

Dnr M2022/01364

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR

Yttrande över Klimatråtsutredningens slutbetänkande ”Rätt för klimatet”, SOU 2022:21

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har tagit del av Klimatråtsutredningens slutbetänkande, som innehåller förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: Främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle. IVA avstår från att kommentera det förstnämnda delområdet och fokuserar således på utredningens förslag inom områdena *Underlätta byggande av elnät* och *Transporteffektivt samhälle*.

Inledningsvis måste IVA dock konstatera att utredningen, enligt regeringens direktiv, utöver att se över hur miljöbalken kan anpassas för att bli ett effektivt klimatpolitiskt verktyg hade uppdrag att identifiera all annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen och därefter prioritera lagstiftningarna utifrån deras förutsättningar att bidra till att dessa mål kostnadseffektivt nås. Någon sådan övergripande analys har utredaren emellertid inte presenterat och det framgår inte varför han valt bort alla lagstiftningar utom miljöbalken samt de som avser elnät respektive effektiva transporter. Någon rangordning av åtgärderna efter deras kostnadseffektivitet har utredningen inte heller presenterat.

Kort sammanfattning

Elnät:

- Kortare ledtider för utbyggnad av elnätet har en avgörande betydelse för möjligheterna att nå Sveriges klimatmål.
- Vi anser det är angeläget att införa en avvägningsregel för att väga in klimatnyttan i tillståndsprocesser.
- IVA välkomnar utredningens förslag för att korta och effektivisera tillståndsprocesserna.
- IVA välkomnar utredningens förslag om att växelströmsledningarna med spänning om 130 kV eller högre som huvudregel ska byggas som luftledning.



- IVA anser att utredningen har förbisett möjligheten med sjökabel som ett verktyg i utvecklingen av transmissionsnätet. Möjligheterna att lägga sjökablar i havet bör utredas närmare och belysas separat från frågan om markförlagda kablar i förhållande till luftledningar för de högsta spänningarna.

Ett transporteffektivt samhälle

- Utredningen presenterar en bristfällig definition av begreppet transporteffektivt samhälle. Det innebär definitionsmässigt att utredaren, i strid med regeringens direktiv, valt att bortse från åtgärdernas kostnadseffektivitet med avseende på deras effekt på utsläppen av klimatgaser.
- Utredningen behandlar bara en fjärdedel av trafikarbetet då överväganden nästan bara handlar privatbilismen i landets större städer och storstadsområden. Tunga lastbilar nämns bara i förbi-gående och lätta lastbilar, yrkesmässig användning av personbilar och inrikes flygtrafik diskuteras inte alls.
- Utredningen bortser från den vetenskapliga litteraturen som visar att investeringar i transportinfrastruktur har begränsad effekt på omfattningen hos vägtransporterna och att det i stället är priser, tåg- och kollektivtrafikutbud och ekonomiska styrmedel som har en mer omfattande påverkan på transportefterfrågan.
- Utredningens förslag avseende begränsade infrastrukturinvesteringar kommer ha negativ effekt på möjligheten att effektivisera transportarbetet då man bortser från hur olika transport/trafikslag kan komplettera varandra.
- Klimatråtsutredningen gör inget försök att analysera potentiella hinder för de åtgärder som föreslås och diskuterar heller inte ledtiderna för deras genomförande.
- IVA håller med utredaren att det är viktigt att effektivisera trafikarbetet även efter en elektrifiering.
- IVA avstyrker samtliga de av utredningen föreslagna förändringarna i de regelverk som styr Trafikverkets och länsstyrelsernas arbete med infrastrukturplaneringen där begreppet trafikeffektivt samhälle används.
- IVA delar utredningens bedömning att fyrstegsprincipen bör tillämpas i all planering av transportinfrastrukturen och inte bara beträffande åtgärder i vägnätet.

Elnät

Övergripande vill vi framföra att kortare ledtider för utbyggnad av elnätet har en avgörande betydelse för möjligheterna att nå Sveriges klimatmål.

Avvägningsregel för att väga in klimatnytta

I avsnitt 4.2 skriver utredningen att man inte förordar en ny avvägningsregel införs i miljölagstiftningen för att kunna väga in klimatnytta vid tillståndsprocesser. Vi menar att det är angeläget att införa möjligheten till sådana avvägningar och framhålla att de är nödvändiga. För klimatets och för såväl den globala som den lokala miljön skull är det centralt att det ges möjligheter för tillståndsgivande myndigheter att väga klimatnytta mot mer lokal miljöpåverkan. Den lokala miljön kommer knappast att förbli opåverkad om och när klimatet förändras. Man ska heller inte underskatta signalvärdet till såväl myndigheter som verksamhetsutövare och andra intressenter att dessa avvägningar krävs och att klimatnytta måste ges större tyngd i tillståndsprocesser än fallet varit bakåt i tiden.

Vidare ser vi inte att man skulle behöva räkna upp vilka typer av verksamheter som skulle kunna komma i fråga. Det torde åligga företag och andra som söker tillstånd att argumentera och beskriva vilken klimatnytta ett givet projekt är tänkt att åstadkomma, och på vilket sätt.

Tillståndsprocesser

När det gäller utredningens avsnitt om elnätet, välkomnar IVA utredningens genomgång och förslag för att korta och effektivisera tillståndsprocesserna.

Särskilt välkomnas utredningens resonemang (p. 265-267) om behovet av att mer proaktivt kunna bygga ut elnätet och att kunna bygga på prognoser, och att utredningskraven i dessa prognoser är rimliga och att aktörer kan anpassa underlag i det enskilda fallet.

Luftledningar

IVA välkomnar också utredningens förslag om att växelströmsledningar med spänningar om 130 kV eller högre i normalfallet ska byggas som luftledning. Luftledningar ger bättre tillförlitlighet i nätet, i och med att fel på ledningen snabbare kan lokaliseras och åtgärdas än i fallet med kabel i mark. Luftledning möjliggör också att bygga till exempel regionnätet som ett maskat nät, vilket ger ett mer tillförlitligt och resilient nät. Maskade nät är mer motståndskraftiga mot driftstörningar, men även mot avsiktlig påverkan som sabotage, vilket tyvärr aktualiserats bland annat av kriget i Ukraina. För hög leveranssäkerhet bör den totala mängden kabel i nätet begränsas. För att syftet med förslaget, det vill säga väsentligt s tillståndsprocesser ska uppnås är det mer än önskvärt att bestämmelserna om luftledning som teknikval blir så tydliga som möjligt. Annars riskerar utdragna diskussioner, utredningar och överklaganden att fortsatt fördröja tillståndsprocessen. Särskilt oroande i denna del är punkten 4. (p. 311) i utredningens förslag till kriterier för att trots allt välja kabelalternativet:



4. luftledning inte går att bygga utan att den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken.

IVA anser att det får bedömas som sannolikt att en sådan skrivning, som bygger på bedömningar som "skada eller olägenhet av väsentlig betydelse" skulle utnyttjas av intressenter som motsätter sig luftledning för att försöka hindra eller fördröja tillstånd för luftledning.

Teknikval – sjökablar

Utredningen bör närmare utreda möjligheterna att lägga sjökablar i havet som en lösning för ett förstärkt transmissionsnät med korta ledtider. Kablar på havsbotten kan inte likställas med markkablar i relation till luftledningar. Sverige har en avlång kust och en stor del av den ekonomiska aktiviteten är kustnära; såväl städer som industrier. Tilläggas kan även kommande havsvindsparker.

IVA anser att utredningen inte redovisar ett tillräckligt bra underlag för att styrka tesen att sjökablar inte kan komma i fråga som teknisk lösning för nordsydlig överföring av el. Underlag för denna inriktning saknas.

Transporteffektivt samhälle

Utredningen föreslår att begreppet "transporteffektivt samhälle" införs i förordningar som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att därvid parametern trafikarbete används som mått på transporteffektivt samhälle. Utredningens förslag innebär att den nationella infrastrukturplanen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet inom vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid.

Bristfällig definition

Utredningen presenterar emellertid ingen tydlig definition av begreppet transporteffektivt samhälle. Den anger dock att det innebär att trafikarbetet ska minska i absoluta termer oavsett befolkningstillväxt och ekonomisk tillväxt och oavsett graden av trafikens elektrifiering. Det innebär definitionsmässigt att utredaren, i strid med regeringens direktiv, valt att bortse från åtgärdernas kostnadseffektivitet med avseende på deras effekt på utsläppen av klimatgaser.

Behandlar bara en fjärdedel av trafikarbetet

Utredningens faktiska överväganden handlar nästan bara om åtgärder i syfte att reducera privatbilismen i landets större städer och storstadsområden. Tunga lastbilar nämns bara i förbigående och lätta lastbilar, yrkesmässig användning av personbilar och inrikes flygtrafik diskuteras inte alls. Det innebär att åtgärderna potentiellt bara kan påverka omkring en fjärdedel av dagens utsläpp av koldioxid från den inhemska transportsektorn. Enligt Trafikverket (2020:080) kan en kraftig minskning av vägtrafiken inte

åstadkommas enbart med åtgärder i städerna beroende på att deras andel utgör mindre än hälften av det totala trafikarbetet med personbil.

Synen på infrastrukturinvesteringarnas betydelse saknar stöd i litteraturen

Utredningen anser att Trafikverket och länsstyrelserna i sin planering av infrastrukturen inte ska satsa på investeringar som riskerar att bidra till ökad trafik med lastbilar och personbilar. Den bortser därmed från den vetenskapliga litteraturen som visar att investeringar i transportinfrastruktur har begränsad effekt på omfattningen hos vägtransporterna och att det i stället är priser, tåg- och kollektivtrafikutbud och ekonomiska styrmedel som har en mer omfattande påverkan på transportefterfrågan. När transportvolymen växer till följd av förbättrad infrastruktur består merparten av ökningen vanligen av nygenererade transporter, inte av överflyttning från andra transportslag. Att bedriva klimatpolitik genom att styra infrastrukturinvesteringarna utan avseende på deras samhällsekonomiska kostnadseffektivitet medför således risk för ineffektiv användning av samhällets resurser.

Negativa effekter av utredningens förslag

Utredningen tycks t.o.m. anse att staten bör avstå från fortsatt ombyggnad av befintliga vägar till mötesfri trafik (2+1) eftersom det innebär möjlighet till högre genomsnittshastighet, något som kan medföra ökad (inducerad) trafik. På motsvarande sätt kan man i så fall avråda från byggande av förbifarter trots att förbiledning av trafik skapar möjlighet att omvandla trafikleder inne i städerna till "stadsboulevard", något som utredaren själv starkt förordar.

Man bör också inse att investeringar i ny eller förbättrad väg kan utgöra viktiga komplement till åtgärder som berör andra trafikslag. Ett exempel på detta är den omdiskuterade "Södertörnsleden" i södra Stockholm som på nytt blivit aktuell efter tillkomsten av hamnen i Norvik. Den nya hamnen har etablerats i syfte att medge möjlighet att transportera containrar till och från Rotterdam och Hamburg direkt till Stockholm utan omvägen via Göteborg. Det ger möjlighet att reducera trafikarbetet med lastbil och tåg på Västra stambanan och E20. Effekten på utsläppen av växthusgaser är positiv.

Bristfällig analys

Klimaträttsutredningen gör inget försök att analysera potentiella hinder för de åtgärder som föreslås och diskuterar heller inte ledtiderna för deras genomförande. Flertalet av de åtgärder som nu lyfts fram har föreslagits tidigare utan att hittills få något större genomslag. FFF-utredningen (SOU 2013:84) antog på magert underlag att vägtrafikarbetet och storleken hos den lätta fordonsflottan skulle kunna minska påtagligt trots fortsatt tillväxt av befolkningen och ekonomin. Klimaträttsutredningen tvingas emellertid nu konstatera att trafikarbetet i Sverige sedan dess ökat snabbare än transportarbetet, vilket den noterar kan tolkas som att effektiviteten i transportsystemet tvärtom minskat.

Vid en bedömning av framtida efterfrågan behöver förhållandet att en icke-obetydlig del av Sveriges befolkning består av personer som ganska nyligen flyttat hit beaktas. Bland dem som anlänt från utomeuropeiska länder är arbetslösheten fortfarande stor och genomsnittsinkomsten låg samtidigt som



många (särskilt kvinnor) saknar körkort. På sikt kan man dock anta att intresset för och behovet av bil bland dessa invandrare inte kommer att skilja sig påtagligt från majoritetens. Det kan således finnas ett uppdämt behov.

Beträffande stadsbornas behov av bil är det viktigt att inse att många (särskilt i storstadsområdena) använder bilen för att ta sig ut ur staden snarare än för resor inom den. I Sverige finns ca 800 000 fritidshus (som ofta används av mer än en generation) till vilka det ofta är svårt att ta sig med kollektivtrafik. Bil används också för resor till bland annat skidspår, skridskoisar, golfbanor, ridanläggningar och marinor samt till bär- och svampmarker. Att tätbefolkade Nederländerna, med väl utbyggd kollektivtrafik och hög cykelanvändning, har fler personbilar per 1 000 invånare än Sverige bör stämma till eftertanke. Stigande inkomster talar dessutom för att fler får råd att ha bil och att priselasticiteten för bensin och diesel troligen sjunker över tid.

Det finns en risk att utredningen underskattar utmaningarna med att reducera bilanvändningen i storstäderna.

Viktigt att effektivisera all trafik och all elanvändning

Utredaren understryker att det är viktigt att effektivisera trafikarbetet även efter dess elektrifiering. IVA delar hans uppfattning på denna punkt, eftersom all elproduktion medför skador och kostnader och eftersom knapphet på både el och de mineral som behövs för framställning av vindkraftverk, elektrolysörer, bränsleceller och batterier kan komma att bestå under lång tid. Men då blir det viktigt att också belysa förutsättningarna att hushålla med el inom en lång rad andra områden, t.ex. den specifika förbrukningen vid eldrift av arbetsmaskiner och fordon (inkl. tåg) och att söka utnyttja de tekniska möjligheterna till mer effektiva lösningar hos t.ex. småföretag, vid användning av fastighetsel och eluppvärmning. Beträffande eldrivna personbilar finns en stor potential för reducerad specifik förbrukning om Sverige och övriga EU-länder ger incitament till tillverkare och kunder att välja bilar med lågt rull- och luftmotstånd samt måttliga prestanda och låg vikt (alltså motsatsen till de suvar som dominerar dagens elbilsutbud).

IVA delar Utfasningsutredningens (SOU 2021:48) uppfattning att lagstiftningen inte bör peka ut vissa trafikslag som mindre energieffektiva, eftersom elektrifieringen av vägfordonen leder till att skillnaden i energieffektivitet mellan olika färdmedel blir mycket mindre än i dag. Det är i sammanhanget viktigt att inse att belägningsgraden har stor betydelse för den faktiska energieffektiviteten. Bilar kan t.ex. vara mera effektiva än nästan tomma bussar. Det finns heller ingen anledning att begränsa åtgärder som kan bidra till ökad effektivitet till vissa transportslag. Det är tvärtom viktigt att effektivisera alla fordon och all trafik oavsett transportslag.

IVA delar emellertid Klimatråtsutredningens uppfattning att åtgärder som t.ex. resefria möten, distansarbete, effektiv och tillförlitlig kollektivtrafik, samordnade godstransporter, ökad fyllnadsgrad och förbättrad ruttoptimering samt längre och tyngre tåg och lastbilar (i varierande grad) kan ha förutsättningar att dämpa trafikarbetets tillväxt. Det är således angeläget att statliga och kommunala



Kungl. Ingenjörsvetenskaps
Akademien

myndigheter söker bidra till att potentialen hos sådana åtgärder utnyttjas med beaktande av skillnader mellan dem i kostnadseffektivitet.

Trafikscenarier i stället för samhällsekonomiskt grundade prognoser

Det bästa verktyg vi har för att mäta samhällsekonomisk effektivitet är den samhällsekonomiska kalkylen. Denna grundar sig på teoribildning inom välfärdsekonomi, vilken utvecklades ur mikroekonomisk teori under 1900-talet. Syftet att med den samhällsekonomiska kalkylen är att väga positiva effekter som ökad tillgänglighet för medborgare och näringsliv mot negativa effekter som utsläpp, buller, olyckor och pekuniära kostnader.

Klimaträttsutredningen föreslår emellertid att 2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket ska ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarier för ett transporteffektivt samhälle med minskad biltrafik, lastbilstrafik och inrikes flygresande ska, enligt utredningen, ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Därmed frångår utredaren den nuvarande politikens övergripande mål om att balansera positiva och negativa effekter av infrastrukturåtgärder.

Om det redan i regelverket, enligt utredarens förslag, bestäms att bara scenarier som bygger på minskat trafikarbete ska tillåtas ligga till grund för infrastrukturplaneringen, kan IVA inte förstå varför myndigheten ska åläggas att presentera olika scenarier (samtidigt som den förbjuds ta fram prognoser). Det vore bättre om Trafikverket, som underlag för regeringens överväganden och riksdagens beslut, åläggs att presentera en känslighetsanalys som visar hur den samhällsekonomiska lönsamheten hos olika projekt påverkas av varierande antaganden om trafiktillväxt och av val av olika kalkylvärden.

IVA avstyrker samtliga de av utredningen föreslagna förändringarna i de regelverk som styr Trafikverkets och länsstyrelsernas arbete med infrastrukturplaneringen där begreppet trafikeffektivt samhälle används.

Fyrstegsprincipen

IVA delar utredningens bedömning att fyrstegsprincipen bör tillämpas i all planering av transportinfrastrukturen och inte bara beträffande åtgärder i vägnätet. Innan man eventuellt fattar beslut om kostsamma investeringar i höghastighetsbanor bör således åtgärder i steg 1-3 först prövas, t.ex. ändrade banavgifter och längre gods- och persontåg.

Följdföretag

Utredningen föreslår att en ny punkt ska införas i 22 kap. 25 § miljöbalken som innebär att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör s.k. följd företag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken. IVA har inga synpunkter på detta förslag.



Kungl. Ingenjörsvetenskaps
Akademien

Stadsmiljöavtal

Utredningen föreslår att den befintliga modellen med stadsmiljöavtal ska utvecklas och att regeringen därvid bör eftersträva en modell som innebär att en förutsättning för stöd är att biltrafiken inte får öka. När frågan utreds är det, enligt IVAs bedömning, viktigt att notera att ett mindre stöd till kommunernas investeringar och övriga åtgärder inte rimligen beträffande utfall kan relateras till vägtrafikarbetet inom hela tätorten som påverkas av många faktorer, inklusive sådana som kommunen har begränsad rådighet över.

Ärendets hantering

Yttrandet har utarbetats av IVA-ledamöterna Per Kågeson, Hans Folkesson, Maria Bratt Börjesson, Torbjörn Holmström (Ett transporteffektivt samhälle), Karl Bergman och Magnus Olofsson (Elnät), samt Karin Byman från IVAs kansli. Stockholm den 2 november, 2022

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tuula Teeri', is written over a light blue horizontal line.

Tuula Teeri

Verkställande direktör

IVAs remissvar

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) är en fristående akademi med uppgift att till nytta för samhället främja tekniska och ekonomiska vetenskaper samt näringslivets utveckling. I samarbete med näringsliv och högskola initierar och förslår IVA åtgärder som stärker Sveriges hållbarhet och konkurrenskraft. För mer information om IVA och IVAs projekt, se IVAs webbplats: www.iva.se.