

KOMMUNLEDNINGSKANSLIET
Planerings- och utvecklingsenheten

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss av delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att avge yttrande i enlighet med denna tjänsteskrivelse.

Ärendebeskrivning

Bakgrund

Miljömålsberedningen fick i december 2014 i uppdrag av regeringen att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik. I våras sändes det första delbetänkandet, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, på remiss. Detta innehöll bland annat förslag till långsiktigt klimatmål till 2045, förslag att inrätta ett klimatpolitiskt råd samt förslag till utvecklat planerings- och uppföljningssystem.

Höors kommun har nu beretts tillfälle att lämna yttrande över remiss av ett andra delbetänkande från Miljömålsberedningen, med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet senast den 20 oktober 2016. Regeringen vill ha synpunkter på förslagen i delbetänkandet. Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara medan remissen för övriga instanser innebär en inbjudan att lämna synpunkter.

Sammanfattning av delbetänkandet

Nya etappmål i klimatpolitiken

Sverige ska vara ett ledande land i arbetet med att förverkliga Parisavtalets målsättningar och ta ansvar för landets historiska utsläpp. Den nationella klimatpolitiken ska vara ambitiös och långsiktig och vara en förebild för andra länder. Beredningen konstaterar att EU:s klimatmål till 2030 behöver skärpas för att vara mer i linje med Parisavtalet.

Beredningens förslag är att det införs en strategi för en samlad och långsiktig nationell klimatpolitik som tar sikte på det långsiktiga klimatmålet 2045. Förslaget omfattar

- Etappmål för utsläpp av växthusgaser 2030 respektive 2040 för den icke-handlande sektorn samt ett utsläppsmål för inrikes transporter till 2030.

KOMMUNLEDNINGSKANSLIET
Planerings- och utvecklingsenheten

- Övergripande utgångspunkter för arbetet med att nå etappmålen och det långsiktiga målet
- Åtgärder för att alla politikområden ska integrera klimataspekten
- Styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser till 2030 med särskilt fokus på att öka omställningen av transportsektorn
- Styrmedel och processer som skapar förutsättningar för att nå nettonollutsläpp senast 2045 med särskilt fokus på omställningen av basmaterialindustrin, jordbrukssektorn och samhällsplaneringen.

I tidigare betänkande föreslogs långsiktiga mål för utsläpp av växthusgaser, vilka bland annat innebär att Sverige senast 2045 inte ska några nettoutsläpp till atmosfären och att utsläppen från svenskt territorium ska vara minst 85 % lägre än 1990.

I det nu remitterade betänkandet föreslås följande etappmål för utsläpp från den icke-handlande sektorn:

- Utsläppen i Sverige i den icke-handlande sektorn bör senast år 2030 vara minst 63 % lägre än utsläppen år 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.
- Utsläppen i Sverige i den icke-handlande sektorn bör senast år 2040 vara minst 75 % lägre än utsläppen år 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Beredningen föreslår dessutom att en indikativ utsläppsbana från 2015 till de föreslagna etappmålen 2030, 2040 och 2045 bör användas som stöd för uppföljningen av utvecklingen i den icke-handlande sektorn.

Fokus på transportsektorn

Transportsektorn står idag för den högsta andelen av utsläppen i den icke-handlande sektorn, ca 50 % år 2015. Utvecklingen i transportsektorn är därför på många sätt avgörande för att de föreslagna etappmålen och det långsiktiga målet till 2045 ska vara möjliga att nå. Sedan en lång tid tillbaka finns också en uttalad politisk prioritering att Sverige år 2030 ska ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Denna ambition behöver förtydligas. Beredningen föreslår därför införandet av ett utsläppsmål för inrikes transporter (utom inrikes flyg då dessa ingår i EU:s handel med utsläppsrätter) som innebär att utsläppen från denna sektor ska minska med minst 70 % senast år 2030 jämfört med 2010.

Strategier och styrmedel

Liksom i beredningens tidigare förslag understryks behovet av att klimatpolitiken integreras i alla politikområden och på alla nivåer i samhället. Samhällsomställningen för att klara klimatmålen kommer att påverka alla sektorer och beröra samtliga samhällsaktörer. Beredningen föreslår därför att regeringen vid nästa översyn av respektive samhällsmål ser över och vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen.

I den icke-handlande sektorn utgör koldioxidskatten en bas för styrningen. Beredningens bedömning är att nivån på koldioxidskatten bör anpassas i den omfattning och takt som

KOMMUNLEDNINGSKANSLIET
Planerings- och utvecklingsenheten

ger en kostnadseffektiv minskning av utsläppen av växthusgaser i den icke-handlande sektorn så att etappmålet till 2030 nås. Sverige bör vara drivande i EU för att dels ändra energiskattedirektivet och andra rättsregler i syfte att öka miljöstyrningen, dels öka takten för sänkning av taket i systemet med utsläppsrätter.

Samspelet mellan offentliga och privata aktörer är viktigt för att åstadkomma teknikskiften och strukturomvandling som leder i riktning mot det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2014. En huvudinriktning i svensk näringspolitik bör vara att skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt och förnyelse. Här har stat och kommun viktiga roller för att driva på, inte minst för att få igenom teknikskiften.

Miljömålsberedningen föreslår att en offensiv bioekonomistrategi för Sverige utvecklas. För ett skogsland som Sverige utgör klimatomställningen en möjlighet att utveckla en mer biobaserad ekonomi genom rik råvarubas och gediget kunnande och forskning på området. Utvecklingen måste ske på ett sätt som inte äventyrar övriga kvalitetsmål och de biobaserade produkterna bör användas där de gör störst klimatnytta. Styrmedel ska utvecklas så att de långsiktigt bidrar till att öka efterfrågan på hållbara biobaserade produkter. Strategier för material- och energihushållning i samhället, cirkulär ekonomi och delande ekonomi stödjer klimatstrategin. Första steget i en klimatstrategi måste därför ta sikte på att den offentliga styrningen främjar att cirkulära system gynnas och att resurseffektivitet bör vara en grund för klimatpolitiken.

Kommunernas roll

Miljömålsberedningen konstaterar att kommuner, landsting och regioner, inom ramen för det kommunala självstyret, har stor möjlighet och ett stort ansvar att bidra till minskad klimatpåverkan och en förbättrad luftkvalitet inom transport- och bostadssektorerna. Kommunerna har en särskild utmaning i att åstadkomma ett hållbart samhällsbyggande där klimat- och luftvårdsmålen nås samtidigt som takten i bostadsbyggandet måste öka väsentligt.

Förslag till strategi för samlad luftvårdspolitik

Miljömålsberedningen föreslår att det införs en strategi för en samlad luftvårdspolitik som bidrar till att relevanta delar av generationsmålet och de berörda miljökvalitetsmålen nås samt att Sverige kan infria internationella åtaganden rörande utsläpp av luftföroreningar och luftkvalitet. De miljökvalitetsmål som berörs av förslagen är Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Begränsad klimatpåverkan, Giffri miljö och God bebyggd miljö.

Förslaget omfattar fyra nya etappmål i miljömålssystemet:

- Begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort
- Begränsade utsläpp från småskalig vedeldning
- Begränsad intransport av luftföroreningar
- Uppfylla takdirektivets utsläppssåtaganden

Miljömålsberedningen bedömer att insatser behövs på såväl lokal som nationell nivå för att nå miljömålen och klara Sveriges internationella åtaganden. För att nå etappmålet om begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort och från småskalig eldning krävs bland annat att

KOMMUNLEDNINGSKANSLIET
Planerings- och utvecklingsenheten

kommunerna får ökade möjligheter att med lokala styrmedel åtgärda de luftkvalitetsproblem som finns genom införande av miljözoner för lätta fordon eller differentierade parkeringstaxor. För att minska utsläpp från småskalig vedeldning föreslås bland annat en ändring i Plan- och bygglovsförordningen så att även byte av eldstad omfattas av anmälningsplikt så att endast pannor eller rumsvärmare som uppfyller gällande krav får installeras.

Synpunkter

Höors kommun välkomnar Miljömålsberedningens delbetänkande och anser den vara både välskriven och innehållsrik.

Liksom i tidigare betänkande betonas vikten av att klimatfrågan måste integreras i alla politikområden. Betydelsen av detta kan inte nog betonas och Höors kommun ser positivt på de förslag som beredningen presenterar. Det är synnerligen viktigt att inte andra mål i samhället leder till ökade utsläpp av växthusgaser samt att klimatfrågan blir central för alla myndigheter.

Höors kommun ser positivt på införandet av delmål för utsläppen år 2030 och 2040 då detta underlättar såväl uppföljning som beslut om och genomförande av åtgärder. Det bör även innebära att nödvändiga åtgärder genomförs i god tid före år 2045. Höors kommun ser även positivt på att införa ett specifikt delmål för inrikes transporter till år 2030 då förändringar inom denna sektor är av avgörande betydelse för möjligheten att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045.

En svaghet i strategin är att den förutsätter att även EU och övriga världen skärper sin klimatpolitik. Strategin är därmed villkorad utan att visa på vilka förslag som är giltiga även i fall så inte sker, eller vilken alternativ strategi som Sverige ska ha i en sådan situation.

Stor vikt läggs i betänkandet på möjligheter att minska transporternas klimatpåverkan. Höors kommun delar bedömningen att ett normskifte måste komma till stånd inom den kommunala planeringen för att flytta över transporter från personbil till gång, cykel och kollektivtrafik. I betänkandet saknas dock tillräckliga förslag på hur detta ska kunna komma att ske. Höors kommun menar att Sverige bör gå före med incitament som gynnar biobränsle drivna och eldrivna fordon. Produktionen av biodrivmedel utgör idag en begränsande faktor för omställningen till fossilbränslefria transporter. Biogas har tidigare framhållits som ett viktigt alternativ till fossila bränslen. Det är angeläget för oss som kommun att få besked om det är meningsfullt för oss att satsa på biogas eller inte. I ett lokalt och regionalt perspektiv kan biogas vara ett attraktivt alternativ ur såväl klimat- som näringslivsperspektiv med möjlighet till lokal produktion, men om satsning inte sker på infrastruktur och fordon för gas i övriga landet blir sådana alternativ både ointressanta och olönsamma. Regeringen bör därför verka för en bred överenskommelse avseende långsiktiga villkor för biogas och andra biodrivmedel.

Bioekonomi presenteras som ett viktigt verktyg för att nå klimatmålen. Det är dock inte den enda lösningen på klimatrelaterade problem. Ett alltför stort uttag av biologiskt material för slutlig förbränning i fordonsmotorer eller för energiproduktion är inte oproblemiskt ur ett hållbarhetsperspektiv, särskilt kopplat till biodiversitet,

KOMMUNLEDNINGSKANSLIET
Planerings- och utvecklingsenheten

ekosystemtjänster och matproduktion. Ett större utrymme för alternativa lösningar såsom solenergi, geotermisk energi, vind- eller vågenergi skulle vara önskvärt. Särskilt som olika regioner har betydande skillnader i förutsättningar för produktion av de olika energislagen.

Erfarenheterna från de senaste internationella klimatmötena visar att det är på kommunal och regional nivå en stor del av handlingskraften finns. I miljömålsberedningens tidigare betänkande saknades trots detta kommentarer om kommunernas roll i klimatarbetet. I nu föreliggande betänkande förtydligas kommunernas uppgift. Kommunerna bedöms ha en avgörande roll i närings- och innovationspolitiken och vara en viktig aktör i samspelet mellan offentliga och privata aktörer. Således måste kommunerna ta ett stort ansvar i samband med upphandling av såväl varor som tjänster för att på så vis driva på tekniskiften och strukturomvandling. Ett annat viktigt verktyg är att kommunerna genom det kommunala självstyret har stora möjligheter framför allt inom transport- och bostadssektorerna. Genom att styra fysisk planering och utformningen av lokala föreskrifter i lämplig riktning kan klimatpåverkan minska.

Samhällsbyggandet kan på lång sikt påverka hur vi når klimatmålen och det finns därför stora förväntningar på en samhällsplanering som bidrar till detta. Samtidigt ska samhällsbyggandet bidra till många andra samhällsmål, och till politikområden där effekten syns många gånger snabbare än på miljö- och klimatområdet. Ansvaret för att i fysisk planering göra avvägningen mellan olika intressen, och med flera parallella tidshorisonter ligger hos kommunerna.

De åtgärder som föreslås på området gäller vägledning och kunskapshöjande åtgärder som ska nå kommunerna via Boverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna för att i slutändan påverka innehållet i kommunernas planer. Åtgärderna får alltså inga direkta konsekvenser för kommunerna. Frågan är om de kan ge förväntad effekt. Vägledning och kunskapshöjning är förstås bra. De vägledning som finns kring miljöbedömning av planer och program behöver uppdateras med utgångspunkt i vunna erfarenheter och med hänsyn till globala och nationella klimatmål. Men om staten ska ge kommunerna bättre och mer proaktiva råd kring hållbarhetsfrågor kopplat till fysisk planering krävs framförallt en samlad statlig politik på samhällsplaneringsområdet.

Det har funnits flera förslag kring vilken form en sådan samlad statlig politik skulle kunna ha. Ett exempel är Boverkets rapport Uppföljningsbara mål för hållbar fysisk samhällsplanering (2015:44). I rapporten föreslår Boverket att riksdagen ska anta sju mål för att ersätta dagens drygt 100 mål. Ett av målen är "Bättre resurshushållning" och syftar bland annat till att minska klimatpåverkan. Ett annat förslag presenterades av bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), som menar att regeringen varje mandatperiod bör besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. Denna skulle behandla frågor som har ett tydligt nationellt, strategiskt värde och som syftar till en hållbar utveckling för hela landet. En sådan strategi vore mycket värdefull att utgå ifrån vid kommunalt planarbete helt oberoende av resten av förslagen i betänkandet.

KOMMUNLEDNINGSKANSLIET
Planerings- och utvecklingsenheten

Med en samlad statlig politik inom samhällsplaneringsområdet skulle det finnas bättre förutsättningar för en lärande dialog mellan kommunen och staten (länsstyrelsen) i tidiga skeden av översiktsplaneringen. Det blir också lättare för kommunerna att hantera nationella mål om de är samlade och konkretiserade, jämfört med om varje kommun ska sammanställa nationella mål från ett stort antal områden och göra en egen tolkning. En samlad statlig politik på området skulle kunna hjälpa kommunerna och samtidigt bidra till att klimatfrågorna får sin rättmätiga plats i samhällsplaneringen. Och kan bidra till att de åtgärder som miljömålsberedningen faktiskt får önskad effekt.

För att minska utsläpp från småskalig vedeldning föreslår miljömålsberedningen bland annat en ändring i Plan- och bygglovsförordningen så att även byte av eldstad omfattas av anmälningsplikt så att endast pannor eller rumsvärmare som uppfyller gällande krav får installeras. I Höors kommun råder redan anmälningsplikt på nyinstallerade kaminer/pannor. Det gäller även vid byte av eldstad och konvertering från oljepanna till vedpanna. Kombipanna får installeras om den klarar BBR:s utsläppskrav.

Skall hårdare krav införas bör detta ske tämligen skyndsamt då det redan nu sätts in allt fler kaminer. Många använder också sin kamin som en form av uppvärmning även om den inte är den enda värmekällan. Vi påpekar dock alltid att eldstäderna i första hand endast ska vara för trivseleldning, d.v.s. max åtgång av 1 kubikmeter ved per år.

När det gäller vedpannor är problemet betydligt mindre då dessa nästan alltid är av högre klass ur ett miljöperspektiv. Problemet här kan vara att ägarna eldar med t.ex. våt ved eller rent av avfall. Här skulle det en lagskärpning vara på sin plats för att kunna stävja detta lättare än idag.

Vidare önskar vi oss ett nationellt sotningsregister hade gjort det enklare att följa installationer och byten så de ökade kraven kan implementeras snabbare.

I handläggningen av detta ärende har Karin Kallioniemi, Planerings- och utvecklingsenheten samt Eva Günther och Rolf Englesson, Miljö- och byggmyndigheten, deltagit

Åsa Abrahamsson
Miljöstrateg/ekolog
0413-281 64
asa.abrahamsson@hoor.se

Beslutsunderlag

Remiss En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, delbetänkande från
Miljömålsberedningen
Remissmissiv