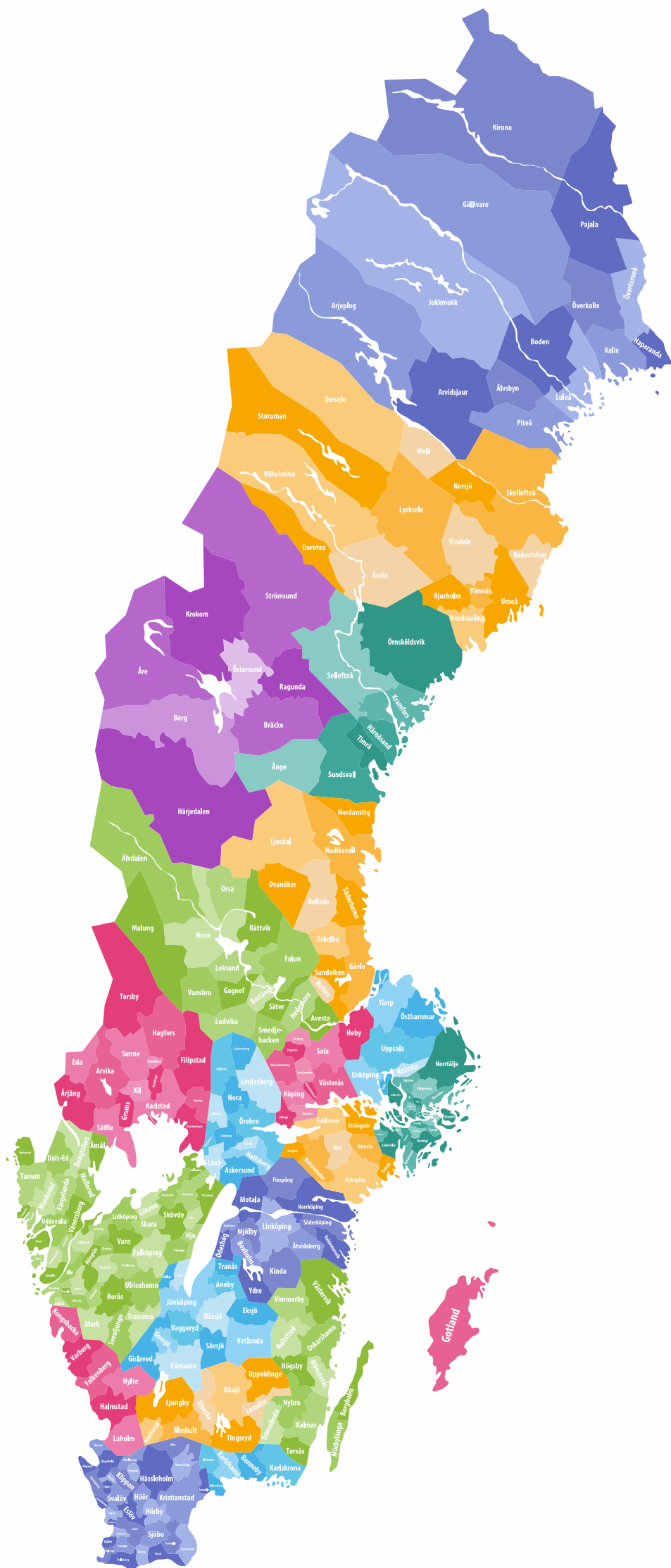


Förslag från
Klimatkommunerna

Inkludera
alla
kommuner
i Sveriges
klimatarbete
genom ett
klimatavtal



KLIMAT
KIK
KOMMUNERNA

Innehåll

Förslaget i korthet: Klimatavtal mellan stat och kommun med finansiering och kunskapsstöd	2
Förord – om förslaget	3
Nuläge och problembeskrivning	4
Kommunernas behov: Hur bygger man ett starkt lokalt klimatarbete?	4
Presentation av förslaget: Ett klimatavtal mellan stat och kommun med finansiering och kunskapsstöd	6
Kommunernas åtaganden i avtalet	6
Lämplig myndighets åtaganden i avtalet	7
Regeringens ansvar	7
Motivering av förslaget och några medskick	8
Jämförande exempel	10

Förslaget i korthet: Klimatavtal mellan stat och kommun med finansiering och kunskapsstöd

Med utgångspunkt i Sveriges klimatpolitiska ramverk föreslår vi att en överenskommelse (i detta förslag kallat klimatavtal) som reglerar ansvar och finansiering upprättas mellan kommuner och staten. Syftet med överenskommelsen är att statlig nivå möjliggör för alla kommuner att delta i arbetet med att uppnå Sveriges klimatmål.

Överenskommelsen innebär att kommunerna åtar sig att sätta mål i linje med de nationella, att genomföra utsläppsminskande åtgärder och att följa upp. 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. En mer utvecklad beskrivning av förslaget följer efter avsnitten om nuläge och behov.

Förord – om förslaget

Klimatkommunerna efterlyser en diskussion om, och förslag kring, hur nationell lagstiftning och styrmedel kan styra mot att inkludera alla Sveriges kommuner i klimatomställningen.

Vi ser ett behov av att nationell nivå i högre utsträckning än idag tydliggör kommunernas betydelse i omställningen till ett samhälle som klarar att möta klimatmålen och säkerställer att det blir lönsamt för kommuner att minska sina utsläpp. Om vi ska lyckas måste det finnas en röd tråd i klimatarbetet från nationell till lokal nivå - ett strategiskt omställningsarbete behöver långsiktighet, uthållighet och samarbete.

KLIMATKOMMUNERNAS medlemskommuner har högt satta klimatmål och har i många fall gjort investeringar och omställningar som starkt bidrar till att uppnå Sveriges klimatmål. Vi tror på samverkan kommuner emellan, men också på ett mer sammanhållet klimatarbete mellan kommuner, regioner och statlig nivå. För att fler kommuner ska ha möjlighet att i tillräcklig utsträckning bidra till att minska utsläppen av växthusgaser, krävs fungerande finansieringslösningar, stöd i prioriteringar av åtaganden, och inte minst resurser för att hålla ihop klimatarbetet och driva det framåt.

Med ovan som utgångspunkt arbetade Klimatkommunernas medlemskommuner och styrelse fram tre förslag. Förslagen diskuterades vid ett rundabordssamtal i december 2020 med representanter från myndigheter, departement och organisationer¹.

Utifrån synpunkter som kom fram vid rundabordssamtalet har Klimatkommunernas kansli arbetat vidare med ett

¹ Deltagare vid rundabordssamtalet: Ebba Willerström Ehrning, Fossilfritt Sverige, Eva Svedling, statssekreterare Miljödepartementet, Andreas Hagnell, Sveriges Kommuner och Regioner, Johan Bogren, chef för Klimatstyrmedelsenheten, Naturvårdsverket, Anna Elofsson, Klimatpolitiska Rådet, Anders Roth IVL, Anna-Lena Lökvist Andersen, Länsstyrelsen Stockholm och RUS, Emma Bonnevier, Miljödepartementet, Lennart Bondeson, ordförande Klimatkommunerna. Synpunkter även inhämtade från Roger Hildingsson, Forskare i miljö- och klimatpolitik vid Statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet.

förslag till överenskommelse mellan kommuner och stat, som presenteras i detta dokument.

Förslaget beslutades av Klimatkommunernas styrelse den 9 september 2021. Förslaget överlämnas till regeringen och ska ses som ett underlag till vidare utredning.

December 2021

Lennart Bondeson (KD) Örebro
Ordförande

Ann-Christin L Frickner (C) Upplands Väsby
Vice ordförande

Camilla Lindoff (S) Hässleholm

Bo Frank (M) Växjö

Evelina Fahlesson (S) Skellefteå

Arne Jonsson (C) Eskilstuna

Tom Andersson (MP) Borås

Camilla Neptune (L) Lund

Gunvor Bergqvist (V) Göteborg

Kerstin Arnemo (C) Östersund

Peter Johansson (M) Kristianstad

Nuläge och problembeskrivning

KOMMUNERS FÖRUTSÄTTNINGAR att arbeta med utsläppsminskande åtgärder varierar kraftigt. Geografiska och demografiska förhållanden belastar en del kommuner med högre utsläpp än andra. Det finns även en stor variation i kommuners klimatambitioner och hur långt man har kommit i sitt klimatarbete. Detta innebär en risk att spetskommuner drar ifrån och att en stor investeringskuld drabbar de kommuner som halkat efter.

Flera utredningar och forskningsrapporter pekar på vikten av samordning och systemperspektiv för att nå framgång i arbetet med att nå uppsatta klimatmål. Ett exempel är Klimatpolitiska Rådet, som skrev som en av rekommendationerna i sin rapport 2019: "Stimulera till brett engagemang och öka samordningen mellan olika initiativ. Alla samhällsaktörer behövs i omställningen: näringsliv, fackföreningar, kommuner och regioner, akademien, myndigheter och civilsamhälle."

För att nå klimatneutralitet behöver en kommun arbeta strategiskt och långsiktigt. Kommuner har ett brett ansvar, men saknar full rådgivning över exempelvis omställningen av transportsektorn, energisektorn och bygg- och anläggningssektorn. Här behövs samordning och nära samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå. Den samverkan som sker idag, har hittills inte visat sig vara tillräcklig för att minska utsläppen i den takt som krävs för att nå klimatmålen.

Kommunernas behov: Hur bygger man ett starkt lokalt klimatarbete?

DEN NATIONELLA KLIMATPOLITIKEN vägleder och nettonollutsläpp till 2045 är en viktig målbild. Men, en stor del av ansvaret för det praktiska genomförandet av Sveriges klimatomställning ligger på kommunerna: Här fattas beslut om nybyggnation, lokal och regional infrastruktur och om samhällsplanering. Kommuner har dessutom ansvaret för utbildning, är en stor arbetsgivare, har daglig kontakt med medborgare och upphandlar varor och tjänster för flera hundra miljarder kronor varje år.

Inom kommunernas rådgivning finns en stor potential till utsläppsminskningar som idag inte utnyttjas i tillräckligt stor utsträckning. Eftersom det inte finns något

starkt incitament från staten som når alla kommuner och stimulerar dem att arbeta klimatstrategiskt, bygger lokalt klimatarbetet i dagsläget helt och hållet på initiativ och engagemang hos enskilda tjänstepersoner och politiker i kommunerna.

Om den nationella nivån tydligt erkänner kommunernas roll i klimatomställningen och stärker samarbetet med kommunerna, så kan klimatomställningen stiga på den lokala politiska agendan och statusen på klimatarbetet kan på så sätt höjas avsevärt i kommunerna.

Klimatkommunerna har frågat sina medlemmar om vilka framgångsfaktorer de ser i sitt klimatarbete. Utöver politisk samsyn på det lokala planet, vilket ger långsiktighet, och att lyfta synergieffekter av klimatåtgärder, lyfts det som helt avgörande att det finns tjänsteperson(er) som har arbetstid för att arbeta klimatstrategiskt.

Dessutom betonas vikten av tillgång till finansiellt stöd och aktivt samarbete och erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Ett klimatavtal utformat i linje med Klimatkommunernas förslag skulle stimulera alla dessa aspekter.

Ingen kommun har ännu nått klimatneutralitet. Behovet av samarbete och utsläppsminskande åtgärder är stort i alla kommuner, oavsett hur långt man i dagsläget har kommit i sitt klimatarbete. Utmaningen är inte minst tydlig inom transportsektorn där omställningen är beroende av styrmedel på såväl lokal som nationell nivå. Genom ett generellt stöd till alla kommuner kan finansieringen användas där den behövs bäst, utifrån kommunens behov.



Presentation av förslaget Ett klimatavtal mellan stat och kommun med finansiering och kunskapsstöd

UTAN KOMMUNERNA klarar inte Sverige sina klimatmål. Syftet med detta förslag är att höja lägstanivån och få med alla kommuner som aktiva spelare i Sveriges klimatarbete.

Förslaget bygger på ett upplägg med ett klimatavtal och innebär att staten finansierar delar av kommunernas klimatsamordning (med begreppet klimatsamordning avses här det strategiska arbetet för att minska utsläppen av växthusgaser). Kommunerna, i gengäld, åtar sig att genomföra åtgärder enligt minst en lägstanivå. Förslaget hämtar inspiration från hur krisberedskapsarbetet är upplagt idag.

Genom avtalet kopplas kommunerna tydligare till det nationella klimatarbetet och ges incitament att genom sitt planmonopol, sina upphandlingar m.m. styra mot nettonollutsläpp till 2045. Syftet med förslaget är att alla kommuner ska kunna bidra till att uppfylla det klimatpolitiska ramverket.

Vidare utredning bör klargöra om alla kommuner ska få finansiellt och kunskapsmässigt stöd under exempelvis en tvåårsperiod för att kunna ta fram relevanta strategier eller om bara de som uppnår basnivån erhåller stöd och att fler ansluter efterhand.

Kommunernas åtaganden i avtalet

KOMMUNERNAS ANSVAR i förslaget till klimatavtal kan med fördel delas upp i nivåer eller steg. Här presenteras förslag på en basnivå och en spetsnivå.

Basnivå:

- Kommunen bedriver ett klimatstrategiskt arbete som avser det geografiska området, kommunens organisation, samt berörda kommunala bolag.

- Kommunen fastställer för varje ny mandatperiod en plan för klimatarbetet som innehåller mål och åtgärder, som är tidsatta och ansvarsfördelade, för att uppnå det nationella klimatmålet till 2045 och Parisavtalet.
- Kommunen fastställer en metod för uppföljning av utsläppsminskningarna och för att regelbundet följa utvecklingen.
- Kommunen använder krav i upphandlingar som ett verktyg i klimatarbetet.

Spetsnivå

(utöver punkterna i basnivån tillkommer förslagsvis dessa åtaganden):

- Kommunen bidrar i väsentlig utsträckning till Sveriges förnybara elsystem genom att tex stimulera utbyggnaden av vind- och solkraft i den egna kommunen.
- Kommunen har en strategi för en transporteffektiv kommun och genomför åtgärder som ökar andelen gång, cykel och kollektivtrafik i kommunen.¹
- Kommunen har en klimatstyrande parkeringspolicy där en plan för laddinfrastruktur ingår.
- Kommunen har ett strukturerat samarbete med det lokala näringslivet för att främja cirkulär ekonomi, hållbar samhällsplanering och transporteffektivitet.
- Kommunen engagerar medborgare i klimatarbetet genom till exempel cykelråd, datainsamling eller annan typ av forskningsbaserad medborgardialog.

¹ Strategin bör exempelvis innehålla: en klimatstyrande fysisk planering kring mobilitet och planering för minskande biltrafik, särskilt i centrala områden. Hastigheterna i tätorten sänks generellt till 30 och 40 km/h för fordonstrafiken. Cykelfart och gångfart införs där stadslivet har potential att utvecklas. Ny blandad bebyggelse ökar täthet och begränsar det totala resandet.

- Kommunen har en strategi och genomför åtgärder för att få fler barn och unga att gå och cykla till skola och fritidsaktiviteter.
- Kommunen inkluderar förskolor och skolor i klimatarbetet genom att möjliggöra kompetenshöjande insatser för lärare och skolledare för att möta barns och ungas frågor, känslor och engagemang för klimatet. Elever får, i enlighet med LGR11, möjligheter "att ta ansvar för den miljö de själva direkt kan påverka och att skaffa sig ett personligt förhållnings-sätt till övergripande och globala miljö-frågor".
- Kommunens personbilsflotta är fossilbränslefri.
- Kommunen placerar inte kapital i fonder som investerar i företag som ägnar sig åt prospektering, exploatering, utvinning, produktion eller distribution av kol, olja, gas, oljesand eller annan okonventionell form av olja eller gas.
- Kommunen avsätter viss tid till den nationella samordningsfunktionen (nämns i nästa avsnitt) och hjälper kommuner som behöver stöttning i sitt klimatarbete.

Lämplig myndighets åtaganden i avtalet

LÄMPLIG MYNDIGHETS ANSVAR i förslaget till klimatavtal är att:

- Tillhandahålla en nationell samordningsfunktion med ansvar för uppföljning, kunskapsspridning och kommunikation.
- Tillhandahålla statistik för klimatarbetet som sker på lokal nivå. Utveckla de dataunderlag som den nationella nivån tillhandahåller, så att eftersläpningen i tid minskar och så att kommunerna får data som väl beskriver ett sammanhängande kommungeografiskt systemperspektiv.

- Verka för samordning av stödet från centrala myndigheter och länsstyrelser, bland annat avseende metodutveckling som stärker kommunernas klimatarbete.
- Ansvara för uppföljning, exempelvis genom en regelbunden Öppen jämförelse Klimat (i egen regi eller i samarbete med exempelvis SKR).
- Beakta det kommunala perspektivet vid initiering av forskning och studier inom klimat. Vad behöver kommunerna mer kunskap om för att kunna göra rätt vägval i sitt arbete för att minska utsläppen?
- Verka för att goda exempel sprids mellan kommunerna.
- Inledningsvis bör den nationella samordningsfunktionen få ett uppdrag om att ge extra stöttning till de kommuner som inte har ett klimatstrategiskt arbete på plats.

Regeringens ansvar

REGERINGENS ANSVAR i förslaget till klimatavtal är att:

- Säkerställa att kommuner erhåller statlig finansiering för klimatsamordning, det vill säga strategiskt arbete för att minska utsläppen av växthusgaser inom kommunens geografiska område.
- Säkerställa att överenskomna reformer och angelägna lagändringar med syfte att öka den kommunala rådigheten genomförs.
- Säkerställa en enhetlig styrning av statens myndigheter och verk mot klimatmålet.
- Knyta ekonomiska incitament till avtalet och villkora lämpliga statsbidrag med att mottagarkommunen följer avtalet. Vissa statsbidrag kan knytas specifikt till spetsnivån för att stimulera kommuner att arbeta för att uppnå detta.

Motivering av förslaget och några medskick

- Både omställningen av energisektorn och transportsektorn kräver systemperspektiv och löses inte av enskilda aktörer. Ett avtal mellan stat och kommuner, som det föreslås här, skulle kunna bidra till att skapa strukturer för att bygga de system som behövs.
- Ur kommunernas perspektiv skulle ett avtal kunna bidra med att komma tillrätta med utmaningar kring upphandling. Precis som den nationella klimathandlingsplanen lyfter, så är upphandling ett nyckelverktyg i kommuners klimatomställning. Men så länge klimatmål inte är styrande i kommuner kommer pris i hög utsträckning att styra. De kommuner som inte har ett strategiskt och väl förankrat klimatarbete saknar i dagsläget incitament för att främja klimatbra alternativ i upphandlingen. Ett klimatavtal skulle bidra till att skapa rätt incitament för detta.
- Erfarenheter från Klimatkommunernas medlemskommuner visar att det finns en mycket stor potential i kunskapsöverföring från kommuner som genomfört klimatåtgärder till de som står i startgroparna. Det ekonomiska stödet som föreslås i klimatavtalet kan både stimulera till att skapa tid och resurser för lokalt klimatstrategiskt arbete och till att överföra kunskap mellan kommuner.
- Klimatkommunerna startades av kommuner och verkar för att stötta kommuners klimatarbete. Här finns lång erfarenhet av lokalt klimatarbete, vilka fallgropar och framgångsfaktorer som formar arbetet och vilka åtgärder som ger resultat. Medlemmarnas kunskap samlas och förmedlas genom föreningskanaler och finns för alla att ta del av. Här finns en grund för vad lokalt klimatarbete innebär, som det är möjligt att utveckla och använda i arbetet med klimatavtalet.
- Ett område som behöver utvecklas är transporteffektivitet och användningen av steg 1 och 2-åtgärder (tänka om och optimera) i fyrstegsprincipen. Flera studier² och utvärderingar visar att kommuner, med stöd av Trafikverket, ofta väljer att vidta steg 3 och 4-åtgärder (bygga om och bygga nytt) utan att följa fyrstegsprincipen, vilket slösar både utsläpp och resurser. Ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd efterfrågas av kommuner, så att transportsystemet kan användas på ett optimalt sätt. Klimatavtalet skulle kunna kopplas till stöd för steg 1 och 2-åtgärder.
- Arbetet med utsläppsminskningar på lokal nivå kan bli mer lönsamt för kommuner, om även vissa statsbidrag knyts till avtalet. Exempelvis skulle stadsmiljöavtalen kunna utökas med mer pengar till cykelsatsningar, kollektivtrafik och åtgärder för transporteffektiv stadsutveckling och ett liknande stöd skulle kunna upprättas för landsbygd. Vissa statsbidrag bör knytas specifikt till spetsnivån för att stimulera kommuner att arbeta för att uppnå detta. Det finns flera statliga styrmedel och stöd till kommunerna som skulle kunna kopplas till avtalet, men det behövs även skattereformer och lagändringar som stöttar arbetet. Detta behöver diskuteras fram tillsammans med kommuner.
- För att skapa en röd tråd i Sveriges klimatarbete och säkerställa resurseffektivitet och långsiktighet, är det viktigt med tydlig ansvarsuppdelning och gemensam utveckling och uppföljning. Förslaget innehåller därför ett nationellt forum i syfte att samordna kommunernas arbete och stöd från myndigheter och länsstyrelser. Visst samordningsansvar skulle med fördel kunna läggas på länsstyrelserna, vilket en vidare utredning kan tydliggöra.
- Vikten av återrapportering och uppföljning av kommunernas insatser ska betonas. Ett system för detta behöver utarbetas, utan att det belastar kommunerna administrativt. Det är viktigt att finansieringen från statligt håll inte äts upp av administration för att återrapportera.
- 2015 gav Energimyndigheten ut rapporten *Aktualisering av lagen om kommunal energiplanering*, Energimyndighetens ståndpunkt i regeringsuppdrag. Här lyftes bland annat förslag om att bredda lagen till att omfatta klimatstrategiskt arbete. Om denna välbehövliga uppdatering av Lagen om kommunal energiplanering kommer till stånd, kan lagen bli en grund som klimatavtalet vilar på.

² Se tex Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – slutrapport med rekommendationer, Trivector 2021

Jämförande exempel

HÄR BESKRIVS NÅGRA befintliga stödsystem för kommuner.

Krisberedskapsarbetet

Staten finansierar kommunernas arbete och lägger över visst ansvar för krisberedskap på kommunerna. Krisberedskapsarbetet regleras i en överenskommelse mellan MSB och SKR. Kommuner får idag ersättning av staten för kostnader för vissa uppgifter som de utför enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Ofta finansierar denna ersättning bland annat tjänsten som krisberedskapssamordnare i kommunerna.

För att reglera ersättning, uppgifter och stöd för kommuners arbete med krisberedskap har en överenskommelse mellan staten, företrädd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) slutits. [Överenskommelsen MSB och SKR.](#)

Lagen om bostadsförsörjning

Lagen om bostadsförsörjning säger att kommuner varje mandatperiod ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska visa vad kommunen vill med det befintliga bostadsbeståndet och hur bostadsplaneringen ser ut. Här kopplas statsbidrag för att öka bostadsbyggande i den så kallade kommunbonusen till om kommunen antagit [riktlinjer för bostadsförsörjning.](#)

Luxemburg - klimatpakt mellan staten och kommuner

2012 beslutade Luxemburg om en lag om att bilda klimatpakt med kommuner. Det är en överenskommelse mellan regeringen och kommunerna, som kommuner frivilligt kan ansluta sig till. Kommunerna lovar att ta ett sammanhållet ansvar för klimat och regeringen lovar att stötta insatserna både ekonomiskt och med kunskap. Detta har gått bra – alla utom en kommun är med i klimatpakten. Det är en win-win-situation där kommunerna genomför lokala lösningar och minskar sina utsläpp och regeringen är

säker på att kommunerna gör sin del i klimatarbetet så att landet kan nå sina mål.

Viable Cities klimatkontrakt

EUs Mission Board for Climate-Neutral and Smart Cities har lagt ett förslag om att stimulera till 100 klimatneutrala städer till 2030. I Sverige kopplar Viable Cities och deras klimatkontrakt till detta. I dagsläget har klimatkontrakt knutits med nio städer. De nio städerna går före, testar innovativa lösningar och banar vägen för andra. Förslaget som vi presenterar kompletterar klimatkontrakten med att höja lägstanivån, stötta alla kommuner och minska risken för att en spets av kommuner drar ifrån. Utan att även få med den breda massan av kommuner kommer Sverige inte att kunna nå sina klimatmål.

Energi- och klimatrådgivningen

En parallell kan även dras till hur kommunernas Energi- och klimatrådgivning är organiserad och finansierad. En fördel är att stödet kommer alla kommuner, om än i olika utsträckning, till del. Samt att utbildning och nätverk knyts till stödet. Delar av upplägget för energi- och klimatrådgivningen skulle kunna inspirera till ett klimatavtal för att stimulera kommunernas klimatstrategiska arbete.

KLIMAT
KIK
KOMMUNERNA