huvudsakliga styrningen bör dock ligga på att gynna förnybara drivmedel genom långsiktiga förutsättningar för skattereduktion och eventuella anläggningsstöd.

Sverige behöver driva på i EU för att få långsiktiga villkor för skattenedsättning för biodrivmedel. Om vi inte når framgång bör en kvotplikt för förnybara drivmedel genomföras. En långsiktig lösning är mycket viktigt för att bryta den osäkerhet och det dödläge som uppstått för investeringar i förnybara drivmedel. Sverige har mycket goda förutsättningar för en ökad produktion och användning av biodrivmedel.

SKL instämmer i att fortsatt utveckla utsläppskrav i offentlig upphandling av fordon och arbetsmaskiner. Kommuner och landsting är sedan flera år föregångare vad gäller att bilflottan är både energieffektiv och till stor del drivs med förnybara drivmedel. Staten behöver också ta ett större ansvar för infrastrukturen för förnybara drivmedel.

### **Energitillförsel**

Miljömålsberedningen hänvisar på området i huvudsak till Energikommissionen. SKL anser att utbyggnad av förnybar energi behöver främjas på flera sätt, där koldioxid-skatt, utsläppshandel och gröna elcertifikat är de viktigaste generella och teknikneutrala styrmedlen.

SKL instämmer i att en ökad resurseffektivitet och utveckling av en bioekonomi på sikt kan minska förbränningen av fossila avfallsslag. Vi ställer oss dock tveksamma till att förbränningen därmed kan upphöra. SKL vill framhålla att det under över-skådlig tid lär finnas stora behov av kvittblivning av fossilt avfall, för att undvika

---

<sup>3</sup> Allmän och särskild kollektivtrafik – analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning, SKL 2014

metanutsläpp och påverkan från mikroplaster i miljön. Där har förbränningsanläggningar med god utsläppsprestanda en viktig funktion. Dessa måste ges långsiktiga förutsättningar för drift och investeringar.

### **Bostäder, lokaler och byggande**

SKL anser att byggreglerna ska främja energieffektivisering i en realistisk takt och behöver ändras till att vara neutrala till valet mellan el och fjärrvärme och även beakta byggnadens maximala effektbehov. I dagsläget är byggreglerna istället lättare att klara med värmepumpslösningar än fjärrvärme, vilket också styr mot ökat effektbehov vid kallt väder när energin är som dyrast och mest miljöpåverkande. Detta måste ändras i de regler för nära nollenergibyggnader som för närvarande bereds i regeringskansliet. SKL instämmer därför i Miljömålsberedningens förslag att systemgränsen för byggnaders energiprestanda bör fokusera på använd energi snarare än köpt energi. Energitransportkommissionen har också lyft fram behovet av en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor, minskad elanvändning i uppvärmningen och effektivisering av eleffekt som viktiga för att klara utmaningarna för elsystemet och den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.

Byggreglerna behöver också preciseras så det är möjligt att kontrollera energiprestandan i förskott och följa upp den i efterskott. SKL anser att Boverket bör ta ansvar för att utveckla en kalkyl och mall för kommunernas kontroll av beräknade värden, som grund för kommunernas slutbesked. Därtill bör Boverket ansvara för uppföljningen av uppmätta värden i energideklarationerna.

SKL anser också att staten bör möjliggöra för kommuner att gå före genom tuffare energikrav vid byggande på mark som kommunerna säljer. Kommunernas krav har bidragit till en snabbare utveckling av lågenergibyggandet i Sverige och till flera exportfrämjande projekt. Vi ser positivt på beredningens förslag att utvärdera effekten av förbudet, och anser att "Särkravsregeln" i PBL bör avskaffas snarast.

SKL anser att det behövs ytterligare styrmedel för energieffektiviserande renovering. Det kan omfatta bättre lånevillkor och -garantier, skattefria och hyresgrundande underhållsfonder, justeringar i systemet för hyressättningen så det inte motverkar energieffektivisering samt ökad energirelatering av ROT, även till hyresfastigheter.

SKL tillstyrker förslaget om att inrätta ett nationellt kunskapscentrum för energieffektivt byggande och förvaltning, livscykelanalys samt förnybar energi. Ett sådant centrum bör utformas med hänsyn till de olika centra som redan finns på området.

### **Luftvårdspolitik**

#### **Fyra nya etappmål**

SKL vill poängtera att tydligare insatser från staten måste till för att det första etappmålet om begränsande utsläpp från vägtrafik i tätort ska klaras. Ett flertal av de klimatpolitiska förslag som beredningen förordar rörande transporteffektivt samhälle

samt energieffektivare fordon bidrar även till att klara luftkvalitetsdirektivets gränsvärden och miljökvalitetsnormer som kommunerna är skyldiga att klara. Likaså ökar möjligheterna att nå miljömålet Frisk lufts preciseringar för kvävedioxid, partiklar (PM 2,5 och PM 10) samt marknära ozon. Det är angeläget att Sverige fortsätter att driva frågorna inom EU och andra internationella sammanhang så att intransporten av luftföroreningar till Sverige minskar.

#### **Begränsande utsläpp från vägtrafik i tätort**

Sveriges Kommuner och Landsting ställer sig bakom beredningen resonemang att det är viktigt att ha en generell nationell strategi för att begränsa utsläpp från framför allt vägtrafik i tätort samt möjlighet till flexibla lokala bestämmelser då utmaningarna för kommunerna ser olika ut. Det är bra menar förbundet att kommunerna får ökade möjligheter att med lokala styrmedel åtgärda de luftkvalitetsproblem som finns lokalt. SKL håller med beredningen att skatt på dubbdäcksanvändning inte är en framkomlig väg för att minska användandet av dubbdäck.

SKL ställer sig också bakom riktade informationsinsatser om vinterdäckens egenskaper och att utreda brister i systemet med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för luft och ta fram förbättringsförslag av systemet.

#### **Begränsande utsläpp från småskalig vedeldning**

Sveriges Kommuner och Landsting delar beredningens slutsatser att den mest effektiva åtgärden att minska utsläpp från småskalig vedeldning är att fasa ut befintlig eldningsutrustning med höga utsläpp mot renare värmekällor eller eldningsutrustning med låga utsläpp. Kommunerna är lokal tillsynsmyndighet för hälsoskyddsfrågor med stöd av miljöbalken. Förbundet menar att det inte är effektivt att bedriva tillsyn på enskilda klagomål från småskalig vedeldning för att konstatera olägenhet för människors hälsa. Det är tidskrävande och ineffektivt. Det är bättre att ställa krav på och förbjuda anläggningar med höga utsläpp. Det är viktigt med bra information, tydliga morötter som gör att allmänheten byter ut sina pannor. Förbundet anser att en skrotningspremie är önskvärd. Däremot menar SKL att en anmälan till byggnadsnämnden inte får till följd att fler personer kommer att byta ut sina pannor. Kommunen har få sanktionsmöjligheter och har inte möjlighet att lägga tid på uppsökande verksamhet. Förbundet avstyrker därför förslaget.

SKL är i princip positivt till införande av ett nationellt sotningsregister. Kommunerna har delvis rådighet över dessa data. En del av informationen finns hos utförarna. SKL håller med om att det skulle behöva samlas i ett gemensamt register för hela landet. Förbundet menar att detta är en uppgift för staten. SKL är också positivt till en tidigareläggning av krav i ekodesigndirektivet för dessa anläggningar.

#### **Begränsad intransport av luftföroreningar**

SKL håller med om att det är angeläget att Sverige fortsatt tar en aktiv roll i det internationella luftvårdsarbetet för att minska utsläppen och därmed intransporten av långväga luftföroreningar. Särskilt fokus bör ägnas åt att minska sjöfartens utsläpp.



### **Uppfylla takdirektivets utsläppsåtaganden**

SKL delar beredningens slutsats att för att nå reduktionsåtagandena för kväveoxid och flyktiga organiska ämnen enligt takdirektivet behövs ytterligare insatser.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande

*Särskilt yttrande lämnades av liberalerna enligt bilaga.*

Styrelsen för Sveriges Kommuner och  
Landsting  
2016-10-07

*Särskilt yttrande från Liberalerna, Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting*

**Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat-  
och luftvårdsstrategi för Sverige**

Liberalerna anser inte det befogat att avskaffa den så kallade särkravsregeln i Plan- och bygglagen (PBL) vid byggande på mark som kommunen säljer. Behovet av nya bostäder är stort i många delar av landet och att alla kommuner har möjlighet att villkora byggnation med långtgående kommunala särkrav påverkar byggtakten i negativ riktning. Istället förespråkar Liberalerna skarpa nationella energikrav.

Liberalerna