Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-10-19

RS 2022-0557

Regionstyrelsen

Yttrande över Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Föredragande regionråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21),* till Region Stockholm för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21).

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i Regiondirektörens tjänsteutlåtande och vill särskilt framhålla vikten av att lagstiftningen möjliggör för det klimatpolitiska ramverkets genomslag. Att underlätta för byggande av elnät, främjandet av ett transporteffektivt samhälle och bidrag till klimatomställningen är avgörande för att klara klimatomställningen. Vad gäller det sistnämnda är det utav största vikt att prövning av klimatnyttiga infrastrukturprojekt inte leder till fördyringar och förseningar. Utbyggnad av såväl tunnelbana som järnväg är viktiga åtgärder för att styra mot ett mer transporteffektivt samhälle i Stockholmsregionen.
Regionrådsberedningen är positiv till syftet med utredningens förslag och bedömningar om att få till en snabbare utbyggnad av elnätet, en effektivare tillståndsprocess och förbättrade förutsättningarna för prövningar av elnätsbyggnation. En säker tillgång till el och stärkt överföringskapacitet är utav största vikt för Region Stockholms samhällsviktiga verksamheter. Vidare välkomnar Regionrådsberedningen särskilt förslaget om att Region Stockholm via länsplanen får ökad möjlighet att arbeta med fyrstegsprincipens första två steg. Dessa förändringar möjliggör satsningar som leder till ökat kollektivtrafikresande, samt en ökad andel fotgängare och cyklister. Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2022-2033 innehåller redan en större satsning på kollektivtrafik och cykel. Om utredningens förslag

förverkligas kan ännu mer ambitiösa satsningar på kollektivtrafik och cykel genomföras framgent.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Sammanfattning av Klimaträttsutredningens slutbetänkande SOU 2022:21 Rätt för klimatet
3. Fastighets- och servicenämndens yttranden den 18 augusti och 26 augusti 2022
4. Trafiknämndens yttrande den 29 augusti 2022

Aida Hadzialic Gustav Hemming

Regionledningskontoret
Johanna Lampinen Dunér

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-09-19

RS 2022-0557

Regionstyrelsen

Yttrande över Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21).

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21),* till Region Stockholm för yttrande. Utredningen har haft i uppdrag att se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. I utredningens slutbetänkande redovisas förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden, främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Gällande utredningens förslag om en klimatanpassad platsvalsregel i 2 kap. 6 § miljöbalken anser Region Stockholm att intentionen med lagstiftningen är god men är tveksam till att lagen kommer att fungera som det är tänkt. Risken bedöms för stor att prövningar för klimatnyttiga infrastruktur-projekt fokuserar alltför mycket på byggskedet vilket i sin tur kan fördyra och kraftigt försena dessa projekt.

Region Stockholm är positiv till syftet med utredningens förslag och bedömningar om att få till en snabbare utbyggnad av elnätet samt förslaget om att tillsätta en utredning som ska analysera hur energi- och klimat-planeringen bör struktureras och samordnas. Region Stockholm ser vidare positivt på utredningens förslag om att stärka transportplaneringen genom ett antal förordningsändringar.

Region Stockholm avstyrker utredningens förslag om ett tillägg i plan- och bygglagen (PBL) som medför att en kommun ska göra en strategisk bedömning när en plan medför betydande trafikflöden. Region Stockholm ställer sig positiv till utredningens föreslag om vissa tillägg i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

Bakgrund
Miljödepartementet har remitterat ärendet *Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21),* till Region Stockholm för yttrande. Utredningen har haft i uppdrag att se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. I utredningens slutbetänkande redovisas lagförslag och görs bedömningar inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle. Ärendet har remitterats internt till Region Stockholms fastighets- och servicenämnd och trafiknämnd.

Utredningen lämnar förslag och gör bedömningar om hur utrymmet i miljöbalken skulle kunna utökas för att främja verksamheter som bidrar till klimatomställning. Vidare presenteras förslag som syftar till att underlätta utbyggnation av elnät genom snabbare tillståndsprocesser, samt förbättrade förutsättningarna för att prövningar av elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för energi- och klimatomställningen. Avslutningsvis konstaterar utredningen att nuvarande styrning mot ett transporteffektivt samhälle är svag och flertalet förslag läggs för att stärka styrningen.

Region Stockholms yttrande

Förslag och bedömningar om att främja bidrag till klimatomställningen
Utredningen föreslår en klimatanpassad platsvalsregel i 2 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen skriver att syftet är att skapa utrymme för att göra rättsliga avvägningar till förmån för klimatet och inte att göra det svårare att få tillstånd. Region Stockholm anser att intentionen med lagstiftningen är god men är tveksam till om lagen kommer att fungera som tänkt. Region Stockholm bedömer att risken är stor att prövningar för klimatnyttiga infrastrukturprojekt fokuserar alltför mycket på byggskedet vilket i sin tur kan fördyra och kraftigt försena dessa projekt. Exempel på projekt som kan drabbas är byggande av järnväg eller tunnelbana som gynnar kollektivtrafik. En viktig förutsättning för att en klimatanpassad platsvalsregel ska fungera i praktiken är att det tas fram tydliga riktlinjer och bedömningsmetoder för hur klimataspekten ska vägas in i val av plats.

Underlätta byggande av elnät
Region Stockholm konstaterar att den förväntade omställningen av energiproduktionen, kraftigt ökad elanvändning framöver och åldrat elnät innebär stora behov av anpassning och utbyggnad av elnätet. Region Stockholm är utifrån sin roll som verksamhetsutövare, fastighetsägare och ansvarig för regional fysisk planering, positiv till syftet med utredningens

förslag och bedömningar om att få till en snabbare utbyggnad av elnätet, en effektivare tillståndsprocess och förbättrade förutsättningarna för prövningar av elnätsbyggnation. Effektbrist är redan idag en risk, och med de energikrävande verksamheter som Region Stockholm ansvar för är arbete för att säkra tillgång och överföringskapacitet i högsta grad relevant. Region Stockholm bedriver kollektivtrafik och förvaltar via sina fastighetsbolag, i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet, från Norrtälje i norr till Södertälje och Handen i söder. Det är samhällsviktiga verksamheter och viktiga pusselbitar i dagens och framtidens vård som är beroende av en driftsäker och god kvalitet på överföring av el, en viktig beståndsdel i robusta sjukhus.

Region Stockholm ställer sig bakom förslaget om att tillsätta en utredning som ska analysera hur energi- och klimatplaneringen bör struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än idag. Utredningen ska bland annat ha i uppdrag att förtydliga kommunernas och regionernas roll i planeringen av energi- och klimatomställningen. Region Stockholm ansvarar enligt PBL för att ta fram regionala planeringsunderlag och anser det viktigt att den kompetensen tillvaratas i det framtida arbetet. I kontakter med kommunernas energi- och klimatstrateger har det till exempel framkommit att det är otydligt för dem vad Region Stockholms respektive Länsstyrelsens roll är inom områdena klimat och regional planering. Otydligheten riskerar leda till merarbete på samtliga nivåer.

Ett transporteffektivt samhälle
Region Stockholm instämmer i utredningens bedömning att om nettonollutsläpp av växthusgaser ska uppnås till år 2045, behöver omställningen av transportsystemet vila på tre ben; transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel och elektrifiering och energieffektiva fordon och fartyg. Utredningen bedömer att en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar krävs för att omställningen ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt. Utredningens bedömning är i linje med den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS 2050) (LS 2015-0084) och Klimatfärdplan 2050 (LS 2017–1512). RUFS 2050 anger att infrastruktur- och teknikutveckling behöver gå hand i hand med energieffektivisering och ändrade beteendemönster. Klimatfärdplanen pekar på att det behövs en dämpad utveckling av antalet fordons- och personkilometer, effektivare och renare fordon och en utfasning av fossila drivmedel.

Region Stockholm ser positivt på utredningens förslag om att stärka transportplaneringen genom ett antal förordningsändringar som:

- Gör det tydligare att nationella planen och länsplanerna ska bidra till att uppnå de transportpolitiska målen.
- Ökar genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.
- Anger att Region Stockholm som planupprättare, ska bedöma om tidigare beslutade, men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt, följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen, om det inte finns särskilda skäl för undantag.
- Ändrar instruktionen till Trafikverket så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för trafikprognoser.

Region Stockholm har tidigare efterfrågat ett förändrat regelverk och ökade statliga investeringar i infrastruktur. Därför välkomnas tidigare nämnda förslag som gör det lättare att uppfylla de transportpolitiska målen. Det är särskilt positivt att Region Stockholm via länsplanen får ökad möjlighet att arbeta med fyrstegsprincipens första två steg. Steg ett handlar om att överväga behovet av transporter och transportsätt, steg två går ut på att överväga åtgärder som medför ett effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen. Förändringarna möjliggör satsningar på exempelvis mobilitetstjänster, fler digitaliserade lösningar, satsningar som leder till ett ökat kollektivtrafikresande, samt en ökad andel fotgängare och cyklister. Redan idag innehåller förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2022-2033 en större satsning på kollektivtrafik och cykel. I storstadsregionerna finns en stor potential för ökat hållbart resande som blir enklare att förverkliga om utredningens förslag genomförs.

Region Stockholm ställer sig bakom förslaget om att ge Trafikverket i uppdrag att se över analysmetoder och kalkylvärden i den så kallade ASEK-rapporten (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden för transportsektorn). I dagens system tenderar tidsvinster för bilresenärer att värderas högre än tidsvinster för kollektivtrafikresenärer och cyklister. Det försvårar omställningen mot hållbara transportsätt.

Utredningen föreslår att det läggs till en ny punkt i 22 kap. miljöbalken 25 § som innebär att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från så kallade följdföretag enligt 16 kap. 7 §. Region Stockholm ställer sig bakom förslaget och tycker det är viktig signal för

verksamheter som omfattas av tillståndsplikt. Förslaget bedöms ha potential att påverka hur transportlösningar genomförs.

Region Stockholm avstyrker utredningens förslag om ett tillägg i plan- och bygglagen (PBL) som medför att en kommun ska göra en strategisk bedömning när en detaljplan medför betydande trafikflöden. Region Stockholm är positiv till att kommunen föreslås få en tydlig roll i att främja kollektivtrafiken men bedömer att förslaget inte kommer ge den effekt som utredningen förväntar sig. Det är i stället viktigt att den organisation som bedriver kollektivtrafiken är överens med kommunen om de redogörelser och satsningar som anges i miljöbedömningarna för detaljplaner är realistiska och genomförbara.

Region Stockholm ställer sig positiv till utredningens föreslag om att i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer (1 § 1), lägga till åtgärder som leder till ökad andel persontransporter med gång-trafik som en stödberättigad åtgärdstyp. Vidare föreslås en ny 1 § 3 som medger stöd till kommuner och regioner för åtgärder som leder till minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transport-infrastruktur. Region Stockholm anser att förslagen kan bidra till att minska klimatpåverkan, till en tillgänglig och attraktiv kollektivtrafik, samt att folkhälsan förbättras. Avslutningsvis ser Region Stockholm positivt på utredningens förslag om att ge Trafikverket i uppdrag att undersöka förutsättningarna för reglering av förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och stadsregioner samt att utreda möjligheten för driftstöd av kollektivtrafik.

Ekonomiska konsekvenser
Regionledningskontoret förutser inga större ekonomiska konsekvenser av föreslagna ändringar i lagstiftningen men bedömer att förslaget om ändring av platsvalsregeln kan påverka infrastrukturprojekt vad gäller kostnad och tid.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av Klimaträttsutredningens slutbetänkande SOU 2022:21 Rätt för klimatet
2. Fastighets- och servicenämndens yttranden den 18 augusti och 26 augusti 2022
3. Trafiknämndens yttrande den 29 augusti 2022

Beslutsexpediering

1. Miljödepartementet
2. Fastighets- och servicenämnden
3. Trafiknämnden

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-09-19

Sammanfattning

Klimaträttsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Främja bidrag till klimatomställningen

Rättsligt utrymme för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningen enligt miljöbalken

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken. Analysen visar att det sannolikt finns ett visst rättsligt utrymme men att det är mycket begränsat.

Med miljöbalkens systematik skulle en ny bestämmelse i 2 kap. inte möjliggöra avvägningar mot intressen som regleras i andra delar av balken och det är oftast sådana intressen som utgör hinder i prövningarna. Avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs enligt 3 kap. miljöbalken där också totalförsvaret ges ställning som särskilt intresse, miljökvalitetsnormer regleras i 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald i 7 och 8 kap. miljöbalken samt på förordningsnivå.

En del av skyddsintressena följer av EU-rätten, som t.ex. art- och områdesskydd samt miljökvalitetsnormer. På EU-nivå finns det ett visst rättsligt utrymme att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar men det är relativt litet.

En klimatanpassad platsvalsregel

Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken klimatanpassas så att det även ska beaktas att ändamålet med verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas.

Avsikten med att klimatanpassa platsvalsregeln är att utnyttja det begränsade rättsliga utrymme som finns för att avväga till förmån för klimatet, vilket i vissa fall kan leda till att en plats anses lämplig av hänsyn till klimatet som annars inte hade ansetts lämplig. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet avgör vilket intresse som väger tyngst.

Tillsammans med förslagen från utredningens delbetänkande kommer ändringen i platsvalsregeln att leda till att klimatperspektivet införs på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken. Ett förtydligande av platsvalsregeln bidrar även till att stärka utredningens förslag om att föreskriva villkor för transporter.

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel som skulle ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen i tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Avslag i prövningar beror oftast på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning, som artskydd och totalförsvarsverksamhet, och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle knappast göra någon skillnad i relation till sådana skyddsintressen. Eftersom det rör starka intressen skulle det inte heller ge den önskade effekten att skapa avvägningsregler om klimat i andra delar av miljöbalken.

Ett ökat bidrag till klimatomställningen kan skapas på främst två sätt i prövningen. Det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det största hindret att de inte får tillstånd utan att det tar för lång tid att få det. Utredningen förordar inte en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken eftersom en sådan bedöms få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få

tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen. Tvärtom skulle en sådan regel sannolikt förlänga tidsåtgången i många fall. De positiva effekterna bedöms därmed bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen

Verksamhetsutövare behöver tidigt få vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets intressen och hur en eventuell konflikt skulle kunna lösas. Med sådan vägledning skulle en verksamhetsutövare kunna göra de justeringar av ansökan som behövs för att inte försvaret ska motsätta sig verksamheten.

Utredningen ser positivt på att olika steg redan har tagits för att främja samexistens men det återstår flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs. Försvarsmakten ska därför få ett fristående uppdrag om att ta fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Vidare behöver det utredas om det går att sätta tidsgränser för när besked ska lämnas i syfte att undvika osäkra och långdragna processer. Dessutom behöver dialogen mellan Försvarsmakten och sökanden tydliggöras ytterligare.

Att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken

Flera av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen anses vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan redan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det skulle därför inte göra någon skillnad om tillägg som omfattar sådana verksamheter görs i 3 kap. 8 § miljöbalken.

Klimatintresset har en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verk-

samheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av. Det är därför inte heller lämpligt att ge klimatintresset samma typ av företräde som totalförsvaret enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än vissa andra intressen enligt 3 kap. miljöbalken eftersom en sådan regel t.ex. skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

Att väga klimat mot skyddsintressen i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken

Utredningen bedömer att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att driva ändringar i EU-rätten som försvagar skyddsintressen i form av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv. Sådana skyddsintressen utgör förbud och det rättsliga utrymmet för att ändra svensk lagstiftning så att klimatet ges större vikt är därmed litet. Utvecklingen inom EU kan dock göra att åtminstone möjligheten för vissa verksamhetstyper att få dispens kan öka.

Det finns inte något etablerat instrument för att skapa undantag från skyddsintressen i EU-rätten utan en dispensprövning krävs i de fall förbuden aktualiseras. Det vore önskvärt att Sverige ser över sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv och följer upp praxis för att tydliggöra i vilka fall det krävs dispenser.

Utredningen föreslår undantag för vissa starkströmsledningar från biotopskyddet och strandskyddet, vilket utgör exempel på hur lagstiftningen för skyddsintressen som är inrättade på nationell nivå kan ses över för att underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag.

Tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning

Genom utredningens förslag i delbetänkandet om ändring av miljöbalkens mål förtydligas att regeringen kan förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till målet att minimera klimatförändringar. Ett tillägg skulle kunna göras till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller

efter förbehåll kan, förbehålla sig prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg eftersom de positiva effekterna i form av fler tillstånd, om några, är små i förhållande till de negativa konsekvenserna i form av längre handläggningstider och behov av ytterligare resurser till Regeringskansliet.

Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen

Enligt förarbetena omfattar miljöbalken redan klimat men det beaktas inte regelmässigt i prövningar. De förtydliganden som utredningen föreslår i delbetänkandet om hur klimatperspektivet ska beaktas är nödvändiga eftersom praxis inte kommer att ändras om inte lagstiftningen ändras först. Med de förslagen kan hänsyn tas både till olika typer av åtgärder för att minska utsläpp och till bidrag till klimatomställningen. Dessutom möjliggör förslagen att sådan hänsyn tas både vid tillståndsprövning och tillsyn.

För verksamheter som prövas enligt sektorslagstiftning finns det möjlighet att se över regelverket för att förbättra möjligheterna att få tillstånd men framför allt för att det ska ske snabbare än i dag. Utredningen lägger en rad förslag om elnät som exemplifierar hur en sådan översyn kan främja verksamhetstyper som bidrar till klimatomställningen.

Det pågår för närvarande ett flertal initiativ för att korta prövningsprocesser och göra dem mer effektiva. Eftersom snabbare tillståndsprocesser är viktigast för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen bör det arbetet fortsätta både för prövningsprocessen enligt miljöbalken och enligt sektorslagstiftning.

Elnät

Syftet med förslagen

Den förväntade omställningen av energiproduktionen, kraftigt ökad elanvändning framöver och åldrat elnät innebär stora behov av anpassning och utbyggnad av elnätet. Utredningen har sett över lagstiftningen i syfte att förbättra förutsättningarna för att planering och prövningar som berör elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifier-

ingens betydelse för klimatomställningen och i syfte att bidra till en snabbare process för att förnya, förstärka och bygga ut elnätet. Förslagen exemplifierar också hur sektorslagstiftning kan ses över för att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Vissa förslag syftar även till att främja att system- och beredskapsperspektiv kan beaktas vid koncessionsprövningen.

Utredningen har fokuserat på ändringar i lagstiftningen kring starkströmsledningar som kräver linjekoncession bl.a. eftersom sådana ledningar har längre ledtider än övrigt elnät. För att de totala ledtiderna för elnätsbyggnation ska kortas krävs också förändrade arbetssätt hos både sökande och myndigheter t.ex. med nätutredningar, upphandling och entreprenader samt mer parallella processer. Det finns också en rad andra aspekter som påverkar möjligheterna att nå energi- och klimatmålen och som utredningen inte lägger förslag om, t.ex. tariffsystemet och flexibilitetslösningar.

Elnät i planering

Det finns ett antal olika planeringsinstrument som rör elnätet och många olika aktörer med delvis oklara roller. Utredningen föreslår en översyn av hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Förslaget syftar till att långsiktigt skapa förutsättningar för att upprätthålla och utveckla elnätet.

Enligt förslaget ska regeringen tillsätta en utredning som särskilt ska analysera hur energi- och klimatplanering kan struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. En sådan utredning ska se över hur länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier kan stärkas bl.a. genom framtagande av planeringsunderlag och handlingsplaner inom områdena energi- och klimat på regional nivå som ska uppdateras med lämplig regelbundenhet.

En sådan utredning ska också förtydliga kommunernas och regionernas roll i planeringen av energi- och klimatomställningen. Utredningen föreslår att lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska ändras för att i stället gälla kommunal energi- och klimatplanering. Även de kommunala energi- och klimatplanernas syfte, innehåll, och användning ska ses över.

Hur samordningen bör ske mellan länsstyrelserna, med kommunerna och med andra typer av planering enligt t.ex. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska också utredas.

När det gäller den fysiska planeringen enligt PBL anser utredningen att lagstiftningen är funktionell men att det behövs stärkt vägledning både avseende hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet och hur hänsyn ska tas till elnät i den fysiska planeringen. Regionala planeringsunderlag för energi- och klimat som tas fram av länsstyrelsen skulle kunna vara ett verktyg för att sammanställa vilket behov av mark som transmissions- och regionnätens utvecklingsplaner innebär i respektive län. Genom att ge länsstyrelsen en stärkt roll och resurser att förmedla dessa markbehov skulle elektrifieringen kunna underlättas.

Utredningen föreslår också att Boverket ska ges ett uppdrag att se över vägledningen kring PBL och elnät i syfte att identifiera vad som kan försvåra användandet av elnät och hur hänsyn till elnät kan underlättas i den fysiska planeringen.

Utredningen bedömer att utpekande av de mark- eller vattenområden som är av riksintresse för energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten.

Tydligare prövning av linjekoncessioner

I syfte att bidra till mer förutsebara, effektiva och snabba processer lämnar utredningen förslag som klargör prövningen av en lednings lämplighet inom ramen för en linjekoncession. Enligt förslaget ska en ledning anses lämplig om den behövs för att uppfylla skyldigheter i ellagen (1997:857) eller EU-rätt. En ledning ska också anses lämplig om den behövs för att tillgodose en säker och tillräcklig elförsörjning, vilket inkluderar framtida förväntade behov och kan baseras på en prognos eller ett scenario, eller om stärkt nätkapacitet bedöms lönsam för samhället, t.ex. för att bygga bort begränsningar i överföring mellan elområden. Även andra ledningar kan anses lämpliga förutsatt att de behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse. Dessutom ska prövningen av lämplighet omfatta en bedömning av ändamålsenlighet av ledningens placering i nätet och dess tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning. Utredningen föreslår att en ny bestämmelse uttömmande ska reglera vilka

aspekter av ledningens utförande som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Övriga frågor om ledningens lokalisering och utformning ska enligt förslaget inte bedömas inom ramen för lämpligheten. Dessa frågor bedöms inom ramen för prövningen av ledningens förenlighet med miljöbalken samt den föreslagna regleringen av valet mellan luftledning och kabel.

Miljöprövningen ska avse ledningens byggande och användning i en i huvudsak bestämd sträckning. Det förtydligas också att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i ett ärende om linjekoncession i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och om beslutet innebär ändrad markanvändning. Samtidigt ska ökad vägledning ges i syfte att förtydliga och underlätta miljöbalkens tillämpning, genom att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att ta fram vägledning om magnetfält och Naturvårdsverket om fåglar. Länsstyrelserna ska få i uppdrag att se över sin roll så att den blir tydligare och mer enhetlig i samråd respektive prövning av linjekoncession.

Utredningen föreslår att eventuella villkor ska vara förenliga med ledningens ändamål, föreskrifter om god kvalitet på överföringen av el, mål för driftsäkerhet i transmissionsnätet eller föreskrifter om elsäkerhet.

Dessutom ska en särskild utredning ges i uppdrag att genomföra en översyn av ersättningsbestämmelserna i syfte att bidra till ökad acceptans, snabbare tillståndsprocesser och bättre förutsättningar att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

Valet mellan luftledning och mark- eller sjökabel tar ofta mycket tid i prövningar och leder till omfattande krav på utredning i växelströmsnätet på spänningsnivåer från 130 kV och uppåt. Det är också på dessa spänningsnivåer som det har framförts att det finns överföringstekniska utmaningar med att använda alltför stor andel kabel.

Utredningen föreslår att det införs en övergripande bestämmelse om vilka aspekter som särskilt ska beaktas vid valet mellan luftledning och kabel i ellagen. Det ska också skapas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med kriterier för val av teknik

mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Sådana kriterier bedöms avgörande för att förslaget ska uppnå syftet att bidra till kortare ledtider.

Utredningen föreslår att föreskrifterna ska ange att växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som utgångspunkt ska byggas som luftledning. Det föreslås även kriterier för när kabel får användas. Är något av kriterierna till skydd för bebyggelse eller människors hälsa och miljön uppfyllda ska kabel användas om och i den utsträckning det är förenligt med de aspekter som ska beaktas särskilt vid valet mellan luftledning och kabel och fördelarna som kan uppnås med kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning. Kriterierna förtydligar även när skälen för detta teknikval ska beskrivas i en ansökan om linjekoncession.

Förhandsbesked

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att begära förhandsbesked om en ledning uppfyller kraven för att anses lämplig enligt ellagen. Genom ett sådant förhandsbesked kan ett nätföretag på ett tidigt stadium få besked om Energimarknadsinspektionen bedömer att en viss ledning är en lämplig investering. Förslaget sparar resurser och ökar förutsebarheten samt underlättar samråd och planering genom att ange vissa ramar inför ansökan om linjekoncession.

Förslaget gäller endast starkströmsledningar som kräver linjekoncession och som prövas av Energimarknadsinspektionen och kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ett förhandsbesked ska få begäras samlat för flera planerade ledningar eller förstärkningar om nätföretaget bedömer att dessa är av sammanhängande betydelse, vilket ökar möjligheten att ta hänsyn till systemperspektivet.

Frågan om ledningen ska anses lämplig avser endast de aspekter som ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen, dvs. dels om en ledning behövs eller om den är att anse som lönsam, dels om den har en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning. Ett positivt förhandsbesked innebär att Energimarknadsinspektionen beslutar att en ledning ska anses lämplig. Ett sådant ska, med viss möjlighet till omprövning, vara bindande i koncessionsprövningen förutsatt att ansökan sker inom viss tid.

I en begäran om förhandsbesked kan nätföretaget även begära att Energimarknadsinspektionen ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). En begäran om förhandsbesked innebär alltså ett tillfälle att få alternativ som kan påverka möjligheterna att uppfylla dessa föreskrifter eller mål bedömda inom ramen för samma begäran om förhandsbesked. I denna del kan begäran endast avse alternativ som kan få en avgörande påverkan på dessa föreskrifter eller mål. Det kan t.ex. vara frågan om det är förenligt med kraven på driftsäkerhet att sambygga en ledning med en annan ledning eller i vilken utsträckning kabel kan användas utan risk för påverkan på god kvalitet på överföringen av el.

Energimarknadsinspektionens bedömning av en eller flera alternativa utformningar kan vara att en av dem inte skulle vara förenlig med de krav som ställs, vilket får till följd att det alternativet inte behöver utredas i den efterföljande specifika miljöbedömningen. En sådan bedömning av att ett alternativ inte är förenligt med kraven är inte bindande men vägledande för den efterföljande koncessionsprövningen.

Undantag från vissa förbud

Utredningen föreslår att byggande och underhåll av starkströmsledningar med linjekoncession ska undantas från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd. Det innebär samtidigt undantag från krav på dispens.

För områden som omfattas av generella biotopskydd eller strandskydd beviljas normalt dispens. Med hänsyn till det och till de övriga prövningar som krävs för att bygga elnät bedömer utredningen att införandet av undantag gör mycket liten skillnad för skyddsintressena men sparar väsentligt med tid och resurser för både de som ansöker och de som har att handlägga ansökningarna. Undantagen kan också underlätta strävan efter mer parallella processer eftersom projekt inte skulle behöva vänta på beslut om dispens.

För de särskilda biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen beviljas inte alltid dispens. Utredningen föreslår ett undantag som

säkerställer att nödvändigt underhåll av ledningar som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens. Undantaget är dock begränsat till fall där en linjekoncession för en ledning beviljades innan biotopskyddsområdet beslutades.

Förslagen gäller bara starkströmsledningar som kräver linjekoncession. Miljöprövningen inom ramen för koncessionsprövningen och de övriga miljöprövningar som krävs för att bygga elnät kommer fortsatt att säkerställa ett tillräckligt miljöskydd. Utredningen föreslår också att länsstyrelserna får i uppdrag att se över hur de kan bevaka syftet med biotop- och strandskydd i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession.

Sammantagna effekter och konsekvenser av förslagen

Förslagen möjliggör en snabbare elnätsbyggnation, leder till ett stärkt systemperspektiv och till att större hänsyn kan tas till funktion, driftsäkerhet och god kvalitet på överföringen av el. Det skapar förutsättningar för ett elnät som ger tillräckligt skydd för miljö och egendom samt betryggande säkerhet mot person- eller sakskada på grund av el samtidigt som en snabbare kapacitetsökning möjliggörs.

Utredningen bedömer att det faktiska utfallet för var och hur ledningar på spänningsnivåer om 130 kV eller högre byggs inte kommer att ändras på ett påtagligt sätt genom utredningens förslag men att det kommer att gå snabbare att avgöra i prövningen. Om förutsättningarna för användning av kabel på aktuella spänningsnivåer förändras påtagligt i framtiden är det dock av vikt att kriterierna då ses över för att undvika negativa konsekvenser.

Effekt på växthusgasutsläppen

Elektrifiering innebär att de territoriella utsläppen från stora svenska utsläppskällor inom t.ex. industriproduktion och transport kan minska. Elproducenter och elanvändare kan tidigare anslutas till elnätet och verksamheter kan minska sina utsläpp av växthusgaser tidigare vilket ökar möjligheten att nå de svenska klimatmålen.

Konsekvenser för företag

Genom förenklade processer och kortare ledtider kommer tid och resurser att sparas både hos myndigheter och nätföretag. För energiproducerande och användande företag innebär en tidigare möjlighet till anslutning till elnät förbättrade möjligheter till stärkt konkurrenskraft. Det skapas också förbättrade möjligheter till sysselsättning och lokal utveckling där sådana företag finns eller etableras.

Konsekvenser för kommuner och staten

Förslagen bidrar sammantaget till kortare ledtider. De skapar förutsättningar att korta vissa samråd med några månader, t.ex. för att frågor om ledningen behövs eller ska byggas som luftledning eller kabel kan undvikas. Även handläggningen hos Energimarknadsinspektionen kan kortas med några månader genom att tydligare lagstiftning och vägledning underlättar prövningen och bör bidra till bättre underlag samt minskat behov av kompletteringar. Någon månad kan sparas vid genomförande och byggande i de projekt ledningsrätt och koncessionsprövning sker mer parallellt eftersom dispenser från biotopskydd och strandskydd inte behöver inväntas. Riskerna för förseningar som i vissa fall kan uppgå till flera år, minskar bl.a. genom förenklat teknikval och mindre risk för olika bedömningar från nätföretag och Energimarknadsinspektionen.

För de särskilda uppdragen till Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna krävs resurser. Även vid Energimyndigheten kommer resurser krävas för utpekande av områden av riksintresse. Kommuner påverkas av ändrade krav på planering, av att fler områden av riksintresse kan tillkomma och genom att de blir av med vissa prövningar.

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Andra konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av utredningens förslag för enskilda är i huvudsak indirekta och följer av övriga beskrivna konsekvenser. Tidigarelagd utbyggnad påverkar hastigheten i strukturomvandlingen och en över-

flyttning av arbetstillfällen till elektrifierade verksamheter kan ske tidigare. Utredningens förslag förväntas inte öka intrången men kan bidra till att intrång och ianspråktagande av mark kan ske något tidigare.

Den huvudsakliga effekten av utredningens förslag, att utbyggnad och förstärkning av elnät som behövs eller är lönsamma kan tidigareläggas, förväntas vara samhällsekonomiskt positiv.

Föreslagna uppdrag om vägledning för fåglar och magnetfält kan bidra positivt till övriga miljömål.

Transporteffektivt samhälle

För att vara i linje med Sveriges långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 behöver transportsystemets klimatomställning stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering samt energieffektiva fordon och fartyg. Enligt utredningen krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Enligt utredningen innebär nuvarande lagstiftning en otydlig reglering av hur den nationella planen för transportinfrastruktur, länsplanerna för regional transportinfrastruktur och Trafikverket ska förhålla sig till behovet av ett transporteffektivt samhälle. Utredningen föreslår därför att begreppet transporteffektivt samhälle införs i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet transporteffektivt samhälle för att konkretisera dess innebörd. Utredningens förslag innebär att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid.

Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna är begränsat, men förväntas kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till, även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att infrastrukturobjekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar.

Utredningen förslår också att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Fyrstegsprincipen innebär att problem i transportsystemet ska lösas med åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som gör det möjligt att nyttja befintlig transportinfrastruktur mer effektivt framför åtgärder som nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer. Utredningen menar att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister i stället för från ett systemperspektiv som ofta är nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Trafikverket anser sig också ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Resultatet blir i många fall en bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar.

Utredningen föreslår att inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna ska bestämmas med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering

till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. föreslås få ett tillägg som innebär att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnationer eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Tillägg görs också för att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder.

Dessutom föreslås Trafikverkets instruktion ändras så att det tydliggörs att myndighetens uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Trafikverkets mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Avslutningsvis föreslås Trafikverket få i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

För att på ett adekvat sätt påverka transportsystemets utveckling är det inte tillräckligt att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Utredningen föreslår därför att den som upprättar den nationella planen respektive en länsplan ska fastställa om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Den som upprättar sådana planer förutsätts se till att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bl.a. minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar och samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Ett huvudproblem med dagens infrastrukturplanering är den prognosbaserade planeringsansatsen. Den gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas bli lönsamma och vara rationella eftersom en generell fortsatt trafikökning med personbil och lastbil prognosticeras. Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som inte passar in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Det uppstår också konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling.

Utredningen anser att transportplaneringen inte längre kan baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande. Utredningen föreslår därför att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ och ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Vidare ska Trafikverket bistå andra planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen. Trafikverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken ska utformas.

Tidsvärderingar och kalkylränta

Utredningen menar att det finns skäl att se över hur samhällsekonomiska analyser genomförs inom ramen för dagens transportplanering. Utredningen anser därför att regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att göra en sådan översyn med utgångspunkt i nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ska ingå att, utifrån erfarenheterna, granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten.

Transportvillkor i miljöbalken

Utredningen föreslår att miljöbalken ändras så att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor. På så vis måste prövningsmyndigheten ta ställning till behovet av sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor om det inte är aktuellt eller befogat i det enskilda fallet. En verksamhetsutövare ska dessutom redan enligt 6 kap. 35 § miljöbalken identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter inklusive på klimat som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt ange uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljö- och klimateffekterna. Detta gäller även de miljöeffekter som uppkommer från verksamhetens följdföretag i form av transporter. Det finns därför redan ett tillräckligt underlag för prövningsmyndigheten att bedöma om tillståndet ska förenas med transportvillkor.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Satsningar på utvecklade stadsmiljöavtal har sannolikt också betydelse för möjligheten att få till stånd en socialt hållbar klimatomställning av transportsektorn i hela landet.

Ökad möjlighet till gångtrafik spelar en viktig roll för att möjliggöra ett stärkt fokus på tillgänglighet när kommuner trafik- och stadsplanerar. Det finns också behov av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att minska biltrafiken. Åtgärdspaket bör innehålla både piska och morot och där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot.

Utredningen föreslår därför att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Utredningen föreslår också att godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken.

Avslutningsvis föreslås att regeringen tillsätter två utredningar, en som ska undersöka om statligt stöd får och bör kunna ges till drift

av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal och en som ska utreda förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för det sistnämnda uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Den fysiska planeringen på kommunal nivå har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Det finns därför ett behov av att låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner som ger upphov till betydande trafikflöden.

I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som föregår översiktsplaner och detaljplaner. Utredningen föreslår därför en ändring i PBL som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden.

De föreslagna ändringarna innebär att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen ska beakta förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner. Det minskar behovet av transporter och möjliggör ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik. Krav på miljöbedömningar med utgångspunkt i fyrstegsprincipen innebär att kommunerna ska beakta trafikflöden i planeringen och de kan därför också förväntas vidta steg 1- och steg 2-åtgärder i större utsträckning.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningen föreslår att länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen ska stärkas i syfte att ge de övergripande transportpolitiska målen ett större genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå. De föreslagna ändringarna i PBL och i länsstyrelseinstruktionen ger stöd för att länsstyrelsen i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska verka för åtgärder som styr samhälls-

planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. Utredningens förslag ger alltså stöd för att de transportpolitiska målen ska ges ett ökat genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå.

Sammantagna effekter och konsekvenser av förslagen

Sammantaget främjar utredningens förslag åtgärder som minskar transportefterfrågan, påverkar val av färdmedel i riktning mot gång, cykel och kollektivtrafik samt leder till en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Förslagen förväntas leda till minskade investeringar i utökad vägkapacitet. Utredningens förslag garanterar dock inte att vissa specifika åtgärder kommer att vidtas respektive inte vidtas och utredningen kan därmed inte förutsäga med precision vilka effekterna och konsekvenserna blir.

Effekt på växthusgasutsläppen

Utredningen bedömer att förslagen kommer att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser betydligt jämfört med om de inte genomförs (nollalternativet). Utsläppsminskningar förväntas inom vägtransportsektorn till följd av minskad användning av fossila drivmedel. Förslagen bedöms även leda till utsläppsminskningar inom andra sektorer, framför allt till följd av att biodrivmedel som inte längre behövs för vägtransporter när trafikarbetet dämpas kan ersätta fossila bränslen inom t.ex. luft- och sjöfart.

Konsekvenser för företag

Förslagen kommer att påverka företag i olika grad beroende på bransch och på hur pass påverkad branschen är av åtgärder som syftar till att minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Förutsättningarna för transportköpande och transportberoende företag kommer att förändras. Ett ökat fokus på transporteffektivitet och tillgänglighet i transportplaneringen kan t.ex. få till följd att bilberoende större handelsplatser och arbetsplatser blir mindre attraktiva i förhållande till konkurrerande verksamheter med större möjligheter till ett hållbart resande.

Åtgärder som ökar kostnaderna för godstransporter kan påverka den svenska industrins konkurrenskraft negativt. Det finns dock flera åtgärder som kan minska trafikarbetet med lastbil utan att nödvändigtvis öka kostnaderna för godstransporter, t.ex. att göra det möjligt att använda längre och tyngre lastbilar och åtgärder för att stärka godstransporter på järnväg.

Pandemin har visat på sårbarheten i globala värdekedjor baserade på *just-in-time*-leveranser och Rysslands invasion av Ukraina med efterföljande sanktioner har lett till ökat pris på världsmarknaden för råolja och kraftigt höjda drivmedelspriser. Ett ökat fokus på transporteffektivitet kan möjliggöra att svenska företag står bättre rustade för att möta framtida osäkerheter och stora prisökningar på energi och drivmedel till följd av omvärldshändelser.

Konsekvenser för kommuner och staten

Förslagen inom områdena transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på kommunerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa. Ett stort antal kommuner kommer dock sannolikt att välja att utnyttja de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för att vidta fler eller större åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och minskat trafikarbete med bil jämfört med i dag. Detta ökar berörda kommuners kostnader för sådana åtgärder även om åtgärderna medfinansieras via länsplan. Vidtagna åtgärder kan dock, i enlighet med åtgärdernas syfte, förväntas minska berörda kommuners kostnader relaterade till ökad biltrafik och bidra till andra positiva budgetära effekter på kort och lång sikt.

Utredningens förslag om att använda fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer för att beakta trafikflöden specificerar ett arbetssätt vilket inte nödvändigtvis behöver innebära en ökad arbetsbörda i jämförelse med hur kommuner arbetar i dag.

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Trafikverket är den statliga aktör som är mest berörd av utredningens förslag. Trafikverket har i dag personal som arbetar med lik-

artade frågor eller innehar motsvarande kompetens. Den tydliga kursändringen gör dock att utredningen bedömer att Trafikverket behöver förstärka sina personella resurser både regionalt och nationellt.

Utredningen föreslår att finansieringen av förslagen om förändrad transportplanering i sin helhet ska vara budgetmässigt neutral och verkställas genom omprioritering inom och mellan anslagen för transportplanering inom *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*.

Andra konsekvenser av förslagen

Genom att förutsättningarna för att gå, cykla och resa kollektivt förbättras ökar tillgången till mobilitet för grupper som inte kör bil eller kör bil i mindre utsträckning, exempelvis kvinnor, barn, äldre och ekonomiskt svaga. Utredningens förslag kan antas leda till såväl ökad jämställdhet som jämlikhet. Förslagen kan vidare förväntas få en positiv påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Åtgärder för att minska biltrafiken kan däremot förväntas leda till sämre tillgänglighet med bil, exempelvis genom att sänkta hastighetsgränser ökar restiderna, vilket särskilt drabbar grupper som av olika anledningar saknar alternativ till bilen.

Att i linje med utredningens förslag förbättra förutsättningarna för gång, cykel och kollektivtrafik, inklusive genom omfördelning av vägytor, samtidigt som hastigheter sänks för bilar har en positiv inverkan på trafiksäkerheten.

Genom att främja åtgärder för minskat vägtrafikarbete och sänkta hastigheter förväntas utredningens förslag resultera i minskade luftföroreningar av t.ex. partiklar och kväveoxider. Förslagen bidrar därigenom till att uppfylla bl.a. miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*.

Serviceförvaltningen

YTTRANDE

2022-08-26

FSN 2022-0242
RS 2022-0557

Regionledningskontoret

Tjänstemannayttrande över remiss Rätt för klimatet – slutbetänkande från Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21)

Regionstyrelsen har berett fastighets- och servicenämnden möjlighet att senast den 31 augusti 2022 yttra sig över Klimaträttsutredningens slutbetänkande *Rätt för klimatet* (SOU 2022:21). På grund av den korta remisstiden kan fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet i tid varför förvaltningschefen för serviceförvaltningen lämnar ett tjänstemannayttrande till regionstyrelsen. Fastighetsverksamheten yttrar sig för egen del gällande fastighetsverksamheten.

Serviceförvaltningens yttrande anmäls i fastighets- och servicenämnden vid kommande nämndmöte.

Förvaltningens förslag och motivering

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller även en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsvärda intressen enligt miljöbalken.

I slutbetänkandet redovisas förslag till ändringar i lagstiftningen inom tre områden:

- främja bidrag till klimatomställningen
- underlätta byggandet av elnät
- ett transporteffektivt samhälle.

Överväganden

Serviceförvaltningens bedömning är att förslagen i betänkandet ligger utanför vårt kompetensområde, som är inriktat på att tillhandahålla

gemensamma servicetjänster till nämnder och bolag inom Region Stockholm. Förvaltningen avstår därför från att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Stefan Schildt
Förvaltningschef

Region Stockholm

Fastighetsverksamheten genom Locum AB

YTTRANDE
2022-08-18

FSN 2022-0242

Tjänstemannayttrande över Remiss – Slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Ärendebeskrivning

Fastighets- och servicenämnden har beretts möjlighet att yttra sig över remiss Slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21).

Bakgrund

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över Remiss - Slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21). Regionstyrelsen rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings – och skärgårdsroteln samt rotel VI – Miljö- och kollektivtrafikroteln har givit fastighets- och servicenämnden möjlighet att yttra sig över remissen.

Klimaträttsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Överväganden

Utredningen och slutbetänkandet riktar sig framför allt mot andra branscher än fastighetsbranschen, i synnerhet transportsektorn samt konstruktion av elnät. Viktiga och avgörande sektorer med betydande påverkan på infrastruktur som säkrar essentiella och samhällsviktiga funktioner i samhället såsom vårdfastigheter.

På uppdrag av Region Stockholm förvaltar Locum i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet. Vårdfastigheterna finns från Norrtälje i norr till Södertälje och Handen i söder. Fastighetsbeståndet består av två universitetssjukhus, fem akutsjukhus och ett stort antal mindre sjukhus och vårdbyggnader. Samhällsviktiga verksamheter och viktiga pusselbitar i dagens och framtidens vård.

Fastighetsverksamheten genom Locum AB ser positivt på förslagen som möjliggör en snabbare elnätsbyggnation, leder till ett stärkt systemperspektiv och till att större hänsyn kan tas till funktion, driftsäkerhet och god kvalitet på överföring av el.

Sjukhusens verksamheter och dess fastigheter är beroende av en driftsäker och god kvalitet på överföring av el, en viktig beståndsdel i robusta sjukhus.

Anette Henriksson
Förvaltningschef

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

DELEGATIONSBESLUT
2022-08-29

Ärende
TN 2022-0645

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 316 51
jens.plambeck@regionstockholm.se

registrator.rlk@regionstockholm.se

Delegationsyttrande över remiss – SOU 2022:21 Rätt för klimatet, RS 2022-0557

Ärendebeskrivning

Ärendet avser svar på remiss från Klimaträttsutredningen avseende ändringar i regelverk om prövning och omprövning av verksamheter. Remissversionen inkom till trafiknämnden 2022-07-04 från Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings- och skärgårdsroteln samt Rotel VI – Miljö- och kollektivtrafikroteln.

Beslutsunderlag

- REMISS – SOU 2022:21 – Rätt för klimatet.

Beslut

Trafiknämnden beslutar följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande över remissen godkänns och översänds till regionledningskontoret.

Förslag och motivering

Bakgrund

Klimaträttutredningen har analyserat möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag. Region Stockholm har fått möjlighet att yttra sig om utredningen.

Överväganden och motivering

Sverige ska, enligt det klimatpolitiska ramverket, ha netto-nollutsläpp av växthusgaser senast 2045 och därefter negativa nettoutsläpp. Syftet med utredningens förslag är att de ska stödja industrins och transportsektorns klimatomställning.

Slutbetänkandet från Klimaträttsutredningens redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät samt ett transporteffektivt samhälle.

Kollektivtrafiken har en viktig roll i bidraget till klimatomställningen och för ett transporteffektivt samhälle vilket delvis kommer fram i utredningen men kan förtydligas ytterligare.

Miljöbalken

Förutsättningarna för att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i 2 kap. miljöbalken är enligt utredningens bedömning begränsat. Detta är en hållning som förvaltningen instämmer i. Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken klimatanpassas så att det även ska beaktas att ändamålet med verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas. I grunden är det ett förslag i rätt riktning men i praktiken bedömer förvaltningen att det kommer att öppna upp för frågor om hur denna bedömning ska genomföras, exempelvis om bedömningen ska göras utifrån livscykelperspektiv eller ej. Förvaltningen anser vidare att risken är mycket stor att prövningar för klimatnyttiga infrastrukturprojekt, exempelvis byggande av järnväg eller tunnelbana som gynnar kollektivtrafik, kommer att fokusera alltför mycket på byggskedet vilket i sin tur kan fördyra och kraftigt försena dessa projekt.

I utredningen föreslås att miljöbalken ändras så att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor från transporter som utgör följdföretag, se 22 kap 25§. Detta menar förvaltningen är en viktig signal för verksamheter som omfattas av tillståndsplikt och bedömer att förslaget har potential att kunna få påverkan på hur transportlösningar genomförs.

Plan- och bygglagen

Enligt utredningens förslag, 3 kap 6b§, så ska kommunen i strategiska miljöbedömningar för planer som medför betydande trafikflöden redogöra både för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt inklusive förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt bland annat verka för att främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Förvaltningen anser att det är positivt att kommunen får en tydlig roll i att främja kollektivtrafiken men vill poängtera vikten av att den organisation som bedriver kollektivtrafiken är överens med kommunen om de redogörelser och satsningar som anges i miljöbedömningarna för planer avseende kollektivtrafik är realistiska och genomförbara.

Enligt ändringsförslaget i 5 kap 14§ ska länsstyrelsen under samrådet särskilt verka för en dämpad transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel. I grunden menar förvaltningen att förslaget är positivt för kollektivtrafiken samtidigt som "särskilt verka för" kan anses vara oprecist och hellre skulle bytas ut till "säkerställa".

Förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Förvaltningen anser att det är positivt att utredningen föreslår att infrastrukturplanerna måste verka för ett transporteffektivt samhälle då det idag finns en otydlighet kring detta.
I 4§, Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, föreslås att inriktning på åtgärder ska ha utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Förvaltningen instämmer i det utredningen skriver om att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett idag. Det är positivt att utredningen föreslår att nationell plan och länsplan ska kunna innehålla åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller effektivisera användningen av befintlig transportinfrastruktur. På samma sätt är förslaget om tillägg i trafikverkets instruktion om att trafikverket även ska

planera, föreslå, finansiera och genomföra sådana åtgärder. Förvaltningen menar även att utredningens förslag om en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering är både positiv och nödvändig.

Förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer
Trafikverket får, enligt förslag i förordning om ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, ge stöd till regioner för åtgärder som leder till "minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur." Även detta menar förvaltningen är ett förslag i positiv riktning för att bidra till minskad klimatpåverkan. Förvaltningen anser att det är positivt att utredningen lyfter frågan om statligt stöd till drift av kollektivtrafik samt också förslaget om att utreda förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal. Vidare önskar förvaltningen poängtera att åtgärder för förbättrade förutsättningar för gångtrafik har positiva effekter på kollektivtrafikens tillgänglighet och attraktivitet samt för folkhälsa.

Ekonomiska konsekvenser
Förvaltningen förutser inga större ekonomiska konsekvenser av föreslagna ändringar i lagstiftningen.

Riskbedömning
Förvaltningen bedömer att förslaget om ändring av platsvalsregeln kan påverka infrastrukturprojekt (kostnad + tid).

Konsekvenser för miljön
Förvaltningarna bedömer att utredningens förslag marginellt bör leda till minskad klimatpåverkan.

Sociala konsekvenser
Förvaltningen bedömer att utredningens förslag inte leder till negativa sociala konsekvenser.

Expedieras till
Regionledningskontoret

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

DELEGATIONSBESLUT
2022-08-29

Ärende
TN 2022-0645

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

David Lagneholm
Förvaltningschef för
trafikförvaltningen

Beslutas 2022-08-30 enligt ovanstående förslag

Kristoffer Tamsons
Trafiknämndens ordförande

Beslutet anmäls till trafiknämnden.